



УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Јована Т. Петровић

**СПЕЦИФИЧНОСТИ РАДНОПРАВНОГ
ПОЛОЖАЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЗЕМЉАМА
ЕУ**

докторска дисертација

Крагујевац, 2022.



UNIVERSITY OD KRAGUJEVAC
FACULTY OF LAW

Jovana T. Petrović

**SPECIFICS OF THE EMPLOYMENT
POSITION OF CIVIL SERVANTS IN THE
REPUBLIC OF SERBIA AND EU
COUNTRIES**

Doctoral Dissertation

Kragujevac, 2022.

Аутор
Име и презиме: Јована Петровић
Датум и место рођења: 27. фебруар, 1993. године, Приштина
Садашње запослење: Асистент на Правном факултету Универзитета у Приштини (са седиштем у Косовској Митровици). Изводи вежбе на предметима: Уставно право, Међународно јавно право, Дипломатско конзуларно право, Међународно хуманитарно право и Правна и пословна комуникација на студијском програму основних академских студија права. На студијском програму мастер академских студија права ангажована је да изводи вежбе на предметима: Уставно судство, Радно процесно право, Радно право ЕУ и Службеничко право.
Докторска дисертација
Наслов: Специфичности радноправног положаја државних службеника у Републици Србији и земљама ЕУ
Број страница: 428
Број слика: -
Број табела: 20
Број графикана: 16
Број библиографских података: 492
Установа и место где је рад израђен: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Научна област: ужа јавноправна (радноправна) научна област
УДК: 35.081.71(497.11)(043.3)
Ментор: др Бојан Урдаревић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
Оцена и одбрана
Датум пријаве теме: 10. 02. 2020.
Број одлуке и датум прихватања теме докторске дисертације: IV-02-17/8 од 20. 01. 2021.
Комисија за оцену научне заснованости теме и испуњености услова кандидата: <ol style="list-style-type: none"> 1. др Радоје Брковић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу у пензији, ужа радноправна научна област (председник Комисије); 2. др Бојан Урдаревић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, ужа радноправна научна област (члан Комисије); 3. др Дејан Мирковић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, ужа јавноправна научна област (члан Комисије).
Комисија за оцену и одбрану докторске дисертације: <ol style="list-style-type: none"> 1. др Радоје Брковић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу у пензији, ужа радноправна научна област (председник Комисије); 2. др Дејан Мирковић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, ужа јавноправна научна област (члан Комисије); 3. др Александар Антић, доцент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, ужа радноправна научна област (члан Комисије).
Датум одбране докторске дисертације:

Author
Name and surname: Jovana Petrović
Date and place of birth: February 27, 1993, Pristina
Current employment: Assistant at the Faculty of Law, University of Prishtina (based in Kosovska Mitrovica). Performs exercises in the following subjects: Constitutional Law, International Public Law, Diplomatic Consular Law, International Humanitarian Law and Legal and Business Communication in the study program of basic academic studies of law. In the study program of master's academic studies in law, she is engaged to perform exercises in the following subjects: Constitutional Judiciary, Labor Procedure Law, EU Labor Law and Civil Service Law.
Doctoral Dissertation
Title: Specifics of the employment position of civil servants in the Republic of Serbia and EU countries
No. of pages: 428
No. of images: -
No. of table: 20
No. of chart: 16
No. of bibliographic data: 492
Institution and place of work: Faculty of Law, University of Kragujevac
Scientific area: Narrower field of public (labor) law
UDC: 35.081.71(497.11)(043.3)
Mentor: PhD Bojan Urdarevic, Full professor Faculty of Law, University of Kragujevac
Grade and Dissertation Defense
Date of application of the topic: February 10, 2020. Decision number and date of acceptance of the doctoral dissertation topic: No. IV-02-17/8 of January 20, 2021.
Commission for evaluation of the scientific merit of the topic and the eligibility of the candidate: <ol style="list-style-type: none"> 1. Radoje Brkovic Ph.D, Full professor Faculty of Law of the University of Kragujevac in retirement, narrower field of labor law (president of the Commission); 2. Bojan Urdarevic Ph.D, Associate professor Faculty of Law, University of Kragujevac, narrower field of labor law (member of the Commission); 3. Dejan Mirovic Ph. D, Associate professor of the Faculty of Law of the University of Prishtina with a temporary seat in Kosovska Mitrovica, narrower field of public law (member of the Commission).
Commission for evaluation and defense of doctoral dissertation: <ol style="list-style-type: none"> 1. Radoje Brkovic Ph.D, Full professor Faculty of Law of the University of Kragujevac in retirement, narrower field of labor law (president of the Commission); 2. Dejan Mirovic Ph.D, Full professor Faculty of Law of the University of Prishtina with temporary headquarters in Kosovska Mitrovica, narrower field of public law (member of the Commission); 3. Aleksandar Antic Ph.D, Assistant professor Faculty of Law, University of Kragujevac, narrower field of labor law (member of the Commission).
Date of Dissertation Defense:

Својим родитељима,
Дрени и Тамиславу

*„Не организује се јавна служба због службеника,
већ се државни службеници постављају због јавне службе.“
Иво Крбек*

*„Јавна служба треба да буде занимање којим се вреди бавити као животним делом, коме се
способни и карактерни млади људи могу и желе посветити и које им пружа могућност
напредовања кроз службу и уздизање до угледних и часних положаја.“
White, L.D: *New Horizons in Public Administration**

*„Или ћеш корачати напред у развој, или ћеш корачати назад у сигурност.“
Абрахам Маслоу*

Резиме

Друштвени положај државних службеника одувек се разликовао од положаја запослених у приватном сектору. Пosaо који обављају у приватној организацији тиче се само одређене организације, а рад државних службеника има снажан утицај, јер јавна управа одлучује о стварима које се тичу целе заједнице. Свака држава у оквиру свог правног система сврстава државне службенике у различите категорије, а оне су резултат раздвајања приватне и јавне сфере. Као део општег система радних односа, службенички систем карактерише низ особина које су последица специфичног положаја запослених у државним органима, који у име државе врше јавне послове и самим тим имају специфичне обавезе и одговорности. Предмет ове дисертације представљају најважнија питања, али и проблеми радних односа у државним органима с посебним акцентом на специфичности тих односа у односу на запослене у општем режиму радних односа. Предмет интересовања јесте сагледавање и ближе објашњење појма, природе и основних обележја радноправног положаја државних службеника, како са теоријско-научног и практичног аспекта, тако и с нормативно-правног и упоредног гледишта, као и да се уз помоћ одговарајућих метода утврди тренутан радно-правни положај државних службеника у нашој земљи и појединим земљама ЕУ (Немачка, Словенија и Хрватска) које ће бити предмет компаративне анализе. Резултати спроведеног емпиријског истраживања на узорку од N=322 испитаника, односно државних службеника дају квалитетну основу за закључивање о карактеристикама постојећег стања, проблемима, предностима и недостацима запошљавања у државној служби, као и могућностима унапређења статуса државних службеника и то: 1) Постоје значајни проблеми у пракси напредовања, која није у довољној мери заснована на резултатима, способностима и заслугама, уз назнаку превеликог значаја неформалних мрежа и случајних момената. 2) Главне препреке доброј мотивацији за рад су организација рада, формализам и папирологија, политизација и недозвољени утицаји, лоша атмосфера на послу, демотивишуће плате, недостатак добрих услова за рад, недовољан квалитет и професионалност руковођења, проблеми са објективношћу у оцењивању. 3) Као позитивне реформске мере пожељне су веће плате, флексибилније радно време, бољи одмори, смањење ограничења у напредовању, обуке у иностранству и сл.

Кључне речи: државни службеник, општи режим радних односа, посебни режими радних односа, радно-правни положај, права и обавезе службеника, положаји и извршилачка радна места, службеничке плате и додаци, мерит систем, Република Србија, Немачка, Словенија, Хрватска.

Abstract

The social position of civil servants has always differed from the position of employees in the private sector. The work they do in a private organization concerns only a certain organization, and the work of civil servants has a strong influence, because the public administration decides on matters that concern the whole community. Each state, within its legal system, classifies civil servants into different categories, and they are the result of the separation of the private and public spheres. As part of the general system of labor relations, the civil service system is characterized by characteristics that are a consequence of the specific position of employees in state bodies, who perform public affairs on behalf of the state and thus have specific obligations and responsibilities. The subject of this dissertation is the most important issues, but also the problems of labor relations in state bodies with special emphasis on the specifics of these relations in relation to employees in the general regime of labor relations. The subject of interest is to consider and explain the concept, nature and basic features of the employment status of civil servants, both from the theoretical-scientific and practical aspects, as well as from the normative-legal and comparative point of view, as well as to determine the current employment status of civil servants. our country and some EU countries (Germany, Slovenia and Croatia) which will be the subject of comparative analysis. The results of the conducted empirical research on a sample of $N = 322$ respondents, ie civil servants provide a quality basis for concluding on the characteristics of the current situation, problems, advantages and disadvantages of employment in the civil service, as well as opportunities to improve the status of civil servants: 1) in the practice of advancement, which is not sufficiently based on results, abilities and merits, with an indication of the excessive importance of informal networks and random moments. 2) The main obstacles to good work motivation are work organization, formalism and paperwork, politicization and illicit influences, bad atmosphere at work, demotivating salaries, lack of good working conditions, insufficient quality and professionalism of management, problems with objectivity in assessment. 3) Higher salaries, more flexible working hours, better vacations, reduction of restrictions on advancement, trainings abroad, etc. are desirable as positive reform measures.

Key words: civil servant, general regime of labor relations, special regimes of labor relations, labor-legal position, rights and obligations of civil servants, positions and executive positions, civil servants salaries and allowances, merit system, Republic of Serbia, Germany, Slovenia, Croatia.

Списак скраћеница:

ЕУ – Европска унија
ЗВ – Закон о војсци
ЗДС – Закон о државним службеницима
ЗДУ – Закон о државној управи
ЗИН – Закон о инспекцијском надзору
ЗОО – Закон о облигационим односима
ЗП – Закон о полицији
ЗПДСН – Закон о платама државних службеника и намештеника
ЗР – Закон о раду
ЗСК – Закон о спречавању корупције
ЗСПЗЈС – Закон о систему плата запослених у јавном сектору
ЗУИ – Закон о управној инспекцији
ЗУП – Закон о управном поступку
ИКТ – Информационо-комуникационе технологије
КЗ – Кривични законик
КПДС – Кодекс понашања државних службеника
МСП – Министарство спољних послова
ПКУ – Посебан колективни уговор
РС – Република Србија
ПКУДО – Посебан колективни уговор за државне органе
ПКУПС – Посебан колективни уговор за полицијске службенике

Списак табела:

Табела 1. Дескриптивни параметри субскеле – организациони циљеви и сврха

Табела 2. Дескриптивни параметри субскеле – инклузија и поштен третман

Табела 3. Дескриптивни параметри субскеле – плате и бенефиције

Табела 4. Дескриптивни параметри субскеле – савесност, посвећеност и лични интегритет

Табела 5. Дескриптивни параметри субскеле – попуњавање радних места

Табела 6. Дескриптивни параметри субскеле – оцењивање, напредовање и стручно усавршавање

Табела 7. Дескриптивни параметри субскеле – учење и развој

Табела 8. Разлике у изражености појединих варијабли радноправног положаја државних службеника с обзиром на пол

Табела 9. Разлике у изражености појединих варијабли радноправног положаја државних службеника с обзиром на године старости

Табела 10. Тест хомогености варијансе

Табела 11. Значајност разлика у изражености појединих аспеката радноправног положаја државних службеника према годинама старости

Табела 12. ПОСТ-Хок – накнадна поређења

Табела 12.а – Поређења у попуњавању радних места према годинама старости

Табела 12.б – Поређења у оцењивању, напредовању и стручном усавршавању према годинама старости

Табела 12.в – Поређења у учењу и развоју према годинама старости

Табела 13. Разлике у изражености појединих варијабли радноправног положаја државних службеника с обзиром на године радног стажа

Табела 14. Тест хомогености варијансе

Табела 15. Значајност разлика у изражености појединих аспеката радноправног положаја државних службеника према годинама радног стажа

Табела 16. ПОСТ-Хок – накнадна поређења

Табела 16а – Поређења у организационим циљевима према годинама радног стажа

Табела 17. Повезаност компоненти радноправног положаја са материјалним статусом државних службеника

Табела 18. Повезаност компоненти радноправног положаја са степеном образовања државних службеника

Табела 19. Разлике у изражености појединих варијабли радноправног положаја државних службеника с обзиром на врсту радног односа

Табела 20. Могућност предикције радног учинка на основу познавања параметара радноправног положаја према критеријуму самопроцењене оцене учинка

Списак графикана:

Графикон 1. Полна структура узорка испитаника

Графикон 2. Старосна структура узорка испитаника

Графикон 3. Степен образовања државних службеника

Графикон 4. Радни стаж државних службеника

Графикон 5. Материјални статус државних службеника

Графикон 6. Брачни статус државних службеника

Графикон 7. Категорије државних службеника према радном месту

Графикон 8. Дистрибуција државних службеника према трајању радног односа

Графикон 9. Ставови државних службеника о организационим циљевима и њиховој сврси

Графикон 10. Ставови државних службеника о инклузији и поштеност третирању

Графикон 11. Ставови државних службеника о њиховим платама и бенефицијама

Графикон 12. Ставови државних службеника о савесности, посвећености и личном интегритету

Графикон 13. Ставови државних службеника о попуњавању радних места

Графикон 14. Ставови државних службеника о оцењивању, напредовању и стручном усавршавању

Графикон 15. Ставови државних службеника о учењу и развоју

Графикон 16. Оцена радног учинка самопроцена државних службеника

САДРЖАЈ:

страна

УВОД	6
------------	---

I ДЕО

МЕТОДОЛОШКО-ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

1. Предмет истраживања	9
2. Циљеви истраживања	11
3. Хипотетички оквир истраживања	12
3.1. Генерална (општа) хипотеза истраживања.....	13
3.2. Посебне хипотезе истраживања	13
4. Методи и технике истраживања	14
5. Научна и друштвена оправданост истраживања	15

II ДЕО

ОСНОВНА ПИТАЊА ПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

1. Персонални елемент државне управе	17
1.1. Политичка и неполитичка радна места у државној управи	18
1.2. Разлика између јавног и државног службеника.....	22
1.3. Државни службеник vs. локални службеник	26
1.4. Државни службеници и намештеници – разграничење појмова и делокруг рада.....	27
2. Појам државног службеника.....	27
2.1. Историјски развој појма државног службеника	27
2.2. Теоријски појам државног службеника	32
2.3. Позитивноправни појам државних службеника	42
3. Појам и теоријска схватања службеничког радног односа.....	45
3.1. Правна природа и акти којима се успоставља службенички однос.....	51
3.1.1. Уговорна теорија.....	52
3.1.2. Теорија једностраног акта.....	53
3.1.3. Теорија двостраног акта.....	53
3.2. Особености службеничког односа	55
3.2.1. Држава као послодавац државним службеницима.....	57
3.2.2. Професионалност и трајност обављања послова.....	61
3.2.3. Законска уређеност службеничких односа.....	62
3.2.4. Добровољност ступања у радни однос	63
3.2.5. Правна подређеност – субординација.....	64
3.2.6. Лично обављање рада.....	65
3.2.7. Плаћеност рада.....	65
4. Специфична садржина службеничког односа.....	66
4.1. Систем права и обавеза службеника	67
4.1.1. Права државних службеника	70
4.1.1.1. <i>Право на одговарајуће услове рада</i>	72
4.1.1.2. <i>Право на плату</i>	72
4.1.1.3. <i>Право на накнаду плате</i>	76

4.1.1.4. Право на одморе и одсуства.....	77
4.1.1.5. Право на чланство у синдикату и удружењу	81
4.1.1.6. Право на штрајк	84
4.1.1.7. Право на жалбу.....	86
4.1.1.8. Додатна права државних службеника	88
4.1.2. Обавезе државних службеника.....	90
4.1.2.1. Обавеза извршења налога	91
4.1.2.2. Прихватање премештаја	92
4.1.2.3. Обавеза прихватања привременог рада	95
4.1.2.3.1. Привремени рад на пословима који нису у опису радног места.....	95
4.1.2.3.2. Привремени рад на нижем радном месту	95
4.1.2.4. Обавеза рада у радној групи	96
4.1.2.5. Обавеза чувања службене и друге тајне.....	96
4.1.2.6. Обавеза обавештавања претпостављеног о сумњи постојања корупције.....	98
4.1.2.7. Поштовање радног времена	100
4.1.2.8. Пријављивање корупције и заштита узбуњивача	100
4.1.2.9. Правила о сукобу интереса.....	102
4.2. Етика службеничке професије.....	107

III ДЕО

СПЕЦИФИЧНОСТИ РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. Основне карактеристике радноправног положаја државних службеника у систему државне управе у Републици Србији.....	113
1.1. Посебност нормативног регулисања положаја државних службеника у Републици Србији.....	115
1.2. Закон о државним службеницима као <i>lex specialis</i>	116
1.3. Врсте радних места државних службеника.....	121
1.3.1. Положаји.....	123
1.3.2. Извршилачка радна места	125
2. Специфичности попуњавања радних места државних службеника у Републици Србији	132
2.1. Пријем у службу – заснивање службеничког односа.....	133
2.1.1. Општи услови за пријем у службенички однос	134
2.1.2. Посебни услови	137
2.1.3. Допуштеност попуњавања радног места	138
2.1.4. Уређење кадровског система	139
2.1.4.1. Кадровски план	140
2.1.4.2. Служба за управљање кадровима.....	141
2.2. Попуњавање положаја	144
2.2.1. Селекција службеника на положају ((де)политизација државне управе)	145
2.3. Попуњавање извршилачких радних места	147
2.3.1. Интерни и јавни конкурс и поступак њиховог спровођења	148
2.3.2. Трајање радног односа	155
2.3.3. Пробни рад.....	156
2.4. Утицај мерит система на радноправни положај државних службеника	156
3. Вредновање радне успешности и напредовање државних службеника.....	161
3.1. Оцењивање државних службеника	163
3.2. Напредовање државних службеника	169

3.2.1. Систем отвореног и редовног напредовања	173
3.2.3. Комбиновани систем напредовања	173
4. Специфичности оспособљавања и усавршавања државних службеника.....	174
4.1. Приправништво и државни стручни испит	182
4.2. Додатно образовање	184
4.3. Зашто је потребна изградња система перманентног оспособљавања и усавршавања државних службеника и какав модел треба да изабере Србија?	185
5. Специфичности службеничког платног система	187
5.1. Службеничке плате.....	188
5.1.1. Основна плата	190
5.1.1.1. Плате државних службеника на положају.....	193
5.1.1.2. Плате државних службеника на извршилачким радним местима	195
5.1.2. Додаци на основну плату	196
5.1.3. Накнада плате.....	198
5.1.4. Трошкови који се надокнађују државним службеницима	200
5.2. Европски стандарди у дефинисању система плата у јавној управи.....	205
5.3. Транспарентност и једнак третман запослених – успостављање система платних разреда, принцип плаћања према резултатима рада	207
6. Одговорност државних службеника и заштита њихових права.....	209
6.1. Одговорност	210
6.1.1. Појам и врсте одговорности државних службеника	210
6.1.2. Специфичности дисциплинске одговорности државних службеника	210
6.1.2.1. Појам и врсте повреда радних обавеза	213
6.1.2.1.1. Лакше повреде дужности из службе.....	214
6.1.2.1.2. Теже повреде дужности из службе	216
6.1.2.2. Опште претпоставке дисциплинске одговорности.....	219
6.1.2.3. Разлози који искључују дисциплинску одговорност.....	221
6.1.2.4. Дисциплински органи.....	223
6.1.2.4.1. Првостепени дисциплински органи	223
6.1.2.4.2. Другостепени дисциплински органи	224
6.1.2.5. Дисциплински поступак.....	225
6.1.2.5.1. Првостепени дисциплински поступак	226
6.1.2.5.2. Другостепени дисциплински поступак.....	229
6.1.2.6. Дисциплинске казне	230
6.1.2.7. Упис и брисање казни из кадровске евиденције.....	234
6.1.2.8. Рокови застарелости	235
6.1.2.9. Удаљење са рада	237
6.1.3. Одговорност за штету-материјална одговорност	238
6.1.3.1. Одговорност за штету проузроковану државном органу.....	239
6.1.3.2. Одговорност за штету проузроковану трећем лицу	241
6.1.3.3. Одговорност Републике Србије за штету проузроковану државном службенику	243
6.1.4. Специфичности кривичноправне одговорности државних службеника	244
6.2. Специфичности заштите права државних службеника.....	248
6.2.1. Заштита права пред инспекцијом.....	250
6.2.2. Заштита права пред надлежним судом	252
6.2.3. Заштита права од стране омбудсмана.....	254
7. Специфичности престанака радног односа државних службеника	255
7.1. Престанак радног односа службеника на извршилачким радним местима	255
7.1.1. Престанак службеничког односа протеком времена на које је заснован	256

7.1.2. Престанак службеничког односа по сили закона	256
7.1.3. Престанак службеничког односа по основу отказа	259
7.1.4. Престанак службеничког односа по основу споразума послодавца и државног службеника	260
7.2. Престанак рада на положају	261
7.2.1. Престанак рада на положају његовим укидањем	261
7.2.2. Разрешење државног службеника са положаја	262

IV ДЕО

АНАЛИЗА РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

1. РАЗЛИКЕ У СЛУЖБЕНИЧКИМ СИСТЕМИМА (КАРИЈЕРНИ, УГОВОРНИ, КОМБИНОВАНИ)	264
1.1. Службенички систем у Савезној Републици Немачкој	264
1.2. Службенички систем у Републици Словенији	267
1.3. Службенички систем у Републици Хрватској	268
2. СПЕЦИФИЧНОСТИ РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У НЕМАЧКОЈ, СЛОВЕНИЈИ И ХРВАТСКОЈ	269
2.1. Законодавни оквир уређења права и обавеза државних службеника	269
2.2. Појам државног службеника	270
2.3. Разлика између државног и јавног службеника	272
2.4. Класификација државних службеника	275
2.5. Селекција и пријем државних службеника у радни однос	277
2.6. Обука и стручно усавршавање државних службеника	287
2.7. Платни систем државних службеника	291
2.8. Систем оцењивања и напредовања државних службеника	294
2.9. Премештај (мобилност) државних службеника	301
2.10. Повреда службене дужности и одговорност	303
2.11. Заштита сталног радног односа –	309
случајеви престанка службеничког односа	309
3. ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И УТИЦАЈ РЕФОРМЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ ЗА РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	314
3.1. Реформа службеничког система Републике Србије као предуслов европских интеграција	314
3.2. Политика задржавања кадрова у Србији као кључни проблем интеграција	324
3.3. Професионализација и деполитизација кадрова као основни принципи	327
3.4. Нови трендови у регулисању радноправног положаја државних службеника	335
3.5. Глобализација и радноправни положај државних службеника	337

V ДЕО

СТРУКТУРА ИСТРАЖИВАЊА УЗ ПРИКАЗ И ТУМЕЧЕЊЕ РЕЗУЛТАТА

1. Циљеви, задаци и варијабле истраживања	341
2. Инструмент истраживања	342
3. Структура и врста узорка истраживања	344
4. Приказ и тумачење резултата истраживања	349
4.1. Приказ процена државних службеника према главним варијаблама	349
4.1.1. Организациони циљеви и сврха	349
4.1.2. Инклузија и поштен третман	350

4.1.3. Плате и бенефиције.....	351
4.1.4. Савесност, посвећеност и лични интегритет.....	352
4.1.5. Попуњавање радних места.....	353
4.1.6. Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање.....	355
4.1.7. Учење и развој.....	356
4.1.8. Процена личног радног учинка	357
4.1.9. Предлози државних службеника за побољшање њиховог положаја	358
4.2. Повезаност главних и социодемографских варијабли	361
ЗАКЉУЧАК	372
ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ЗАКОНСКИХ РЕШЕЊА.....	389
ЛИТЕРАТУРА.....	391
ПРИЛОГ I - Анкетни упитник за утврђивање ставова државних службеника.....	417
ПРИЛОГ II.....	421
ПРИЛОГ III.....	422
ПРИЛОГ IV	423
БИОГРАФИЈА АУТОРА	424

УВОД

Основне карактеристике радног односа полазе од тога да начелно постоји један јединствен и заједнички радноправни положај који важи за све запослене, без обзира на то да ли су у питању запослени у приватном сектору, органима државе, државном предузећу, јавним службама итд. Међутим, у појединим областима рада присутне су одређене специфичности, тј. разлике у радним односима. Радни однос у државним органима, акти којим се та врста радног односа успоставља као и радноправни положај запослених је прилично сложен. Приликом ступања у радни однос у службу државног органа, лице стиче статус државног службеника, а сам однос се назива службеничким односом.

Ова докторска дисертација се, након уводних напомена, садржински састоји из пет делова (глава) као посебних целина које се логичким приступом надовезују једна на другу, након чега следи закључак и попис коришћене литературе. У првом делу је приказан методолошко-хипотетички оквир истраживања. На самом почетку, након одређивања предмета истраживачког процеса, утврђени су циљеви дисертације, формиран су задаци, као и хипотезе истраживања (генерална, односно општа и посебне), које проистичу и логичким поступком се надовезују на постављене циљеве и задатке. Затим су приказане методе и технике истраживања, а у последњем делу је анализиран значај, односно научни допринос тезе кроз научну и друштвену оправданост истраживања.

Други део ове дисертације обухвата основна питања правног положаја државних службеника. Разматрају се карактеристике попуњавања радних места, како оних на положају, тако и на извршилачким радним местима. Анализирају се поступци обуке и стручног усавршавања, као и начин вредновања радне успешности. У овом делу рада се такође бавимо платама, обзиром да за службеничке плате постоји посебан платни режим. Истичу се посебна права и обавезе државних службеника која им припадају у односу на запослене у недржавном сектору. Посебно се апострофирају обавезе, из разлога што оне одређују битне разлике између ове две групе запослених (службеника и оних у општем систему). У последњем одељку се разматрају разлике између ова два система (радноправног и службеничког) у погледу етичког понашања.

Трећи део дисертације почиње анализом основних карактеристика радноправног положаја државних службеника у систему државне управе у нашој земљи, полазећи од тога да државни службеници имају важну улогу у раду управе, стварајући претпоставку за професионално и ваљано функционисање. У овом делу се указује на специфичности радноправног положаја државних службеника и на разлике које постоје у односу на остале запослене. 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 је доћи до што бољих законских решења ради потпуног уређивања њиховог статуса. Управо због недостатка једног прописа који би на свеобухватан 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. 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. 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. Изучавајући и пратећи Закон о државним

службеницима, као кровни закон, у раду ће даље бити посвећена пажња врстама радних места, пријему на та радна места односно условима потребним за заснивање радног односа државног службеника, те трајању и престанку истог. Акцент је стављен на начин избора државних службеника. Такође, анализиран је систем плата државних службеника који представља битан елемент службеничког статуса.

У четвртом делу се бавимо анализом радноправног положаја државних службеника у појединим земљама Европске уније. Истиче се утицај процеса европских интеграција на повезивање и прилагођавање националног, правног и административног система и усвајање и примену савремених принципа рада државних службеника. Извршена је компаративна анализа положаја државних службеника са акцентом на положај државних службеника у земљама Европске Уније због чињенице да се у овим земљама положају запослених у државној управи даје посебан значај, а чија искуства и резултати у регулисању положаја запослених имају нарочит домаћај за нашу земљу са аспекта приступних преговора наше земље и тенденција ка чланству у Европској Унији. Анализу вршимо у циљу прецизног дефинисања њиховог положаја и разлика које постоје у односу на положај државних службеника у Републици Србији. Упоредивање положаја државних службеника у различитим службеничким системима није једноставно, имајући у виду разлике у политичком, административном и друштвено-економском уређењу. Може се рећи да положај државних службеника углавном зависи од позитивног законодавног система једне државе. Такође се разматра и значај реформе државне управе за радноправни положај државних службеника. У циљу адекватног и правилног одговарања на захтеве из окружења и очекивања грађана и других правних субјеката неизоставно је да систем државне управе прати динамички развој друштва. Неопходно је положај и рад државних службеника уредити на савременим основама и принципима.

У оквиру петог дела дисертације даје се приказ резултата емпиријског истраживања које се бавило анализом радноправног положаја из угла државних службеника. Анализирани су ставови испитаника (државних службеника N=322) различитог пола, година старости, степена стеченог формалног образовања, година проведених у служби (радног стажа), материјалног и брачног статуса. Испитаници су поред наведених квалификаторних (социо-демографских) варијабли разврставани и по критеријуму да ли њихово радно место припада положају (помоћник министра, секретар министарства, директор органа управе у саставу министарства, директор посебне организације, заменик директора посебне организације, помоћник директора посебне организације, начелник управног округа) или категорији извршилачких радних места (виши саветник, самостални саветник, посебан саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт, млађи референт). Након приказа структуре узорка према наведеним варијаблима, извршен је приказ резултата добијених помоћу упитника који се састоји од три дела. У првом делу упитника се налази 10 питања која се тичу социо-демографских карактеристика испитаника, а у другом делу су 44 питања на скали Ликертовог типа на којој су државни службеници изражавали степен (не)слагања са наведеном тврдњом (1 – апсолутно се не слажем, 2 – не слажем се, 3 – нити се слажем нити не слажем, 4 – слажем се, 5 – апсолутно се слажем). У трећем делу упитника је скала процене које се тиче личног учинка испитаника, као и питање отвореног типа путем кога су испитаници давали предлог за побољшање њиховог службеничког положаја.

У закључку се, најпре, констатују односно сумирају завршна разматрања о схватањима и ставовима који су изнети у појединим деловима докторске дисертације, износе сличности и разлике, односно специфичности радноправног положаја државних службеника (као и службеничких прагматика – полицијских и војних

службеника) у односу на општи режим радног односа. Такође се даје приказ разлика између појединих проучаваних службеничких система ЕУ (Немачка, Хрватска, Словенија). Најзад се приказује кратак резиме о тренутном стању у службеничкој пракси на основу спроведеног емпиријског истраживања на узорку испитаника (N=322 државних службеника) и дају смернице за евентуално побољшање њиховог положаја у нашој земљи.

I ДЕО

МЕТОДОЛОШКО-ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР

ИСТРАЖИВАЊА

1. Предмет истраживања

Историјски посматрано, радноправни положај државних (јавних) службеника је скоро увек имао одређене специфичности у односу на остале категорије запослених. То се односило, а исто важи и у данашњим условима, на скоро све радноправне институте, почев од заснивања, па до престанка радног односа.

Предмет ове дисертације представљају најважнија питања, али и проблеми радних односа у државним органима с посебним акцентом на специфичности тих односа у односу на запослене у општем режиму радних односа, наспрам општег система радних односа. Предмет интересовања јесте сагледавање и ближе објашњење појма, природе и основних обележја радноправног положаја државних службеника, како са теоријско-научног и практичног аспекта, тако и с нормативно-правног и упоредног гледишта, као и да се уз помоћ одговарајућих метода утврди тренутан радноправни положај државних службеника у нашој земљи и појединим земљама ЕУ (Немачка, Словенија и Хрватска) које ће бити предмет компаративне анализе. Одлука за одабир наведене три земље је сужавање приликом предмета анализе. Изабрана је Немачка, као једна од шест држава које су након Другог светског рата, основале Европску унију, Словенија, као земља која је била чланица бивше СФРЈ и Хрватска као земља из региона. Следећи разлог за анализу радноправног положаја државних службеника у наведеним земљама огледа се у различитости законских система. У Немачкој је заступљен каријерни систем службеничких односа, у Хрватској уговорни, док Словенија примењује комбиновани систем.

Временски, предмет истраживања обухватао је период (јануар-септембар) 2021. године, а у просторном погледу обухвата простор Републике Србије (где је спроведено истраживање, о чему су дата ближа и потпунија објашњења у последњем поглављу дисертације), као и Европски простор (Немачка, Словенија, Хрватска) ради компарације решења која су усмерена на радноправни положај државних службеника и запослених у општем режиму.

Дисциплинарно одређење предмета истраживања проистиче из теме рада, предмета и циљева истраживачког процеса. Због своје сложености, предмет истраживања припада пољу друштвено-хуманистичких наука, ближе речено научним областима правних наука, односно радном и службеничком праву, а делом и науци о управљању, односно области управљања људским ресурсима.

Како би ближе појаснили предмет проучавања неопходно је најпре размотрити шта се подразумева под радноправним положајем државних службеника. Овај институт се најпре односи на елементе који карактеришу радни однос (запошљавање, односно пријем у службу, врсте службеничких радних места, њихов платни систем, као и мотивисаност за рад и даље напредовање и стручно усавршавање итд.), а затим и на елементе који се тичу повећања нивоа стручности, ефикасности и ефективности, рационалности запослених у државној управи, као и утврђивања њихове одговорности (дисциплинске, материјалне и кривичноправне), па до престанка службеничког односа.

Приликом разматрања радноправног положаја државних службеника и њихову специфичност у односу на запослене у режиму општих радних односа, треба

одредити основне сегменте тога положаја и посебно анализирати сваки од њих. Најзначајнији сегменти који битно раздвајају ове две врсте запослених (службенике и оне у општем режиму) су: вршење послова који су државног карактера, добровољно ступање у радни однос, хијерархија и субординација у односима, трајност и сигурност запослења, професионалност и политичка неутралност, поштовање кодекса службеничке етике, спровођење правних прописа, ефикасност и економичност у обављању дужности. Државни службеници, дакле, имају специфичан радноправни положај због посебног карактера послова и дужности, односно обавеза које имају приликом обављања послова, као и наглашене одговорности у вршењу функција државног органа.

Основни постулат на ком почива рад савремене управе подразумева висококвалификовану службу чији су стожер управо службеници, а основни предуслов за њихово добро функционисање у директној су вези са професионализацијом, деполитизацијом и департизацијом државне управе. Одлика доброг државног службеника је најпре добра обученост за обављање посла, што подразумева да службеник најпре мора да разуме суштину рада у управи. Затим је битно понашање службеника, које мора бити усклађено са условима функционисања државне управе, али такође службеник мора бити и аполитичан, односно политички неутралан при обављању свог посла, да се повинује прописима и држави, једном речју, личност која препознаје општи интерес и опште добро. Основну одговорност за стварање, рад, као и успех реформских процеса управе, управо имају њени кадрови, а нарочито државни службеници, као креативни кадрови.

Државни службеници обављају искључиво ауторитативне послове, дакле, послове који по својој природи представљају вршење прерогатива државне власти. То превасходно подразумева да они у односу према другим субјектима са којима остварују одговарајуће контакте иступају са јачом вољом, што опет значи да њихови међусобни односи не почивају на основама споразумевања и сагласности њихових воља. Тако је органима државне управе, као основна делатност којом се баве, уставним нормама поверена управна делатност – једна од државних делатности из оквира постојећих делатности државе. Поред ове, као другоразредну, пратећу делатност, државни органи управе обављају и обимом незанемарљиву, и садржајно разнородну, стручно-техничку делатност. Вршење државних послова је примарни задатак ових органа. Он има за циљ остваривање јавног интереса, а јавни интерес је конкретан облик општег интереса и, као такав, шири је од државног интереса у коме се остварује, али не и исцрпљује, будући да јавни интерес оживотворују и недржавни јавноправни колективитети.

Својим положајем и активношћу коју обављају, као и честим контактима са странкама, државни службеници су на мети сталне критике у позитивном и у негативном смислу. Наиме, ради се о традиционалном занимању које је веома изазовно те пружа велики број могућности од почетка до окончања службе. Занимање државног службеника је посебно упечатљиво за ове просторе и вуче корене још од некадашњег престижног, утицајног и признатог чиновничког посла. Иако је држава доживљавала различите облике друштвеног уређења у сваком од њих постојала је државна служба и државни службеници, као иманентна категорија сваког друштва, од монархије преко тоталитаризма, па до демократског друштва. Демократски концепт државе и јавне управе представља континуиран, динамички процес, а стандарди који су достигнути чак и у најразвијенијим земљама света се и даље мењају, побољшавају и стално развијају. Зато савремени концепт управе подразумева и сталну промену и реформу јавне управе која се може успешно одвијати само планирањем и управљањем ефикасних јавних политика. Реформски

процеси јавне управе су карактеристични како за „старе демократије” тако и за земље у транзицији. Кроз ове процесе се постепено мења и унапређује и сам концепт савремене државе. Зато, како би пратио савремене тенденције, службенички систем се мора стално преиспитивати и унапређивати. Службенички систем, најпре мора обезбедити законито и ваљано функционисање државне управе, а затим и њеним кадровима развој каријере, социјалну промоцију, етичке стандарде, као и механизме који су усмерени на побољшање рада државних службеника.

Стварање професионалног службеничког система неопходно је ради стварања услова за стручно и квалитетно обављање управних послова којима се остварују функције државе и спроводи политика. Сам службенички радни однос указује на правни положај (статус) државних службеника, као назив за скуп права и дужности службеника, укључујући првенствено права и дужности из радног односа. Имајући у виду природу и карактер послова које обављају, као и одговорност у вршењу јавне службе, елементи правног положаја службеника захтевају специфично правно регулисање које се разликује од регулисања положаја запослених у вандржавној сфери.

Усвајање и примена савремених принципа рада државних службеника имају велики значај за развој модерне управе. Током последње деценије у нашој земљи су предузете круцијалне активности и мере како би се управа устројила по европским стандардима и одговорила свакодневним потребама грађана, односно постала „јавни сервис грађана”. У том смислу, фундаменталан циљ развоја управе у Републици Србији је стварање и функционисање управе која је професионална и деполитизована.

2. Циљеви истраживања

Основни циљ овог истраживања јесте теоријско и емпиријско изучавање и анализа специфичности радноправног положаја државних службеника у нашој земљи и компаративна анализа у појединим земљама Европске уније (Немачка, Словенија и Хрватска). Посебан циљ је објаснити карактеристике и специфичности радноправног положаја државних службеника, као и приказати које су све особености карактеристичне за њихово правно уређење у односу на радноправни положај запослених у општем режиму радних односа. Дакле, као циљ овог истраживања намеће се анализа позитивног законодавства у циљу утврђивања зашто је и на који начин службенички радни однос специфичан у односу на режим општих радних односа. Битно је апострофирати да су људски ресурси веома важан фактор пословања сваке организације, па тако и државне управе. Циљ рада савремене, односно модерне управе у фокус ставља грађанина, те се популарише и синтагма „сервис грађана”, како би им се још више приближила.

С тим у вези могу се поставити следећи задаци истраживања:

1. утврдити у чему се огледају специфичности службеничког односа, односно права и обавеза службеника у односу на запослене у општем режиму радних односа;
2. утврдити којим се правним прописима регулише специфичан статус и радноправни положај државних службеника;
3. утврдити да ли су посебним службеничким законима установљена одређена права државних службеника која их доводе у привилегованији положај у односу на положај запослених у општем режиму радних односа (приватном сектору);
4. утврдити да ли постоје и у чему се огледају специфичности приликом заснивања радног односа државних службеника у односу на запослене у општем режиму радних односа;

5. утврдити да ли из специфичности радног односа државних службеника проистичу строжије забране, односно ограничења у односу на остале запослене;

6. утврдити да ли државни службеници имају већа права, али и обавезе, односно дужности и одговорности по основу рада и у вези са радом у односу на остале запослене;

7. утврдити да ли постоје разлике у престанку радног односа службеника и запослених у општем режиму радних односа (разлике у престанку службене дужности када се Република Србија појављује у својству послодавца и престанка рада код послодавца у општем режиму радних односа);

8. утврдити каква обележја државних службеника доводе до тога да рад државне управе буде професионалан и ефикасан;

9. анализирати значај потпуне професионализације државних службеника за ефикасно спровођење реформског процеса;

10. утврдити какав је однос између програма професионалног усавршавања и напредовања државних службеника и њихових способности, резултата и интересовања;

12. утврдити какви су ставови и мишљења испитаних службеника о њиховом радноправном положају и шта би испитаници променили у будућем периоду како би њихов положај постао још повољнији;

12а) утврдити да ли постоји статистички значајна разлика у изражености главних варијабли истраживања (организациони циљеви и сврха, инклузија и поштен третман, плате и бенефиције, савесност, посвећеност и лични интегритет, попуњавање радних места, оцењивање, напредовање и стручно усавршавање, учење и развој) у односу на социодемографске варијабле (пол, године старости, године радног стажа, материјални статус, степен образовања);

12б) утврдити да ли постоји статистички значајна разлика у изражености главних варијабли истраживања (организациони циљеви и сврха, инклузија и поштен третман, плате и бенефиције, савесност, посвећеност и лични интегритет, попуњавање радних места, оцењивање, напредовање и стручно усавршавање, учење и развој) с обзиром на трајање радног односа државних службеника, односно да ли постоји разлика у изражености главних варијабли истраживања између државних службеника на положају и државних службеника на извршилачким радним местима.

12в) утврдити да ли постоји могућност предикције радног учинка на основу познавања параметара радноправног положаја према критеријуму самопроцењене оцене учинка.

3. Хипотетички оквир истраживања

Основне хипотезе од којих се у истраживању полазило су усклађене и проистичу из предмета проучавања и дефинисаних циљева и задатака. Хипотетички оквир истраживања ове докторске дисертације обухвата једна генерална (општа) и шест посебних хипотеза истраживања које проистичу из опште и ближе разматрају предмет истраживања.

3.1. Генерална (општа) хипотеза истраживања

На основу научног одређења проблема и предмета рада, формулисан је *основни хипотетички став*: *Имплементација стандарда ЕУ који се тичу радноправног положаја управних кадрова а посебно државних службеника као најбројније категорије запослених у државној управи унапредиће њихов радноправни положај.*

Наиме, државни службеници, као лица која послове у државним органима обављају као своје трајно и редовно занимање имају кључну улогу у обезбеђивању законитог, стручног и континуираног рада управе. Они представљају најбитнији фактор квалитетног рада управе односно претпоставку за функционисање и рад ових органа. Од компетентности, знања, вештина и способности државних службеника у највећој мери зависи квалитет рада органа државне управе – ефикасност, професионалност, етичност и, пре свега, законитост рада односно степен задовољења интереса грађана који се управи обраћају ради остваривања неког права.

3.2. Посебне хипотезе истраживања

1. Поред општег режима радних односа који се односи на све запослене у радном односу, без обзира на организационе форме рада и својинске облике, у државним органима постоји посебан режим радних односа за лица запослена у тим органима, односно за државне службенике. Постојање посебног режима радног односа државних службеника произилази из специфичног карактера делатности државе, која се јавља у улози послодавца, затим због специфичне природе посла који државни службеници обављају, као и специфичне одговорности коју имају по том основу. Радноправни однос у државним органима традиционално поседује обележја која га битно одвајају од општег режима радних односа.

2. Привилегован положај државних службеника који се огледа у гарантованој плати из буџета, обезбеђеним посебним условима рада, посебном поступку правне заштите, као и могућност коришћења додатних права која се уређују посебним колективним уговором и сл. води ка већем степену задовољства сопственим радноправним положајем, а самим тим и већој ефикасности.

3. Специфичност радног односа државних службеника огледа се у строжијим забранама, односно ограничењима у односу на остале запослене, али то не умањује квалитет њихових радних права.

4. Професионална и ефикасна државна управа подразумева компетентне, мотивисане и политички неутралне државне службенике, који раде у добро организованом систему, са циљем да служе јавном интересу.

5. Унапређење програма реформе немогуће је спровести без потпуне професионализације кадрова.

6. Потребе за усавршавањем и напредовања државних службеника нису праћене креирањем одговарајућих програма и обука стручног усавршавања који би довели до повећања степена професионализма.

4. Методи и технике истраживања

Приликом истраживања, које има теоријски и емпиријски карактер, коришћено је више научних метода и инструмената. Тим пре што природа предмета истраживања – анализа специфичности радних односа у државним органима наспрам општег система радних односа, налаже мултиметодолошки приступ истраживању. У том смислу, користиће се различите научне методе, обзиром да је тема докторске дисертације мултидисциплинарног карактера и широко конципирана. У складу са наведеним, истраживачки процес се ослања како на опште, тако и на посебне научне методе и инструменте.

Општи научни методи који су приликом истраживања и израде рада коришћени су: историјски, нормативно-правни, дескриптивни, компаративни и статистички метод.

Примена историјског метода имала је за циљ да укаже, у временској динамици, на настанак и развој како института државних службеника, тако и службеничких односа. Употребом овог метода извршена је анализа ранијег законодавног уређења радноправног положаја државних службеника, а све у циљу уочавања предности и евентуалних мана важећих правних норми и оних које више не припадају позитивном законодавству. Примена историјско-компаративног метода треба да допринесе потпунијем сагледавању фактора који прате и у извесном смислу допуњују представу о предмету проучавања, како са историјског, тако и са глобалног, међународно-регионалног и упоредног становишта.

Обзиром да је положај државних службеника, као и запослених (општег режима радних односа) првенствено уређен највишим правним актима (Уставом и законима, како општим, тако и посебним), као и подзаконским актима (правилницима, уредбама) неизоставна је примена правне егзегезе, односно нормативно-правног метода истраживања, који је послужио за сагледавање и критичко преиспитивање правога смисла, логичке везе и системског карактера решења садржаних у законским и подзаконским прописима.

Сложеност истраживања, као и чињеница да се у њему мора узети у обзир деловање великог броја субјеката, као и контекст, тј. структура у којима они делују, метода анализе ће бити веома често коришћена, а нарочито парцијална анализа, анализа садржаја и анализа структуре, тј. структурална анализа. Такође, биће неизоставне и дескриптивна и експликативна анализа.

Дескриптивни метод је коришћен за описивање и ближе појашњење радноправног положаја државних службеника и запослених у општем режиму радних односа, као и за приказ достигнутог нивоа научне мисли о наведеним институтима.

Компаративном методом је вршено поређење радноправног положаја државних службеника и запослених у општем режиму на националном нивоу, као и поређење позитивног законодавства које се тиче државних службеника са европским стандардима појединих земаља (Немачка, Словенија и Хрватска).

Поред наведених, општих метода, коришћени су и посебни (допунски) научни методи. Од посебних метода, нарочито су коришћени метод анализе и синтезе и метод индукције и дедукције.

Методом анализе и синтезе се долази до сазнања о државној управи и њеном персоналном елементу, службеничком систему и реформском процесу државне управе, као и усклађености са европским стандардима. Наспрам наведеног, метод индукције и дедукције је највећим делом примењен приликом сагледавања добијених података, као и формулисања закључних разматрања.

Примена статистичког метода је важна приликом приказа и анализе прикупљених података. Овај метод је коришћен за анализу података и информација добијених током истраживачког процеса.

Од техника приликом истраживачког процеса примењено је анкетирање, а инструмент је анкетни упитник, који је посебно креиран како би дао одговоре на предмет проучавања тезе. Анкетни упитник (видети прилог) се састоји од 53 питања. Коришћена су четири типа питања. Први тип су питања са унапред формулисаним и понуђеним одговорима, код којих се од испитаника тражило да заокружи (чекира) одговор. Ова питања се тичу прикупљања података о социодемографским варијаблама, утврђују којој врсти службеника испитаници припадају (положаји или извршилачка радна места), као и која је врста радног односа (на одређено или неодређено време). Други тип су питања која садрже унапред формулисане тврдње (којих има 44) код којих се од државних службеника очекивало да дају своје процене слагања са њима, у складу са правилима Ликертове петостепене скале. Упитник садржи питање о рангирању, где је сваки државни службеник требало да рангира свој учинак, а могући ранг се кретао у распону од 1 до 10. Четврти тип су била питања отвореног типа, код којих се од државних службеника тражило да самостално дају одговор на постављено питање. Овај тип питања је коришћен за утврђивање предлога за побољшање радноправног положаја државних службеника из њиховог угла.

5. Научна и друштвена оправданост истраживања

Дисертација под називом: „Специфичности радноправног положаја државних службеника у Републици Србији и земљама ЕУ” има теоријски и практични значај. Теоријски значај ове дисертације огледа се у свестраној анализи радноправног положаја државних службеника, који се најпре базира на упоредној анализи специфичности државних службеника у односу на запослене у општем режиму, као и у односу на тзв. службеничке прагматике (службенике у полицији и војсци), али и упоређивањем законодавних решења земаља из региона и појединих земаља ЕУ.

Научно сазнање о предмету истраживања детерминише друштвену оправданост и практичну применљивост конкретног истраживања. Оправданост проучавања, како теоријска тако и практична, налази се првенствено у актуелности проблематике. Бавећи се свакодневним животом грађана они представљају лице државе. Дисертацијом ће бити свеобухватно сагледане специфичности радноправног положаја државних службеника у нашој земљи и земљама ЕУ на научно утемељен начин, да би се он ближе спознао и да би се створиле неопходне претпоставке за његово потпуније сагледавање и даље унапређивање. Анализом положаја државних службеника са радноправног аспеката може се доћи до сазнања да је проблематика кадрова у државној управи (нарочито државних службеника) увек инспиративна за проучавање. 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 државних кадрова и њиховог положаја као персоналног елемента управе. Ова питања посебно долазе до изражаја када се покрену расправе о друштвеним реформама или развоју 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 тог положаја на основама релевантних прописа.

Значај државних службеника за друштво и државу у целини несумњиво расте. Наиме, 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. Стога, државни службеници у ширем смислу представљају државу. Државни службеници обављају послове у органима државне управе као своје основно, стално и трајно занимање за које су плаћени. Сталност њиховог позива не тангира промене власти. То је професионалан и деполитизован број кадрова. Зато разлог одабира ове теме лежи у великом значају који државни службеници имају у данашње време у савременој државној управи. „Добра” јавна управа заснива се и ослања на професионализам и висококвалификовану службу, чији су стожер управо државни службеници. Они имају кључну улогу у обезбеђивању законитог, стручног и континуираног рада управе.

Посебан допринос тезе огледа се у томе што садржи емпиријски приступ проблему. Наиме, креиран је упитник који је путем линка дистрибуиран државним службеницима, како онима на положају, тако и државним службеницима на извршилачким радним местима, али су у оквиру испитаника укључени и полицијски службеници, као службенички прагматици. Примарни циљ спровођења оваквог типа истраживања односи се на упоредни приказ теорије и праксе, односно утврдити чињенично стање на основу ставова поменутих категорија испитаника. Увид у резултате истраживања ће нам пружити могућност да проценимо у ком смеру треба да тече даљи развој управе. Такође, резултати истраживачког процеса би могли да пруже додатне информације везане за процес предлагања и изналагања најадекватнијих решења за унапређење ове области. Између осталог, добијени резултати и у складу са њима формиран предлог мера за побољшање, могли би послужити креаторима новог радног/службеничког и другог законодавства у нашој земљи.

II ДЕО

ОСНОВНА ПИТАЊА ПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

1. Персонални елемент државне управе

Управу чине људски ресурси, заправо сви њени запослени. „Један од најважнијих услова квалитета рада управе је њен персонални састав.”¹ Управо због тога квалитет пословања државне управе у највећој мери зависи од нивоа стручности, стечених способности и етичких квалитета државних службеника. Може се рећи да се главни недостаци у раду управе најчешће огледају у незаконитом и неправилном поступању и раду њених кадрова. То је и главни разлог што се „од управних кадрова захтева законито, високостручно, професионално, иницијативно, креативно и одговорно вршење послова и задатака.”²

Кадрове у државној, односно јавној управи (тзв. управне кадрове) чине сви запослени у органима државне управе, а који се баве управним, стручним и осталим пословима и обављају разне задатке који су им поверени. Структуру запослених у државној управи чини неколико категорија са различитим положајима, правима и обавезама, одговорностима и начином избора.³ Лица која се баве одређеним пословима у оквиру државне управе се могу диференцирати по основу одређених критеријума, који су заступљени у скоро свим савременим европским службеничким системима.⁴ У позитивном праву наше земље, државни службеници се класификују у три врсте, па тако, прву категорију чине државни службеници на положају, другој категорији припадају државни службеници на извршилачким радним местима, док трећој категорији припадају намештеници, као посебна врста запослених у државној управи. Дакле, лица која делују у систему државне управе су: функционери, државни службеници и намештеници, а као њихов послодавац јавља се Република Србија.⁵ Најпре ћемо се бавити дефинисањем послодавца. Наиме, основни делокруг рада послодавца је организовање рада запослених, издавање налога и упутстава која се

¹ А. Илић, „Појам и врсте државних службеника“, *Зборник радова правног факултета у Нишу*, 57/2011, 257.

² П. Димитријевић, *Управно право*, Медивест, Ниш, 2019, 136.

³ Ј. Петровић, „Политичка и неполитичка радна места у државној управи (два облика рада - функција и служба)“, *Годишњи Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини – Косовска Митровица*, 187.

⁴ У упоредном праву, као и у правима земаља ЕУ, није присутна универзална класификација кадрова у јавној управи. Међутим, генерално се могу уочити заједнички принципи засновани на „доброј пракси” на основу којих се праве одређена поређења и оцене. Систем квалификације између осталог зависи и од тога да ли се примењује класични систем државне, односно јавне управе, где је вршење власти дато класичним државним службеницима, или је ипак систем државне управе такав да обухвата већи број запослених који се једним именом зову јавни службеници и чији се делокруг рада поред послова државне управе односи и на обављање послова јавних служби. Опширније у: Д. Шупут, „Класификација државних службеника у законодавствима различитих држава“, *Правни живот*, бр. 10/2006, 403-424.

⁵ Хијерархијски систем на локалном нивоу је такав да је „послодавац функционера, службеника и намештеника у јединицама локалне самоуправе је сама јединица локалне самоуправе.“ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе „Службени гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. закон), чл. 4. ст. 2. Опширније у: Р. Брковић, „Радноправни положај локалних службеника у Србији у светлу нових законских решења“, *Радно и социјално право*, 1/2016, 60.

тичу извршавања престације рада, надзор над активностима запослених и контрола резултата рада, као и исплата плате као противпрестације за обављање послова. Национално радноправно законодавство разликује две врсте послодаваца: приватна лица (правна и физичка) и државу са јединицама територијалне аутономије и локалне самоуправе. Код приватних правних и физичких лица, односно приватних послодаваца, радни однос се заснива уговором о раду, док се у случајевима када се као послодавац јавља држава радни однос заснива на основу акта надлежног органа. Према врсти послодавца, дакле, могуће је разликовати општи и посебни режим радних односа. Општи режим радног односа важи за послодавце који су приватна лица. Међутим, када се у улози послодавца појављује држава, запослени у јавном сектору раде у посебним режимима радних односа. Јавни сектор је, притом, врло диверсификован. Ово из разлога што се јавни сектор односи, како на запослене који обављају послове из домена државних органа (као што су државни службеници), али такође и на запослене, како у јавним службама, тако и у јавним предузећима. Поред њих, у јавном сектору раде и запослени чији су послодавци аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе будући да су Уставом Републике Србије као облици вертикалне поделе власти предвиђене покрајинска аутономија и локална самоуправа.⁶ Општи закон који важи за све категорије, како запослених, тако и послодавце је Закон о раду⁷ (у даљем тексту: ЗР), док је Закон о државним службеницима⁸ (у даљем тексту: ЗДС), *lex specialis* за запослене у државним органима.

1.1. Политичка и неполитичка радна места у државној управи

Свако савремено друштво, као група људи која на јединствен начин организује и обавља одређени круг послова, организовано је као држава. Да би се обезбедило обављање заједничких послова на нивоу друштва, држави је потребна власт. Како би ваљано обављала функцију власти, односно државних функција потребан је посебан инструмент – државни орган који у име државе обавља државне функције. За обављање поверених им функција државни органи ангажују одговарајућа лица за обављање државних послова. Обављање државних послова у државном органу, сагласно томе да разликујемо функцију државе као циљ од делатности државе као средства за његово остварење, обављају две категорије запослених, и то: у прву категорију убрајамо лица која су носиоци државне функције, односно функционери, док у другу групу запослених сврставамо лица која обављају стручне и помоћне послове у државном органу, односно државни службеници.⁹

Рад у вршењу функције врши изабрани државни функционер који је изабран од стране народа или представничког тела, чији рад представља вршење делатности државног органа, за чији избор се као критеријум не узима стручна спрема, већ политичка усмереност и активност. Међутим, за обављање функције неопходно је стручно познавање професионалног апарата кога чине запослени, тј. службеници који те послове обављају по занимању.

Рад изабраног државног функционера и рад стручног професионалног особала „врше се истовремено и оба су непосредно везана за вршење делатности државе, али

⁶ Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *Радно право*, ЈП Службени гласник, 2019, 90.

⁷ Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење.

⁸ Закон о државним службеницима „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018 и 157/2020.

⁹ Р. Безбрадица, „Дисциплинска одговорност државних службеника“, *Радно законодавство у пракси*, 2007, 151.

извршиоци овог другог облика рада субординирани су вршиоци првог облика рада, тј. носиоцу функције. Различита природа оба ова облика рада условљава и различит статус лица која их врше.¹⁰

Изабрани функционер вршећи свој рад обавља послове функције на коју је изабран, а који су неопходни ради остваривања циљева и задатака државе као најорганизованијег дела друштва, при чему функција представља делатност државе усмерену на вршење државне власти која се остварује радом државних органа. Зато је за остваривање функција државне власти потребно на глобалном плану утврдити циљеве и правце деловања, односно утврдити средства и начин дејства функције државе на друштво, с једне стране, и с друге стране потребно је обезбедити учешће у делатности на реализацији утврђених циљева и праваца деловања. Државни функционер вршећи свој рад на изабраној функцији обавља послове државног органа утврђене на глобалном плану, јер је ова делатност јавна и политичка која не може постати ничија професија, односно која се не може ни у ком случају обављати као нечије занимање.

Функционери на функцију долазе путем избора од стране народа или представничког органа. Остале облике послова обављају лица у служби државног органа. Она се примају у службу на основу акта функционера који руководи радом органа. Из реченог произлази да је неопходно разликовати рад у функцији и рад у служби. Овим разликовањем ствара се претпоставка да се направи разлика између статуса лица које врши функцију и статуса лица које врши послове у служби органа. Има писаца (С. Јовановић) који истичу да се обе групе ових лица могу сматрати државним органима из разлога што се акти и једних и других стављају на рачун државе. Међутим, исти писац указује да та лица, без обзира што обављају рад за рачун државе, немају исти статус па се из тих разлога не могу назвати истим именом, државни службеник.¹¹

Функција, како је већ речено, није ничије занимање. На њу се долази избором од стране народа или представничког тела. Она је израз поверења. Не заснива се, дакле, на уговору. Критеријуми за избор на место функционера у представничком телу и извршном органу нису стручни већ су политички и заснивају се на поверењу бирачког тела односно представничког тела.¹²

Функције државне власти врше изабрана физичка лица која имају статус функционера.¹³ Државни функционери нису државни службеници. Закон о државним

¹⁰ А. Илић, „Појам, правна природа и субјекти службеничког односа“, *Теме*, Ниш, 3/2011, 952.

¹¹ Наведено према: Б. Шундерић, „Држава као послодавац“, у: Р. Брковић, (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 13.

¹² *Исто*, 15.

¹³ Према одредбама Устава Републике Србије „Службени гласник РС“, бр. 98/2006, чл. 99. Народна скупштина бира и разрешава: Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара, бира и разрешава судије Уставног суда, бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце, судије и заменике јавних тужилаца, у складу са Уставом, бира и разрешава гувернера Народне банке Србије и надзире његов рад, бира и разрешава Заштитника грађана, и надзире његов рад, бира и разрешава и друге функционере одређене законом (председника Републике, председника владе, судије уставног суда, судије Врховног суда, Републичког државног тужиоца, Гувернера Народне банке Србије и друге савезне функционере одређене републичким законом). У овом члану су набројани функционери који врше функцију власти а који на функцију долазе избором од стране Скупштине. Судбину функционера деле и републички посланици на сталном раду у скупштини. Њих бирају грађани тајним и непосредним гласањем. Сви наведени функционери бирају се на одређено време. Посланици, председник Републике, Републичка влада, државни тужилац бирају се, односно образује за период од четири године, гувернер Народне банке на пет година, док се судије Врховног суда и Републичког уставног суда бирају на девет година. Избором на функцију ова лица стичу одређена овлашћења али преузимају и одређене дужности и, разуме се, одговорности. Исто.

службеницима, у члану 2. став 2, изричито одређује да државни функционери нису државни службеници. У лексичком смислу, јавна функција значи – обављање, делатност, дужност, служба, посао, радња. У политичком језику, функција значи обављање одређене изборне јавне делатности у политичкој организацији, представничком телу, радној организацији или управи. У правној науци под јавном функцијом се подразумева активност, односно делатност обављања одређеног позива или службе, задатка или групе задатака, улоге или утицаја које неко врши у државној власти, друштвеним односима или јавном животу и правосуђу.¹⁴

Функционери представљају лица која обављају законодавну, извршну и судску власт за државу. Њих на радна места бира Народна скупштина односно поставља Влада. Сваки функционер без обзира на то да ли је изабран или именован, има мандат да врши јавна овлашћења и поверене су му одређене радне обавезе.¹⁵

За функционере је карактеристично тј. њихова најбитнија разлика од државних службеника је то да су политизовани. У групу државних функционера спадају министри, државни секретар и чланови владе. За разлику од државних службеника, они нису у радном односу. За разлику од државних службеника где постоје сва четири битна обележја радног односа: плаћеност, добровољност, лично обављање и правна субординација, у случају државних функционера изостаје правна субординација, односно правна подређеност. Правна подређеност изостаје зато што функционер као државни орган представља државу тј. врши државну власт и као такав не може бити у радном односу са државом јер држава не може да постоји мимо својих органа и да од истих буде независна односно издигнута. Осим лица која су у закону стриктно наведена да немају статус државних службеника, посебним прописима је утврђено да генерални секретар председника Републике Србије, заменик генералног секретара председника Републике Србије, шеф кабинета председника Републике као и саветници председника имају положај функционера.

Однос између државних службеника и функционера је јако повезан и међусобно условљен. Наиме, да би држава вршила своју власт, њој су потребни и функционери и државни службеници. Рад државног функционера, а самим тим и вршење државне власти, обавља се преко лица која су у радном односу са државом, захваљујући њиховој професионалности и стручним вештинама. Лако је извући закључак, функционер врши власт преко организоване стручне службе којој су поверена овлашћења у вези остваривања конкретне функције власти. Јасно се мора направити разлика између функционера и лица која обављају стручне послове. Функционери су као вршиоци државне власти, као продужена рука државе, напослетку као сама држава, политизовани, нису у радном односу, представљају сам орган у коме су постављени тј. саму државу. Врше државну власт и изнад њих не постоји власт којој би били подређени. Стручни, непотитизовани тим, правно подређен држави као послодавцу, који за послодавца обавља непосредну власт представља тим државних службеника у сваком државном органу. Ова лица обављају послове као своје редовно занимање. Ако буду изабрана односно именована на функцију у државном органу, права и обавезе из службеничког односа им мирују док траје функција. Након престанка функције имају право да се врате на радно место државног службеника. Испуњавају своју дужност тако што стручно, зналачки уједињено и применом овлашћења обављају задатке које им је одредио државни орган у коме раде. Правно су подређени држави са којом су као послодавцем у радном односу. „Функција је посао који је израз политичке власти а служба је

¹⁴ З. Ивошевић, „Правни положај јавних функционера“, *Правни записи*, 1/2011, 90-91.

¹⁵ Исто, 92.

занимање, стручни посао у коме елемената власти не сме бити.”¹⁶

Значајно је одговорити на питање да ли је функција исто што и радни однос или још прецизније речено да ли су функционери у радном односу. Тако да држава и орган како истиче Крбек „чине нераздвојно јединство.”¹⁷ Према томе, тела политичке власти у односу према запосленом представљају државу као послодавца и они не могу имати свог послодавца јер су они нераздвојни део државе као послодавца. Функционер, дакле, као државни орган не може бити у радном односу са државом, јер држава није неки посебни субјект који може да постоји без органа, независно од њега и издигнута изнад њега. Држава и орган не представљају две личности са међусобним правним односима. Орган представља само државу и то унутар одређене надлежности и нема никаква своја лична права, већ врши само државну надлежност.¹⁸

Функција је посао који је израз политичке власти, док служба представља занимање (професију), стручни посао (професионални посао) у коме не сме бити елемената власти. И функција и служба морају се вршити лично. Прва од стране функционера, а друга од стране службеника.¹⁹ Државни службеници на положају представљају највиши стални кадар државне управе. Они се разликују од функционера, односно изабраних лица тј. чланова владе (нпр. председника и потпредседника владе, министара и државних секретара). Државни службеници на положају су у радном односу (помоћници министра, секретари министарства, директори органа управе у министарствима итд.), док функционери нису у радном односу, већ се сматрају изабраним лицима, која остварују право на плату и остала права која проистичу из социјалног осигурања. Основни критеријум за њихово међусобно разграничење је правна субординација, која представља битно обележје радног односа, а која недостаје у правном положају државних функционера.²⁰

Суштински елемент и незаменљиву компоненту службеничких система чине државни службеници, као лица која се одликују великим значајем за постојање и рад јавних служби. Без њих се не може замислити стално, редовно, несметано и ефикасно функционисање јавних служби. Они у државној управи чине доминантну групу запослених који своје занимање обављају као главно и трајно.²¹

Професор Марковић за лица у органима државне управе наводи да они чине „људски супстрат” тих органа.²² Он додаје да се државним службеницима сматрају сви они појединци који су запошљени ради вршења послова и задатака у органима управе.²³ За разлику од функције, служба указује на обављање рада у својству лица у

¹⁶ З. Ивошевић, *нав. дело*, 1/2011, 92.

¹⁷ I. Krbek, *Lica u državnoj službi*, Izdavački zavod jugoslovenske akademije znanosti i umetnosti, Zagreb, 1948, 28.

¹⁸ Исто, 29.

¹⁹ Б. Шундерић, (2006), 20.

²⁰ Б. Лубарда, (2012), 76.

²¹ З. Вукашиновић-Радојичић, *Европски службенички системи*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, 9.

²² Р. Марковић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 2002, 162.

²³ Професор Марковић (2002) истиче да су ранијим законом, односно Законом о радним односима Републике Србије (1991) лица у органима управе, према томе како су такав статус засновала, као и у другим државним органима, могу се поделити у три групе: 1) запослени у органима државне управе (у министарствима и посебним организацијама), који се примају у радни однос одлуком функционера који руководи овим органима и службама; 2) изабрана лица (председник Владе, потпредседници, министри), које бира и разрешава Народна скупштина; 3) постављена лица (функционери у органима управе, осим министара, које бира и разрешава Влада). Р. Марковић, *нав. дело*, 163. *Запослени* су лица која се запошљавају, односно примају у радни однос по основу одлуке функционера који руководи органом управе или службама. *Изабрана лица* су лица у органима управе која бира и разрешава парламент, у Србији Народна скупштина. Р. Марковић, *нав. дело*, 163. *Постављена лица* су она која у органима управе поставља Влада. У Србији постављеним лицима се сматрају функционери у органима

радном односу. Да би функционери могли да врше функцију власти, неопходан је читав низ људи који би извршавали стручне и помоћне послове. Рад на овим пословима не значи вршење власти. Али, извршавање ових послова претпоставка је вршења власти. Наиме, да би се власт вршила орган мора имати организован апарат који ће чинити стручна лица која ће обављати стручне послове припремања вршења функције власти и послове чијим се вршењем она остварује. Реализација одређене функције власти захтева извршавање једног великог броја стручних и помоћних послова за које је потребно стручно знање. Ове послове обавља особље запослено у државном органу које чини стручни, професионални апарат државног органа. Ова лица обављају те послове као своје редовно занимање за шта примају одговарајућу зараду.²⁴

1.2. Разлика између јавног и државног службеника

Ради потпуног и тачног одређења на кога се све односи посебан режим радних односа претходно је потребно разјаснити и појмове државни и јавни службеник и одредити са ли су ти појмови синоними један другом, а ако нису у чему се огледају разлике између њих. Да би се појам службеника могао што јасније и прецизније одредити потребно је пре тога повући јасну разлику између државних функционера и службеника, јер и једни и други раде за државу и то две врсте рада; рад у вршењу функције и рад у служби.

Појмом јавни службеник обухватају се све врсте таквих службеника. Између осталог, то значи да се јавним службеницима сматрају: државни службеници (према нашим прописима – државни службеници на положају и државни службеници на извршилачким радним местима); затим службеници у обављају послове у покрајинским органима, организацијама и службама, односно службеници који су запошљени у органима, организацијама и службама јединица територијалне аутономије; затим службеници који раде у градским органима, организацијама и службама, односно службеници који су запошљени у органима, организацијама и службама на нивоу локалне; као и међународни службеници (службеници који раде, односно који своју дужност врше у органима, институцијама и службама Организације уједињених нација (ОУН), Европске уније (ЕУ) и других међународних асоцијација, основаних на глобалном или регионалном плану).²⁵

Јавни службеници играју пресудну улогу у обављању административних активности у свакој земљи. Они имају кључну улогу у формулисању и спровођењу владиних политика. Поред тога, они су дужни да своје целокупне капацитете посвете свом послодавцу у сврху остваривања јавног интереса и спровођења парламентарних одлука на неутралан и једнак начин, у складу са принципима лојалности, доживотног стажа и каријере – заснован систем. Као представници државе, они су такође дужни да буду поуздани и да покажу пристојно и с поштовањем понашање.²⁶

Теоријски појам јавног службеника одређује се на тај начин да се не узима у обзир постојећи позитивно-правни оквир и конкретно позитивно право које се појма службеника тиче. У теорији се појму службеника углавном приступало са два

управе, изузев министара. Изабрана и постављена лица у органима управе обухватају се заједничким називом *функционери у органима управе*. У категорију функционера не спадају руководиоци. Исто, 164.

²⁴ А. Илић, „Појам, правна природа и субјекти службеничког односа“, *Теме*, 3/2011, 953.

²⁵ Ж. Кулић, *Службеничко право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2009, 84-85.

²⁶ Z. Vukašinović-Radojčić, A. Rabrenović, “Theoretical understandings of the concept of a ‘public servant’ towards a common definition”, *NBP. Nauka, bezbednost, policija*, 1/2020, 54.

основна становништва: (а) појам службеника у најширем смислу везивао се за обављање какве јавне службе, под којом се подразумевала и служба у државним органима. У том смислу, везивањем за јавну службу или службу у државним органима, лица која су те и такве послове обављала називала су се јавни, односно државни службеници. Према овом полазишту појам службеника односио се на сва лица која су обављала, на овај или онај начин, послове јавне службе, без обзира на организациони облик те службе, природу и значај посла, као и на евентуални ранг и својство лица у тој служби. Могли бисмо рећи да својство службеника, према овом становишту, имају сва лица која на основу закона, обављају јавну службу (б) према другом ставу, појам државних службеника је везан и за обављање послова јавне службе, али се лица која учествују у раду организације јавне службе деле на она која се одликују, према правима и обавезама које поседују, неким посебним својствима, већим значајем за функционисање јавне службе, и посебно они чијим радом се непосредно остварују основни циљеви јавне службе, чиме се обезбеђује њен континуитет, редовност и квалитет рада, а то су заправо службеници. Међутим, поред државних службеника, значајан број лица укључено је у функционисање јавних служби на привремени и текући начин или обавља помоћне и техничке послове, који не обављају функције јавне службе као такве, али им обезбеђују услове да се функције јавне службе реализују радом службеника. Ово је основ за поделу на: државне службенике, као стручна (професионална) или редовна лица у јавној служби, почасне и хонорарне службенике и коначно, раднике, односно остале запослене (намештенике).

При томе додатно подела на службенике и раднике (намештенике) тражи се и у природи послова: први обављају послове претежно интелектуалне природе, а други претежно физичко-материјалне и пратеће послове у јавној служби.²⁷ Крбек наводи да појам „лица државне службе” у ширем функционалном смислу „значи да би он обухватио сва лица која врше било какву јавну функцију у широком смислу те речи.”²⁸ Он, при томе, истиче лица која се професионално баве неким радом које држава због његовог значаја прецизније регулише, и то како рад тако и лични статус и однос. Он наводи да је „за темељни појам лица државне службе, у широком смислу речи битно баш то, да такво лице делује у име одређеног државног органа, да се његова делатност сматра за делатност одређеног државног органа.”²⁹ И. Крбек разликује, такође, у државном апарату две врсте службеника који се по свом правном положају битно разликују. То су: службеници од каријере и пригодни службеници.³⁰ Службеници од каријере су извршавали државну службу као своје редовно и основно, односно главно занимање, које обезбеђује њима и њиховој породици животну егзистенцију, док, напротив, пригодним службеницима њихово приватно занимање осигурава личну и породичну егзистенцију, а државна служба представља за њих само споредно занимање – нпр. судије поротници, чланови комисија и сл.

За разлику од њих, пригодни службеници су имали своје главно занимање, а државна служба имала је за њих карактер споредне службе.³¹ Вукоњански истиче да је Закон о државним службеницима познавао и трећу категорију тзв. принудних службеника. То су била лица која су по разним основама потпадала под обавезну

²⁷ М. Влатковић, „Појам јавног/државног службеника у законодавној еволуцији после Другог светског рата“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 35-60.

²⁸ И. Крбек, *Лица у државној служби*, Издавачки центар ЈАЗУ, Загреб 1948, 6.

²⁹ Исто, 7.

³⁰ Исто, 15 и 16.

³¹ И. Вукоњански, Положај државних чиновника у епохи социјалистичке Југославије 1945–1966, *Архив, часопис Архива Југославије*, 1–2/2012, 177.

државну службу у изузетним околностима. Тако се у случајевима елементарне непогоде прописивала принудна служба грађана у циљу отклањања опште опасности или санирања последица. Осим тога, у одређеним струкама у којим није било довољно запослених у државној служби, кадар се попуњавао лицима у принудној служби, која је временски била ограничена.³²

Појам јавног службеника у ширем смислу речи, како истиче Балтић, обухвата бројне, разнолике и компликоване правно-службене односе: да садржи више различитих појмова који се суштински разликују, односно да обухвата више различитих категорија државних службеника³³. Овај аутор, полазећи од „правно функционалне стварности” службенике класификује у пет категорија. Првој категорији припадају стални или професионални чиновници, или једноставно речено чиновници. Другој категорији припадају почасни јавни службеници, а трећој принудни јавни службеници. У четврту категорију сврстава помоћне јавне службенике, а у пету тзв, контрактне службенике, односно јавне службенике који су запошљени по уговору и са приватно правним карактером.³⁴ А. Балтић наводи да најважније категорије представљају чиновници сматрајући да сваки чиновник јесте јавни службеник, а да сваки јавни учесник - службеник у служби није већ самим тим и чиновник.³⁵ У том смислу, А. Балтић наводи да су „чиновници лица која су добровољно и у релативном смислу на један сталан начин уврштени на стална службена места у сталном кадру јавних служби, који примају једну плату чија је висина утврђена на основу закона, уредбе или буџетом.”³⁶ Из овакве Балтићеве дефиниције произилазе основни и битни елементи општег појма чиновника а то су: јавна служба, добровољни пријем у јавну службу, инкорпорација у сталне кадрове и плата. То све појединачно није карактеристично за остале набројане врсте јавних службеника „јер се у првом случају ради о привремено или често тренутно ангажованом од државе, као што међу њима има оних који су у јавну службу ушли принудно или је врше узгредно и из почасти или су пак ангажовани приватно правним уговором о најму службе.”³⁷ То су лица која вољно и на сталан начин врше службу, распоређујући се на службена места и у звања, примајући плату која је утврђена по основу закона, уредбе или буџетом.³⁸ Полазећи од „правно функционалне стварности”, А. Балтић дакле, дели службенике на сталне или професионалне чиновнике, односно чиновнике, почасне јавне службенике, принудне јавне службенике,³⁹ помоћне јавне службенике и јавне службенике са приватноправним

³² И. Вукођански, *нав. дело*, 177.

³³ А. Балтић: Општа теорија појма јавног службеника, с нарочитим обзиром на југословенско законодавство и кривични законик, докторска расправа брањена 5. марта 1938. године, Београдски Универзитет, Правни факултет 1939, 15.

³⁴ *Исто*, 15 ; слично Otto Mauer u Deutsches Verwaltungsrecht, Berlin, 1924, 144.

³⁵ *Исто*, 16.

³⁶ *Исто*, 34.

³⁷ Интересантна је подела у француском праву коју наводи Балтић, а задржала се до данас. То је подела на „владајуће“ јавне службенике и „службенике“. У том смислу Балтић наводи да се „владајућим јавним службеницима“ сматрају они који друштвену и политичку силу и моћ држе у својим рукама, док „службеници“ без било какве политичке моћи учествују у вршењу јавне службе. Такође, Балтић истиче као посебну групу учесника у јавној служби који се одликују специјалним односом према тој служби. То су службеници у најширем смислу речи, јер су својим позивом функционално повезани са јавном службом, на пример адвокати, а донекле и концесионари јавне службе - А. Балтић, *исто*, 10 и 13.

³⁸ А. М. Балтић, 1939, *нав. дело*, 34.

³⁹ Принудни службеници су лица која ступају у службени однос независно од своје воље. То су лица која су једностранним актом надлежне власти стављена у принудну ситуацију ради истраживања неке привремене и прописом предвиђене принудне активности (војни обвезници, сведоци, вештаци, адвокати).

карактером (по уговору).

У вези с реченим може се поставити као правило, да је код службеника од каријере вршење државне службе редовно неспојиво с вршењем неке друге недржавне службе, док је напротив то редовно спојиво код пригодних службеника. Такође, И. Крбек сматра да су хонорарни државни службеници посебна врста пригодних службеника,⁴⁰ који је узимају из редова „нарочитих стручњака”.⁴¹ С обзиром на правне односе лица државне службе, Крбек разликује прагматичне, принудне и контрактуалне службенике. При овој класификацији Крбек полази од две основне тачке: да ли је у питању добровољно или принудно ступање у државну службу и да ли је садржај службеничких односа кад је лице ступило у државну службу унапред уређено државним прописима или то лице може да закључи посебан уговор са државом.⁴² Службеници од каријере махом су прагматички службеници, док су пригодни службеници и принудни и прагматички.⁴³ Код принудних службеника ни ступање у статус службеника ни одређивање садржаја службеничког односа (нпр. војна служба) не зависе од њихове воље. Ова категорија службеника не спада у јавне службенике у савременом смислу због нерегуларности, тачније одсуства редовности, обзиром да не примају плату већ одређени вид накнаде. Данас таквих каријерних службеника нема и не може их бити. Прагматични државни службеници су они који добровољно одлучују да ли ће ступити у службу, тачније њене органе и организације, да ли ће у њима остати, али садржај службеничког односа утврђује објективно право без обзира на њихову вољу. Уговорни, односно како их Крбек назива, контрактуални службеници не одлучују само да ли ће уопште ступити у службу и организацију јавне службе, већ и под којим условима и на који начин ће њихов службени однос постојати и трајати. Садржај службеничког односа утврђује се по основу уговора, а не објективном правном нормом.⁴⁴

Р. Марковић сматра да лица која су запошљена у органима државне управе чине „људски супстрат” тих органа. То су заправо сви појединци који су ангажовани за обављање послова и задатака у органима државне управе, односно лица која у органе државне управе долазе на различите начине, имају различит положај у тим органима, као и другачија и специфична овлашћења и дужности, па се у складу са свим овим набројаним мерилима могу разврстати и у одређене групе запослених у државној управи.⁴⁵ Споменути аутор истиче да се запослени у органима државне управе подводе под радноправни режим запослених у државним органима. Реч је о лицима која послове у органима државне управе обављају као стално и редовно занимање, као своју професију, за разлику од лица која су изабрана и постављена. Појам „службенички однос” користи се и за врсту радног односа на ком се примењују прописи о радним односима у државним органима, а „службеницима” се називају запослени у државним органима

Појам службеник у начелу се везује за вршење одређених послова административног, организационог, координирајућег, и, при томе, претежно интелектуалног карактера, у било ком организационом облику се вршили, и њихов положај, права и одговорности су уређене општим правом. Јавни службеник је, пак,

⁴⁰ Хонорарни службеници су према нашем Закону о државним службеницима типични пригодни службеници, који врше ову службу уз неку другу, главну службу. Но баш је њихова значајка у томе, што имају нарочиту стручну спрему и што примају посебан хонорар, па се не могу означити ни лаицима ни почасним службеницима. Исто, 17.

⁴¹ Исто, 140.

⁴² Исто, 26.

⁴³ Исто, 28 и 29.

⁴⁴ А. Илић, 2011, *нав. дело*, 954.

⁴⁵ Р. Марковић, *нав. дело*, 162-163.

својим радом везан за јавне институције као што су држава, организације којима су поверена јавна овлашћења, јавне службе, јавне агенције и остала јавна тела и њихов статус је регулисан нормама јавног службеничког права.⁴⁶ Према тренутно важећим прописима државни службеници представљају посебну категорију јавних службеника, будући да запослени у органима локалне самоуправе и запослени у јавним предузећима и установама нису државни службеници.⁴⁷

Суштински, појам јавног службеника може се сматрати ширим од појма државног службеника, јер укључује и службенике који обављају послове у органима локалне самоуправе и територијалне аутономије, у „органима управе, установама јавних служби и јавних компанија“⁴⁸, односно у државној управи и у делатностима од општег интереса (као што су на пример: здравствена делатност, просветна делатност, социјалне службе).⁴⁹

1.3. Државни службеник vs. локални службеник

Поред службеника који раде за Републику Србију, у службенички систем Републике Србије спадају и службеници који раде за аутономне покрајине⁵⁰ и јединице локалне самоуправе⁵¹. Ангажовање службеника на локалном нивоу је од значаја за обављање бројних послова које држава предузима. Делокруг рада локалних службеника је преваходно у обављању ауторитативних послова, односно послова који по својој природи представљају вршење прерогатива државне власти. То значи да у односу на друге субјекте са којима имају одговарајуће контакте, делују са јачом вољом.

Њихов радноправни положај уређен је посебним законом који је у складу са модерним европским законодавствима. Потреба за посебним законом на нивоу *lex specialis* - за запослене у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе условљена је преваходно концепцијским разлозима. Фокус је на разлици између државне управе и локалне самоуправе, обзиром да се институти државне управе приоритетно везују за државу, а на нивоу локалне самоуправе за грађане.

⁴⁶ В. Урдаревић, „Radnopravni položaj javnih službenika u Republici Srbiji – perspektive i budući pravci razvoja“, *Pravni život*, 11/2017, 400.

⁴⁷ В. Урдаревић и сар., *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji: izveštaj o primeni međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, Centar za dostojanstven rad, Beograd, 2019, 90.

⁴⁸ С. Лилић, П. Димитријевић, М. И. Марковић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 2006, 94.

⁴⁹ Ј. Ковачић-Костић, „Заштита права државних службеника“, *Социјална мисао*, 3/2011, 192.

⁵⁰ Аутономне покрајине Војводина и Косово и Метохија, у оквиру своје надлежности, врше изворне послове и послове које им поверава Република Србије. Оне те послове обављају преко својих органа. Скуп послова који је поверен на обављање овим органима чини њихов делокруг, а обављају их функционери и запослени у стручним службама органа. Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 96-97.

⁵¹ По Уставу Републике Србије, јединице локалне самоуправе јесу општине (којих тренутно има 150), градови (којих тренутно има 23) и град Београд. Иако на први поглед изгледа да се ради о три типа јединица локалне самоуправе, реч је, заправо, о монолитној локалној самоуправи, чија је основна јединица општина, а у оквиру такве локалне самоуправе постоје посебна решења за градове и град Београд, као главни град Републике Србије. Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 97.

1.4. Државни службеници и намештеници – разграничење појмова и делокруг рада

Поред државних службеника, у државној управи је ангажован и велики број других лица, од којих треба разграничити државне службенике. То, најпре, вреди за намештенике иако су Законом о државним службеницима, поред права и дужности државних службеника, уређена и поједина права и дужности која се односе и на намештенике. Ову категорију запослених, законодавац, притом, одређује као лица чија се радна места односе на обављање пратећих помоћно-техничких послова у државном органу. Они се разликују од државних службеника управо по природи поверених послова, будући да намештеници не одлучују о правима и обавезама грађана, већ обављају послове потребне за квалитетно и ефикасно обављање послова из делокруга државних органа.⁵²

Основна разлика између делокруга рада државних службеника и намештеника произилази из чињенице да су послови државних службеника непосредно везани за вршење власти, због чега се њихов однос са државом као послодавцем, заснива на посебном уверењу и утврђује на јавноправни начин, док су намештеници запослени који обављају свој рад у државним органима на основу радног односа који се у великој мери приближава раду у приватном сектору. За разлику од државног службеника, чији се статус стиче на основу решења о пријему у радни однос, у смислу члана 171. став 1. ЗДС, намештеник заснива радни однос уговором о раду, дакле, двостраним правним послом. Уговор о раду намештеника садржи одредбу да послодавац може доношењем решења да промени елементе чија је једнострана промена законски допуштена.⁵³ На правни положај намештеника примењују се општи прописи о раду, као и подзаконски прописи и колективни уговори, док се прописима о државним службеницима уређују потребна и неопходна одступања од општег режима радних односа.⁵⁴

2. Појам државног службеника

У овом делу ће се приказати појам државног службеника, најпре кроз историјски, а затим и теоријски и позитивноправни аспект. Теоријски појам јавног или државног службеника везује се за правну науку која утврђује појам и даје дефиниције, док је позитивноправни појам резултат законске регулативе.

Пре него што размотримо појам државног службеника, потребно је напоменути да се у нашем радном законодавству, односно општем режиму радних односа, више не користи појам радник, већ појам запослени. У том смислу, термин запослени се користи као општи појам за сва лица која су у радном односу, без обзира на то да ли је тај однос заснован на одређено или на неодређено време и где се рад одвија. Самим тим, њиме су обухваћена и лица која се налазе у службеничком односу.

2.1. Историјски развој појма државног службеника

Историја установе јавног службеника у нас има своје корене још у Немањинској средњовековној држави, у којој је власт била подељена између владара и

⁵² Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 94-95.

⁵³ Сходно одредби ЗДС-а, чл. 171, ст. 2

⁵⁴ З. Вукашиновић Радојичић, *Европски стандарди правног положаја државних службеника*, Докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, 16.

представника властеле. Поред централне власти и управе на двору, постојале су и локалне управне власти, које су се у доба цара Душана делиле на области, градове и жупаније. Према Душановом законуку, својеврсни јавни службеници - представници владарева власти („службеници владаочеви“), спомињу се кефалије - цареви „чиновници“, који су били старешине градова и области.

У доба владавине књаза Милоша (1818–1838), својеврсни „јавни“ службеници били су, у ствари, личне слуге кнеза: „... човек је у свако доба могао бити отпуштен, није уживао право на пензију, па је чак могао бити и батинан“⁵⁵. И у време Друге владе Милош је „постављао и отпуштао чиновнике како је хтео“⁵⁶. Ипак, већ је у Уставу од 1835. посвећена одређена пажња професионалним јавним службеницима - чиновницима (Глава XII Устава: „Права чиновника“). Уставом су прокламована два важна начела, која су садржина и модерног службеничког права - начело сталности у државној служби, као и начело неконфликтности јавног и приватног интереса, односно неспојивост државне службе и приватног посла (у циљу сузбијања моралног кварења јавне управе - корупције): „Ниједан чиновник не сме водити трговину, нити водити какав занат сам или под својим именом. Његов позив је државна служба.“ Уставом од 1838. (тзв. Турски устав), од личних слугу књаза, службеници постају прави државни службеници - чиновници, односно како су се тада називали „земаљски службеници“, службеници „Књажевства земанског“. На основу Уредбе од 1842, прописано је да „чиновник може изгубити службу само судским путем“; Уредбом од 1843. предвиђено је право чиновника на пензију; а Уредбом од 1845. права удовице и сирочади чиновника.

У Србији се у доба уставобранитеља (1839–1858) први пут чиновништво организује у посебан друштвени поредак по јасно профилисаном концепту.⁵⁷ Термин „народни службеници“ као назив за службенике државе уставобранитељи су променили у „државни службеници“ и „чиновници“, док је концепт пружања посебних повластица чиновницима започет одмах након доношења Устава 1838. године и такав тренд је настављен и током власти кнеза Александра Карађорђевића (1842–1858). Марта месеца 1842. године донете су две важне уредбе којима се додатно уређивао положај чиновника, а такође је уређен и систем напредовања у истој струци и то од нижих ка вишим положајима (Зборник II, 1842: 176–182), као и уредба која се односила на платни систем (Уредба о задржавању плате задужених чиновника и званичника) са циљем смањења растућег задуживања државних службеника.⁵⁸

Посебно је значајна Уредба о чиновницима (1842) донета за време владавине кнеза Михаила. Она је, као и Устав од 1838 год. дело уставобранитеља⁵⁹, странке која је произишла из опозиције против Милошеве владавине и која је имала међу првим задацима: поправку чиновничког положаја у држави. За време Милошеве владавине чиновник је могао постати свако, од кандидата за државну службу нису се тражиле никакве квалификације и било је случајева да су постајали чиновницима чак и кнежеви момци-слуге. Уредба први пут поставља начело, којег се у пракси администрација није стриктно држала, да само лица са извесном спремом, тј. која

⁵⁵ С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада*, Геца Кон, Београд, 1933, 44.

⁵⁶ С. Јовановић, *Друга влада Милоша и Михаила*, Геца Кон, Београд, 1933, 185.

⁵⁷ Д. Благојевић, „Развој службеничког законодавства Србије до Намесничког устава 1869. године“, *Правни хоризонти*, 1/2018, 142.

⁵⁸ *Исто*. Након ових уредаба донето је још неколико правних аката којима су уређена посебна питања од значаја за чиновнике, какви су: Решење о платама, додатним приходима, дневницама, решење о дуплој плати, трошковима превоза. *Исто*, 142.

⁵⁹ I. Borković, „О pojmu službenika“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2/1999, 211.

покажу „сведоџбу о изученим наукама” могу ући у државну службу.⁶⁰

У нашој земљи је од средине XIX века постојало посебно чиновничко право, које се односило и на теоријску разраду проблема чиновничког (службеничког) односа. „То потврђују теоријски ставови пионира српске науке управног права и позитивно-правна решења положаја државних службеника у Кнежевини, односно Краљевини Србији. Један од првих српских правних писаца који се у XIX веку бавио проблемом положаја и улоге државних службеника био је Милоје Лешјанин.“⁶¹ Он је у Бечу, 1859. године објавио познату расправу „Државна служба и државне слуге”. Лешјанин је отворено устао против недисциплине и раскалашености чиновника под уставобранитељским режимом кнеза Александра Карађорђевића. Лешјанин је сматрао да чиновник није персонални власник службе, односно да службе није у његовом поседу, већ да је чиновник заправо слуга држави према којој има одређене обавезе, односно дужност да поступа у складу са својом савести и поштујући закон. Самим тим, одговорност чиновника за рад у служби морала се утврдити не само пред судом, већ и пред вишим управним и политичким инстанцама: министром и кнезом. Његова схватања су до изражаја дошла 1864. године у Михаиловом Закону о чиновницима, а нарочито у изменама Закона, 1865. године. Историја и правна пракса дали су за право Лешјанину и тадашњим српским правним прописима чиновничког права, тако да анализа актуелног службеничког права у Србији показује да је оно у великој мери у себи интегрисало ставове и принципе који су се у Србији усталили још у XIX веку.

Благојевић закључује да „у уставобранитељском периоду чиновник постаје стално и цењено занимање првенствено због сталности положаја (једном добијено постављење односно унапређење може се изгубити само у случају почињене кривице која мора бити доказана судским путем).“⁶² Концепт положаја и улоге чиновништва донекле је измењен Законом о чиновницима грађанског реда, донетим 1861. године, а који је измењен и допуњен 1864. године, будући да влада може да изриче строже дисциплинске мере чиновницима и има право да их пензионише „кад нађе да интереси државне службе то захтевају.”⁶³ Не треба да чуди што су за време прве владавине кнеза Милоша чиновници имали статус његових личних, а не државних службеника, јер није било разлике између приватног кнежеве службе и праве државне службе. Пошто није било законских прописа о чиновницима, њихов радноправни положај (именовање, плата, разрешење) зависио је искључиво од кнежеве воље. Тако су настале парадоксалне ситуације: да је један службеник изгубио главу због неког ситнијег дисциплинског прекршаја, а да је други, из само кнезу познатих разлога, избегао било какву санкцију за неку далеко већу кривицу. Постојећа правна несигурност, са веома ниском платом, учинила је државну службу потпуно непривлачном за људе који би радије остали да обрађују земљу или се определили за занат него да иду у чиновнике. Ситуација се донекле поправила средином тридесетих година прошлог века, пошто је уставно питање формално решено у краткотрајном Сретењском уставу, који је садржао и одредбе о чиновницима.

Након владавине кнеза Михаила „у Србији почиње тренд политизације државне организације који ће до пуног изражаја доћи у другој половини XIX века и који ће бити настављен и током читавог XX века па и даље. Преовлађивање идеје да

⁶⁰ А. Балтић, докторска расправа, *нав. дело*, 118.

⁶¹ А. Мартиновић, „Службеничко право у Србији на размеђи векова - савремене тенденције у развоју службеничког система и избор државних службеника“, *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, 51(4), 2017, 1591.

⁶² Д. Благојевић, 1/2018, *нав. дело*, 143.

⁶³ *Исто*.

се државом може управљати само уколико су не само кључне полуге власти већ и сва државна управа у рукама политичких истомишљеника, довела је седамдесетих година у Србији до успостављања праксе пречишћавања чиновништва по критеријуму политичке припадности.⁶⁴ Према Закону о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда од 31. јула 1923. године, основни елементи службеничког односа били су: јавна служба, добровољно ступање у државну службу, инкорпорација у сталне кадрове државне службе и припадности.⁶⁵ Законом о чиновницима од 31. марта 1931, који је са гледишта легислативне архитектонике бољи од претходног, извршене су битне промене у погледу чиновничког питања.⁶⁶

У Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца (Југославији) 1923. је донет Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда, а 1931. Закон о чиновницима, који разликује јавноправни службенички однос - успостављен актом о постављењу, као једностраним актом пријема у државну службу, с једне, и уговорни службенички однос, који може бити јавноправне или приватноправне природе. Успостављањем социјалистичког система и потпуно другачије концепције радних односа, укључујући и радне односе у органима државне управе прекинута је традиција српског чиновничког права. Током 90-их година створили су се услови за његово поновно успостављање. У Социјалистичкој Југославији, положај службеника био је 1946. регулисан и Законом о социјалном осигурању радника, намештеника и службеника, као и Правилником о евиденцији државних службеника, који је за циљ имао да омогући ефикасно и правилно вођење кадровске политике, и Законом о инспекцији рада, донетим ради вршења надзора над правилним спровођењем државне заштите лица у радном односу.⁶⁷ Системи државне службе у земљама бивше Југославије прошли су кроз посебан процес развоја. Током процеса институционализације савремених некада су се преузимала туђа решења, и адаптирала се (често неспретно), а некада су се тражиле оригиналне форме и облици, али је заједничка посвећеност европским интеграционим процесима декларативно била водилца свих процеса на овим просторима. Постављени циљеви су углавном били исти, али су се упркос томе ове земље определиле за различита решења у оквиру службеничког система. Различитост је присутна у свим службеничким системима, али су углавном задржане, тј. усвојене исте поделе државних службеника. Стварањем специфичних правних норми које регулишу службеничке односе, наш правни систем се делимично вратио својим традиционалним коренима који сежу до периода од пре два века, односно у период када је у Краљевини Србији постојала посебно уређена област службеничких (односно тадашњим речником: чиновничких) односа, тј. Постулата на основу којих се развијало службеничко право и то као посебна научна дисциплина, која је скоро потпуно нестала у периоду после Другог светског рата.⁶⁸

По данашњем општем схватању и по схватању законодавца чиновник је државни функционер, вршилац једног јавног или државног звања које улази у склоп јавних служби. Данас чиновник добија своје својство и свој нарочити положај од саме државне службе. Напротив, за Милошеве владавине⁶⁹, чиновник је имао

⁶⁴ Д. Благојевић, 1/2018, *нав. дело*, 148.

⁶⁵ Д. Вучетић, З. Вукашиновић-Радојичић, И. Крстић-Мистрицеловић, „Развој службеничког законодавства и образовања у Србији – историјске и савремене тенденције“, *Теме*, 1/2019, 116.

⁶⁶ Овим законом су обухваћени државни службеници грађанског реда, службеници војног реда и службеници црквеног реда, и њихов правни положај регулисан је уз уважавање специфичности службеничког односа за сваку од ове три врсте чиновника. *Исто*, 117.

⁶⁷ И. Вукоњански, *нав. дело*, 173-188.

⁶⁸ З. Лончар, „Правни положај покрајинских службеника“, *Радно и социјално право*, 1/2012, 142.

⁶⁹ За време Милошеве владе, све до 1838. године, правни положај службеника био је врло неповољан. Сва постављења и уклањања државних чиновника вршио је, као апсолутни господар у земљи сам кнез

приватно-правни карактер и сматрао се као приватни кнежев слуга. Појмови јавног звања, јавне службе и јавне легалне ситуације чиновника непознати су овом времену. Између чиновника и кнеза постојао је један прост најамни однос, однос приватно-правног карактера: чиновници, носиоци земаљских функција, нису се налазили у служби државе, тј. једне личности више и од самог владооца, већ у личној служби господара земље - кнеза. Отуда „ма колико били важни послови који су им поверавани, они се, с правног гледишта, нису разликовали од других његових слугу.“⁷⁰

У југословенској теорији радног права се својевремено износио став да је шири појам од „запосленог“ појам „радник“ који обухвата и раднике (у ужем смислу и намештенике или службенике) у радном односу - запослене, али и раднике који нису у класичном радном односу - раднике код куће, раднике волонтере и сл. На другој страни, у упоредној теорији радног права се износи став да је појам „запослени“ шири појам од појма „радник“, јер се термин „радник“ традиционално користи као синоним за „производне раднике“ или „плаве крагне“, док појам запослени укључује и „беле крагне“ - запослене у сектору услуга, јавне службенике, државне службенике и намештенике.⁷¹ У нашем радном законодавству више се не употребљава термин радник, већ термин запослени. Радником се сматрало свако лице које је извршавало неки рад, без обзира да ли је тај рад за себе лично и у своју корист, или за другог, док појам „запослени“ означава лице које ради у оквиру радног односа.“⁷² Сагласно Закону о раду, запосленим се сматра „физичко лице које је у радном односу код послодавца.“⁷³ Дакле, термин запослени се односи на „свако лице које је закључило уговор о раду са послодавцем“, односно као „свако лице које остварује накнаду поводом обављања подређеног рада.“⁷⁴ Може се закључити да се термин „запослени“ односи на велики број различитих категорија лица, који у складу са природом послова које обављају имају и различита овлашћења. Овде је, дакле реч о различитој субординацији која утиче на степен аутономије запосленог, који „због припадности одређеној професији, уживају висок степен техничке (интелектуалне) аутономије на раду (нпр. новинари, наставници у високошколским установама, хирурзи, пилоти).“⁷⁵ Различите дефиниције појма „запослени“ показују да се подређеност запосленог власти послодавца истиче као основни критеријум за стицање својства запосленог, иако се у неким дефиницијама, поред подређивања послодавчевој власти, истичу и други елементи садржине субординације. Уколико посматрамо субординацију, као битан елемент при дефинисању појма запосленог, запослени се, по правилу, одређује као „физичко лице које ради у радном односу, односно као физичко лице које ради у име, за рачун и под влашћу другог.“⁷⁶ Закључивањем радног односа запослени стиче, односно преузима „одређена права, обавезе и одговорности, а посебно обавезу да савесно и одговорно обавља послове на које је распоређен.“⁷⁷ Заузврат, стиче право на

Милош: једино од његове воље зависило је колико ће једно лице бити у служби, и да ли ће уопште постати чиновник. Сам начин Милошеве владавине давао је чиновницима његовог доба нарочити карактер: то нису још били чиновници у данашњем смислу речи. А. Балтић, *Опита теорија о појму јавног службеника с нарочитим обзиром на југословенско службеничко законодавство и кривични законик, докторска расправа*. Београдски Универзитет, Правни факултет, Београд, 1939, 113-114.

⁷⁰ А. Балтић, докторска расправа, *нав. дело*, 113-114.

⁷¹ Б. Лубарда, 2012, 52.

⁷² Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, 84.

⁷³ Чл. 5. ст. 1. Закона о раду.

⁷⁴ Љ. Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, 237.

⁷⁵ Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 85.

⁷⁶ Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 245.

⁷⁷ Ж. Кулић, С. Перић, *Радно право*, Завод за уџбенике, Београд, 2016, 138.

месечну плату, која се исплаћује у складу с утврђеним мерилима и критеријумима, оствареним резултатима рада и могућностима послодавца. Запослени лично обавља послове који су му поверени, под условима који су прописани и утврђени законом, колективним уговором, правилником, правилником о раду или унутрашњој организацији и систематизацији послова, уговором о раду и другим актима.

2.2. Теоријски појам државног службеника

Идентификовање „универзалне“ дефиниције јавног службеника у различитим правним системима, или у истом правном систему током различитих временских периода, чини се немогућим задатком. Тешко је поверовати да се сви аутори икада могу у потпуности сложити са значењем овог појма. Иако дефинисање појма јавног функционера има теоријски и практични значај, постојеће варијације у његовом тумачењу су разумљиве, јер се заснивају на посебностима периода и анализираних друштва.⁷⁸

Теоријска разматрања појма јавни службеник често се заснивају на концепцијама статуса и улоге јавне управе у друштву. У моделу где се јавна управа доживљава као апарат државне власти, постављен са главним циљем да „врши административну власт“, концепт јавног службеника је донекле узак, јер укључује само запослене који врше административна овлашћења. Међутим, у савременим системима јавне управе, где се јавна управа доживљава као организација са друштвеном функцијом пружања јавних услуга грађанима, појам јавног службеника је много шири, јер укључује све запослене који пружају услуге грађанима. Нови системи јавне управе у савременим земљама креирају се и заснивају на модификованим потребама и мотивацији грађана који се јављају као корисници услуга јавне управе.⁷⁹

„У начелу, као што постоје два основна појма државне (централне) и локалне (нецентралне) управе, у функционалном и органском смислу, тако би начелно могли и службенике да дефинишемо са функционалног и органског становишта. То значи да би службеник у функционалном смислу било свако лице које врши или обавља јавне послове, дакле и управноправне послове, без обзира на организациону страну или облик вршења послова. Ту би, дакле, спадали сви они који обављају послове који имају природу послова јавне службе, без обзира да ли их обављају у оквиру државног апарата, посредством институција недржавне управе, организација јавне службе или у органима локалне самоуправе.“⁸⁰ С друге стране, појам службеника „са органског становишта обухватао би она лица која раде у одређеним, изричито дефинисаним органима односно организацијама јавне службе, дакле и управне, без обзира на природу и врсту посла.“⁸¹ Оба ова приступа имају недостатке. Први недостатак органског концепта огледа се у функционалном смислу, јер појам државних службеника није недовољно јасан, обзиром на широк дијапазон разноврсних послова који припадају делокругу државне службе, а други недостатак је што у оквиру државне управе (односно организацијама и органима јавне службе) постоје и људи се баве помоћним, техничким пословима, а који се не могу сврстати у категорију јавних службеника.⁸²

⁷⁸ Z. Vukašinović-Radojičić, A. Rabrenović, *nav. delo*, 54.

⁷⁹ Исто.

⁸⁰ М. Влатковић, 2006, *нав. дело*, 57; Р. Брковић, 2016, *нав. дело*, 56.

⁸¹ Исто, 57.

⁸² А. Илић, *нав. дело*, 266.

При утврђивању појма јавног службеника посебно је изражен етимолошки аспект појма. Наиме, у језичком смислу тај се појам даје и користи различито, што резултира тиме да се у сваком језику јављају различити изрази за означавање особа које обављају поједине јавне функције. Тако се нпр. у енглеском језику јавља општи појам *officer* (службеник, чиновник, вршилац службе), користи се још појам *servant* (чиновник, намештеник), појам *employé* (намештеник), појам *civil service* (појам који једном означава службу, а други пут скуп особа које службу обављају) односно појам *civil servant* (државни службеник, државни намештеник), појам *servant of the Crown* (службеник Круне) и др. У САД користе такође и појам *public employées*, као и појам *officers* и *public officers*. У немачком језику користе се појмови *Beamter* (чиновник), појам *Angestellte* (службеник), *Staatsbeamte* (државни чиновник), *Berufsbeamtentum* (чиновник од каријере) и др. Ти су појмови нарочито бројни у француском језику, нпр. појам *employé* (чиновник, намештеник), појам *agents* (службеник, службеник од каријере, чиновник) појам *gouvernant* (политички функционер) и посебно појам *fonctionnaire* (службеник) и др. У италијанском су језику појмови *funzionario* (службеник) и *impiegato* (чиновник). У шпанском се уз појам *funcionario* (службеник) користе и појмови *magistrado*, *oficial* и др. У пољском језику сусрећу се појмови *funkejonariusz*, *oficjalista* (службеник), појам *pracownik sluzbowy* (јавни службеник), појам *pracownik panstwowy* (државни службеник). У латинском је језику појам *magistratus* (чиновник) итд.⁸³ Код професора Лубарде налазимо мноштво термина за означавање службеника. Овај аутор истиче да се у упоредном праву термини државни службеник и јавни службеник користе као синоними, али и да имају различито значење.⁸⁴ У теорији службеничког права, појам јавног службеника представља једно од најсложенијих питања.⁸⁵ Упркос термиолошким разликама, при дефинисању појма јавног или државног службеника могуће је узети у обзир два основна критеријума: органски (формални) – повезаност јавног или државног службеника са правним лицем јавног права – јавну службу, укључујући и јавну управу (управну јавну службу – државну управу), на основу које се може одредити појам јавног и

⁸³ I. Borković, *nav. delo*, 191.

⁸⁴ У праву Велике Британије појављују се различита значења: термин државни службеник користи за рад службеника у државној управи (*central government*), а израз јавни службеник користи за запослене у локалној самоуправи (*local government*), државним школама, здравственој служби, установама социјалног осигурања. Док се у енглеском праву користе термини *civil servant* (државни службеник) и *servant of Crown* (службеник Круне) у америчком праву се користи термин *public employee* (јавни службеник) и *public officers* (државни функционер), а у немачком праву *Beamten* (јавни службеник),⁸⁴ *Agesteller* (намештеник), *Staatsbeamter* (државни службеник). У француском језику постоји мноштво израза: *agents* (службеник, чиновник), *fonctionnaire* (службеник), *employe* (запослени), *gouvernant* (политички функционер). У италијанском праву и језику користе се изрази *funcionario* (службеник) и *impiegato* (чиновник).⁸⁴ У домаћем праву користе се термини државни службеник и службеник у локалним самоуправама (јединици локалне самоуправе), као и термин намештеник. Б. А. Лубарда, *Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012, 75-76.

⁸⁵ Постоје знатне разлике у системима службеничког права у упоредном праву, тако да *Европски принципи за државну управу (SIGMA-OECD)* садрже стандарде добре државне (јавне) управе у земљама ЕУ, од значаја су за државе кандидате у процесу европских интеграција (тзв. копенхагенски и мадридски критеријуми). У питању су начела државне управе прихваћена у државама чланицама ЕУ који представљају конститутивне услове за „Европски административни простор“ (ЕАС): 1. поузданост и предвидљивост, који изражавају круцијални значај начела владавине права; 2. отвореност и транспарентност, без којих нема једнакости пред законом и одговорности; 3. одговорност, која подразумева и управни спор (судску контролу законитости рада државне управе), контролу од стране Омбудсмана (заштитника права грађана), подношење извештаја о раду парламентарним одборима и сл.; 4. ефикасност и ефективност, пошто ефикасност налаже добру корелацију између коришћених средстава и постигнутих резултата.

државног службеника у формалном смислу; и функционалан критеријум (садржајно мерило) – обављање (административних) послова јавне службе или „учешће у вршењу јавних служби“⁸⁶, на основу чега се може одредити појам јавног службеника у материјалном смислу.

Организациони (формални) концепт јавног службеника је најједноставнији. Како истиче Боркоцвић, „његова основа за одлагање су, према томе, организациони облици тела у којем службеник обавља своје дужности и задатке. С обзиром на ово, могуће је дати овај појам одређивањем организационог облика општом одредбом и тада сва лица која обављају службу у том организационом облику добијају квалификацију службеног лица“.⁸⁷

Дефиниције које полазе од функционалног аспекта одређују појам јавног службеника према садржају функције коју обавља те према осталим својствима који из обављања службеничке функције произлазе. Применом функционалног појма, јавни се службеник појмовно одређује према природи службе коју обавља неовисно о својим особним својствима.⁸⁸

Органски критеријум није најплодоноснији, јер не узима у обзир природу посла који се може обављати за послодавца као правно лице јавног права (за државу, локалну самоуправу; за установе јавних служби; за јавна предузећа и друга лица јавног права), тј. у вршењу јавне службе, што је случај и са критеријумом функционалности, што олакшава одређивање не само појма јавног службеника већ и разврставање јавних службеника с обзиром на значај послова које обављају у јавној служби, чиме се олакшава раздвајање јавних службеника који имају статус запослених од јавних службеника који нису у радном односу.⁸⁹

Повезаност значења и улоге државног службеника са схватањем државне и јавне управе несумњиво постоји, па се овај појам не може одређивати независно од датог друштвено политичког и правног система. Са променама државе, дешава се и промена појма службеника и његова евалуација, па тако државни чиновник се не може посматрати одвојено од друштвене средине и ван општег социјалног и правног контекста. Балтић сматра да се чиновник не може посматрати одвојено од друштвене средине и ван општег социјалног и техничког процеса.⁹⁰ Каква ће својства имати чиновници, које ће врсте односа постојати и каква ће бити правна ситуација службеника зависи на првом месту од позитивног законодавног система сваке земље. Он сматра да наука може дефинисати општи типски појам чиновника који ће одговарати позитивноправним системима више земаља, што се постиже компаративном методом. У овом смислу, истиче да су прави чиновници, професионални чиновници или чиновници од каријере стални кадар, који има важну улогу у функционисању државе. Државни службеници су лица која се „видно истичу изнад свих осталих службеника“ које назива чиновницима (професионалним чиновницима или чиновницима од каријере). Они представљају сталне кадрове државне службе.

У домаћој теорији управног права, писци углавном заступају становиште да су државни службеници запослени који вољно и на сталан начин врше службу, распоређујући се на службена места и у звања, примајући плату утврђену законом, уредбом или буџетом. Да је то категорија запослених која припада трајном службеничком кадру, чија је служба трајна и вечна, указали су и други аутори.⁹¹ Као

⁸⁶ А. Балтић, 1939, *нав. дело*, 11-12.

⁸⁷ I. Borković, *нав. дело*, 194.

⁸⁸ Исто.

⁸⁹ Б. Лубарда, (2012), 76.

⁹⁰ Видети: А. Балтић, докторска расправа, *нав. дело*, 28.

карактеристика *differentia specifica* управних службеника, истиче се професионализам, на основу кога се државни службеници одређују као стални и професионални кадрови у органима државне управе.⁹² Службеници су заправо службеници од каријере који се разврставају у одређене категорије за вршење струке одређене категорије, где се крећу и премештају.⁹³ Може се уочити да су критеријуми професионалног, трајног и редовног вршења управних послова у органима државне управе, кључни за одређење појма државног службеника.⁹⁴

У зависности од тог контекста, традиције друштва, система државне управе и функције управе, у одређивању појма државног службеника постоје разлике. У циљу лакшег одређења појма државног службеника, пошло се од поделе овог појма на теоријски и позитивноправни.

Александар Балтић указује на службенике који се „видно истичу изнад свих осталих службеника“ и та лица назива чиновницима, односно професионалним чиновницима или чиновницима од каријере. Овај аутор чиновнике сврстава у најважнију категорију јер сваки чиновник јесте јавни службеник, али сваки јавни учесник, функционер у служби, није државни службеник. Чиновник је „особа која је добровољно и трајно ангажована на сталне службене функције или службена звања у сталном особљу јавне службе, која примају плату утврђену законом, уредбом или буџетом.“⁹⁵ Из ове дефиниције проистичу основни елементи појма јавни службеник, а то су: јавна служба, добровољни пријем у службу, укључивање у стални кадар и плата. Све ово је карактеристика само чиновника, а не и осталих наведених врста државних службеника. Пошавши од „правно функционалне стварности“, аутор чиновнике класификује у: сталне или професионалне чиновнике, почасне јавне службенике⁹⁶, принудне, помоћне и јавне службенике који су ангажовани по уговору, односно са приватноправним карактером.⁹⁷

Разлике у теоријском дефинирању појма службеника разумљиве су. Оне су великим делом последица специфичности средине и времена у ком су дефиниције настале. Ако бисмо говорили о ономе што чини њихове колико-толико заједничке карактеристике, онда је могуће рећи како се уочавају настојања да се садржајним дефинирањем појма истакну битне карактеристике у службеничком статусу које чине саму бит тога статуса (деловање у државној односно јавној служби, сталност запослења, професионалност обављања дужности и сл.).⁹⁸ Често мењање садржаја појма службеника у правним текстовима последица је промена потреба о којима

⁹¹ Видети: Н. Стјепановић, *Управно право ФНРЈ, општи део*, Приручник за студенте права, друго, преправљено и допуњено издање, Савремена администрација, Београд, 1958, 316; Л. М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије, прва књига, Устројство управе*, Београд, Издавачка књижарница Геце Кона, 1933, 270.

⁹² Видети: Е. Пусић, *Наука о управи, књига I, уводна питања, управа у друштву, управа као људска делатност, II допуњено издање*, Школска књига Загреб, Загреб, 1973, 165-170.

⁹³ И. Крбек, *Лица у државној служби*, Издавачки завод Југословенске академије знаности и умјетности, Загреб, 1948, 30.

⁹⁴ Тако сматрају: Р. Марковић, *Управно право - општи део, друго поправљено и проширено издање*, Београд, 2002, 171; З. Р. Томић, *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд, 2009, 157; М. Влатковић, *Јавни службеник у вршењу јавне службе, Радно и социјално право, Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, Тенденције у развоју радног и социјалног права, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе, 1-6/2005, Интермекс, Београд, 203-225; Б. Шундерић, *Нормативна уређеност радно-правног положаја запослених у савезним органима власти*, Институт за упоредно право, Београд, 1998, 19.

⁹⁵ А. Балтић, *нав. дело, докторска расправа*, 15.

⁹⁶ У ову категорију Балтић је груписао: сенаторе, народне посланике, банке и градске већнике, општинске одборнике. А. Балтић, *докторска расправа, нав. дело*, 81.

⁹⁷ Исто.

⁹⁸ I. Borković, *нав. дело*, 211.

говоримо и оне у појединим фазама развитка одређеног правног сустава могу бити више или мање изражене.⁹⁹

Иво Крбек сматра да појам „лица државне службе“ у ширем функционалном смислу „значи да би он обухватио сва лица која врше било какву јавну функцију у широком смислу те речи.“¹⁰⁰ Крбек сматра да појам „лица државне службе“ у широком функционалном смислу „значи да би он обухватио сва лица која врше било какву јавну функцију у широком смислу те речи“¹⁰¹. Он, при томе, истиче лица која се професионално баве неким радом које држава због његовог значаја прецизније регулише, и то како рад тако и лични статус и однос. Он наводи да је „за темељни појам лица државне службе, у широком смислу речи битно баш то, да такво лице делује у име одређеног државног органа, да се његова делатност сматра делатношћу одређеног државног органа.“¹⁰² И. Крбек разликује, такође, у државном апарату две врсте службеника који се по свом правном положају битно разликују: службеници од каријере и пригодни службеници.¹⁰³ У погледу правних односа државних службеника он даље разликује уговорне (контрактуалне), прагматичне и принудне службенике, а основ за поделу је чињеница да ли је ступање у државну службу добровољно или принудно и да ли је садржај службеничког односа када је лице ступило у државну службу унапред регулисано државним прописима или то лице може склопити посебан уговор са државом.¹⁰⁴

Пусић одређује појам службеника према функционалним и организационим критеријума - према функцији коју врше и њиховом специфичном положају, као и према органима и организацијама у којима раде. Као карактеристику *differentia specifica* управних службеника он наводи професионализам, на основу кога одређује управне службенике као сталне и професионалне кадрове у органима управе.¹⁰⁵

Истог става је и Димитријевић, па и он појам државног службеника одређује у организационом и функционалном смислу.¹⁰⁶ Државним службеницима се у организационом смислу, сматрају сва лица која су запослена у државним органима, државним организацијама и службама државних органа. Борковић дефинише службеника као лице које „именовано или постављено на одређено радно место у органима јавне управе; то лице учествује у вршењу јавне власти, у складу са својом стручном спремом и на професионалан начин, и то представља његово трајно занимање.“¹⁰⁷ Државним службеником се сматра свако запослено лице у било ком државном органу (државна управа, суд, јавно тужилаштво, јавно правобранилаштво,

⁹⁹ I. Borković, *nav. delo*, 211.

¹⁰⁰ I. Krbek, *nav. delo*, 6.

¹⁰¹ Исто.

¹⁰² Исто, 7.

¹⁰³ Службеници од каријере врше државну службу као своје редовно и главно занимање, које обезбеђује њима и њиховој породици животну егзистенцију, док, напротив пригодним службеницима њихово приватно занимање осигурава личну и породичну егзистенцију, а државна служба представља за њих само споредно занимање - нпр. судије поротници, чланови комисија, чланови савета и сл. Исто, 15 и 16.

¹⁰⁴ Принудни службеници не утичу својом вољом на заснивање и садржину радног односа. Прагматични службеници својом вољом одлучују о ступању у службу, али је садржина службеничког односа једнострано уређена. Контрактуелни службеници својом вољом одлучују о ступању у службу и садржини службеничког односа. Контрактуелни службеници на основу уговора заснивају службенички однос и налазе се у служби одређено време, за разлику од професионалних службеника која своју службу обављају трајно. Исто, 9.

¹⁰⁵ Е. Пусић, *Наука о управи, књига I, уводна питања, управа у друштву, управа као људска делатност*, Школска књига Загреб, Загреб, 1973, 165-170.

¹⁰⁶ П. Димитријевић, *нав. дело*, 143.

¹⁰⁷ Видети: И. Борковић, *Службеничко право*, Информатор, Загреб, 1999, 48.

органи за прекршаје, казнено-поправне установе и др. државни органи). Међутим, неколицина ових лица не врше управну делатност, па се сходно томе у оквиру државних службеника може издвојити посебна категорија управних (државних) службеника. С тим у вези, појам државног службеника у *функционалном смислу*, одређује се према врсти посла који они обављају при чему се у оквиру категорије државног службеника јављају и лица која заправо нису државни службеници већ су запослени у локалној управи или јавним службама али су стављени у положај који важи за службенике државних органа.¹⁰⁸ Влатковић даље наводи поделу службеника према елементу воље, врши подела на принудне, прагматичке и контрактуалне службенике. У случају принудних службеника, ни ступање у статус службеника ни утврђивање садржаја службеничког односа не зависе од њихове воље, зато је у овом случају исправније говорити о јавној дужности него о јавној служби. Ова категорија, по нашем мишљењу, не припада у савременом смислу државним службеницима, због одсуства редовности, што се види и по томе што они не примају плату, већ вид накнаде. Јасно је, дакле, да данас не може бити принудних службеника од каријере.

Прагматички (стални) службеници су они који добровољно одлучују да ли ће ступити у службу у органе и организације јавне службе, или остати у њој/њима, али садржај службеничког односа утврђује објективно право без обзира на њихову вољу. Садржина службеничког односа може се једнострано мењати од стране државе за читаво време трајања службе. У том случају, када се мењају објективно правни прописи, такви службеници се не могу жалити или сматрати да им је повређено неко њихово субјективно право, односно не могу захтевати да оно буде онакво какво је било када су ступали у службу. То је последица професионализације.¹⁰⁹ Трећа група службеника - контрактуални (уговорни) службеници - одлучују не само да ли ће уопште ступити у службу органа јавне службе или организације, већ и под којим условима и на који начин ће постојати и трајати њихов службени однос. Дакле, сама садржина службеничког односа ових лица уређује се уговором, а не објективном правном нормом.¹¹⁰

Категорију запослених у државним органима, Тинтић одређује као „административне и стручне сараднике представничких органа државне власти и њима одговорних органа, који овим органима служе и помажу, извршавајући повјерене им задатке”.¹¹¹ Специфично у односу на наведено, Томић, за те службенике употребљава термин „управни службеници” или „управни кадрови” и наводи да „најшире, изразом управни службеници (управни кадрови) означавамо множину лица која раде у државним органима управе (и другим, с њима уподобљеним органима и организацијама), укључујући и старешине тих органа”.¹¹²

Предраг Димитријевић наводи да државни службеници чине доминантну и најмногобројнију категорију кадрова и да су то лица која обављају послове у државној управи као своје основно, стално и трајно занимање. Сталност њиховог позива не тангира промена власти. То су, како овај аутор истиче, професионалан и деполитизован број кадрова у управи. Отуда и њихов архаични назив – службеници од каријере или каријерни службеници. Појам државног службеника Предраг Димитријевић сагледава са два аспекта. У организационом погледу државни службеници су сва лица запослена у државним органима, организацијама и службама

¹⁰⁸ П. Димитријевић, *нав. дело*, 143.

¹⁰⁹ М. Влатковић, 2006, *нав. дело*, 58.

¹¹⁰ *Исто*, 59.

¹¹¹ N. Tintić, *Osnovi radnog prava I*, Školska knjiga, Zagreb, 1955, 94.

¹¹² Видети: З. Р. Томић, *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд, 2009, 157.

државних органа. Дакле, сваки запослени у било ком државном органу је државни службеник. Многа од ових лица не обављају административне послове, па се могу издвојити као државни службеници. У функционалном смислу појам државни службеник је одређен врстом послова који обавља, а у оквиру категорије државних службеника налазе се и лица која нису државни службеници, али су запослена у јавним службама, али су стављена у положај који важи за службенике државних органа.¹¹³ Због непрецизности ових правних конструкција правни прописи и правна теорија комбинују ова два критеријума.¹¹⁴

Према Пусићу, управни службеници представљају доминантну групу у управним организацијама, тј. људи који у њима раде, интелектуални или мануелни, као њихово стално и главно занимање.¹¹⁵ Својство професионалности и професионализма је неопходно и довољно као *differentia specifica* категорије управних службеника, на основу кога одређује државне (управне) службенике као сталне и професионалне кадрове у органима државне управе.¹¹⁶ Аутор Марковић сматра да су особе у органима државне управе „људски супстрат” државних органа. То су све особе које су ангажоване на обављању послова и задатака у државним органима, а та лица на различите начине долазе у органе управе, имају различите функције у њима, различита овлашћења и дужности, па се у складу са овим критеријумима могу поделити на одређене групе. У том смислу Марковић истиче да запослени у органима државне управе потпадају под радноправни режим запослених у државним органима. Ова лица, за разлику од изабраних и постављених лица, послове у органима државне управе обављају као стално и редовно занимање, као професију.¹¹⁷ Термин „службенички однос“ се користи за врсту радног односа на који се примењују прописи о радним односима у државним органима, а термин „државни службеници“ се користи за запослене у државним органима. Према оваквом схватању, службенички однос није заправо класичан радни однос, већ се карактерише као вршење службе, односно извршење службеног овлашћења, где постоји могућност ауторитативног иступања, односно вршења државне власти. Аутор Јовановић службенике дефинише као лица која су према јавноправном уговору дужна да трајно, односно стално служе држави. Сходно овако постављеној дефиницији, појам службеника чине три елемента. Први елемент се односи на то да јавни службеник представља лице које обавља послове јавне службе, док се за државног службеника сматра да обавља послове државне службе. Други елемент се огледа у хијерархијском односу чија је основна карактеристика субординација. Последњи елемент је што је јавни службеник по основу уговора преузео на себе обавезу да стално и трајно служи држави. И Јовановић такође указује на то да постоји разлика између чиновника и оних лица која су по основу приватноправног уговора имају обавезу према држави, као и на разлику између чиновника и осталих обичних поданика.¹¹⁸

„И сада није лако приступити дефинисању појма „јавни службеник“ нарочито јер у Европи постоје различити системи њиховог функционисања. Дефиниција се може заснивати на функцији органа или институције у којој је лице запошљено: према таквом критеријуму дефинисања, јавним службеником би се сматрало свако лице које је радно ангажовано у јавним службама. Овакав приступ дефинисању наилази на

¹¹³ С. Дилић, *Управно право – Управно процесно право*, Београд 2008, 215.

¹¹⁴ П. Димитријевић, *Организација и метод рада јавне управе*, Београд, 1959, 95.

¹¹⁵ Е. Пушић, *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 1968, 163-164.

¹¹⁶ *Исто*, 165.

¹¹⁷ Р. Марковић, *Управно право*, Београд, 2002, 162-163.

¹¹⁸ Наведено према: А. Илић, *Појам и врсте државних службеника*, Факултет заштите на раду Универзитета у Нишу, 263.

проблем широког дефинисања, јер у том случају се јавним службеницима сматрају ране категорије лица, чији се делокруг послова разликује од земље до земље. С тога, дефиниција која је заснована на функцијама лица има прихватљивије значење, нарочито јер обухвата мањи обим послова, а јавни службеници обављају послове везане за јавну управу. Управо оваквом дефинисању је приступила и Европска унија у смислу слободног кретања људи.¹¹⁹ Строжија од ове дефиниције била би она дефиниција по којој се државним службеницима сматрају само она лица која врше јавна овлашћења.¹²⁰ Ово схватање је добило одјек у домаћој реалној теорији. Тако Кулић класификује службенике у јавне и „приватне“ службенике. Према његовом схватању јавни службеници заснивају радни однос постављењем на одређену дужност или се врши њихово распоређивање на одређене послове, док „приватни“ државни службеници заснивају радни однос закључивањем уговора о раду.¹²¹ С обзиром да се на намештенике примењује општи режим радног права закључујемо да се под „приватним“ службеницима *de facto* подразумевају намештеници.

Према Марковићу, државни службеници за разлику од изабраних и постављених лица представљају „лица која послове у органима државне управе обављају као своје трајно и редовно занимање, као своју професију,¹²² а оваквом схватању се придружује и Влатковић.¹²³ Томић под појмом „управни службеници или управни кадрови“, подразумева „множину лица која раде у државним органима управе (и у другим са њима уподобљеним органима и организацијама) укључујући и старешине тих органа“.¹²⁴ Шундерић истиче да су - за разлику од функционера, који врше једну или више функција - службеници лица која професионално раде у органима државне управе и сличним телима, при чему не морају вршити никакве значајне функције.¹²⁵

Мандић истиче значај међународних службеника који представљају посебну категорију (врсту) службеника која се све више и брже развија. Према наводима овог аутора међународним службеницима се сматрају они који ни својим радом, ни статусом нису везани за одређену територијалну јединицу или целину. Међународни службеници су службеници многобројних и разноврсних међународних организација. Са порастом међународних организација, логично је, расте и број њихових службеника.¹²⁶ Крбек дефинише међународне службенике као лица: „која обављају функције у различитим и све бројнијим међународним телима. Број тих службеника рапидно расте успоредно с повећањем броја међународних организација у којима такви службеници обављају своје функције.“¹²⁷

У већини европских законодавстава државни службеници су запослени у централној управи, док запослени у јавним службама као и у локалној и регионалној управи, немају статус државних службеника. Тако се, на пример, у Великој Британији државним службеницима сматрају лица запослена у министарствима, агенцијама или

¹¹⁹ Чл. 48. Уговора о оснивању Европске заједнице.

¹²⁰ Додатак Препоруци бр. 6 (2000) Комитета министара Савета Европе о статусу јавних службеника у Европи.

¹²¹ Ж. Кулић, *нав. дело*, 48.

¹²² Видети: Р. Марковић, *нав. дело*, 171.

¹²³ Видети: М. Влатковић, 1-6/2005, *нав. дело*, 203-225.

¹²⁴ Видети: З. Р. Томић, *Општеуправно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд, 2009, 157.

¹²⁵ Видети: Институт за упоредно право (руководилац пројекта Б. Шундерић) Студија, *Нормативна уређеност радно-правног положаја запослених у савезним органима власти*, Београд, 1998, 19.

¹²⁶ И. Мандић, *нав. дело*, 59.

¹²⁷ I. Borković, *нав. дело*, 203.

другим телима централне управе, која послове обављају стално и професионално и доприносе очувању континуитета рада и стабилности управе.¹²⁸

Запослени у локалној самоуправи, са друге стране, у већини европских земаља имају статус државних службеника уколико раде на одређеним пословима који се обављају ауторитативно, са овлашћењима власти (Белгија, Немачка, Финска, Естонија, Мађарска, Литванија, Румунија). Међутим, постоји и група земаља у којој запослени у органима локалне самоуправе немају статус државних службеника, већ подлежу општем режиму радних односа (Чешка, Пољска, Велика Британија, Словенија, Летонија). Интересантно је приметити да Француска представља пример ширег позитивноправног схватања појма државног службеника. Једини критеријум који је Државни савет утврдио за државне службенике јесте непосредно учешће у вршењу јавне службе, односно примена режима јавног права.¹²⁹ Због тога се, према француском законодавству, државним службеницима сматрају запослени у централној, регионалној, локалној управи, као и у јавним службама (здравственом, образовном сектору итд.), а запослени у органима локалне самоуправе такође имају исти правни положај као и државни службеници.¹³⁰

Најзад, у теорији и пракси прави се разлика и између појмова државног и јавног службеника, која проистиче из појмова државне и јавне управе.¹³¹ Колико ће широко бити одређен појам јавног службеника, зависи од организационог уређења јавне управе. У Немачкој се, тако, прави разлика између државних и јавних службеника, која се огледа у природи и карактеру функција које врше, па тако државни службеници врше углавном класичне државне функције (полиција, порези, царина итд.), док јавни службеници обављају послове јавних служби, односно задовољавања интереса и потреба грађана.¹³² У функционалном смислу, међутим, јавни службеник је свако лице које врши послове јавне или државне службе, без обзира на организациони облик вршења послова.¹³³

Дефиниција појма јавног службеника често је била повезана са дефинисањем улоге коју јавна управа игра у друштву. Из тог разлога, у раним радовима управне науке, јавни службеници су обично били дефинисани као „меродавни носиоци државне власти“, који су се обавезали на законито вршење дужности, лојалност и послушност и стоје у посебном односу према запосленима у општем режиму радних односа. Већина савремених аутора, међутим, у основи професионалности и деловања

¹²⁸ Темељи модерне државне управе и службеничког система постављени су *Northcote-Trevelyn извештајем* из 1853. године.

¹²⁹ О томе говори пресуда у случају *Lauthier* од 20. марта 1959. године.

¹³⁰ З. Вукашиновић-Радојичић, 2013, *нав. дело*, 14.

¹³¹ Док државна (централна) управа подразумева обављање управних послова од стране централних државних органа, који се образују за читаву територију државе и чија се надлежност остварује на територији целе државе, локални (нецентрални) органи врше управну делатност на одређеном делу државне територије, на основу поверених послова од стране државе уз значајна контролна и хијерархијска овлашћења централних државних органа или на основу изворног делокруга, утврђеним уставом и законом. Премда, трансформацијом државе и њених функција, мења и појам јавне, односно државне управе. Видети: J. Greenwood, R. Puper, D. Wilson, *New Public Administration in Britain*, London and New York, 2002, 2.

¹³² Државни службеник није само лице у служби државе, односно савезне државе или савезне покрајине, већ и лице у служби органа локалне самоуправе и других органа на које се примењује режим јавног права. Положај јавних службеника једнак је положају државних службеника, што указује на то да је њихов правни положај конвергирао у многим аспектима. Видети: *The Public Service in Germany*, www.bmi.bund.de, 56.

¹³³ У ову групу спадају сви службеници који обављају јавне послове, без обзира да ли их врше у оквиру државног апарата или недржавне управе (запослени у јединицама локалне самоуправе, јавним агенцијама, јавним службама).

у јавном интересу представљају кључне одлике које дефинишу појам јавне службе и јавног службеника.¹³⁴

По мишљењу Влатковића као што постоји функционални и организациони концепт државне управе и јавне службе, тако бисмо начелно могли дефинисати службенике са функционалног и органског аспекта.¹³⁵ У функционалном смислу, службеником се сматра свако лице које обавља послове јавне службе, без обзира на организациону страну или облик обављања послова. Ово би, дакле, обухватило све оне који обављају послове који имају карактер делатности јавних служби, без обзира да ли их обављају у оквиру државног апарата, или преко невладиних институција, организација јавних служби или органа локалне заједнице.¹³⁶ Појам државних службеника са органског становишта обухвата она лица која су запошљена у одређеним, прецизно дефинисаним органима, односно организацијама јавних служби, без обзира на природу и врсту посла. Оба приступа у свом чистом облику имају недостатке: функционални, с обзиром на мноштво послова чини појам јавног службеника недовољно јасним и прецизним, с обзиром да у органима и организацијама јавних служби ради и низ људи који се не могу сврстати у јавне службенике - тзв. друго особље. Због тога појам службеника, по нашем мишљењу, треба увек извлачити из одређеног позитивноправног система, јер није могуће дати један општи појам јавног службеника који би важио истовремено за све, а различите правне системе, или за исти правни систем у различито време.¹³⁷

Терминологија употребе концепта „јавни службеник“ такође није уједначена. Административна наука дефинише општи термин „јавни службеник“ на начин који одговара позитивним правним системима многих земаља. Теоријски концепт се најчешће ослања на позитивно право, које у законодавној пракси, такође, није једнообразно. Јасан показатељ термилошке разлике може се наћи у различитим терминима који се користе за приказивање овог концепта - административни службеници, административни радници, административно особље, државни службеници, службеници, бирократе и слично.¹³⁸

Од историјских времена до данашњих дана, чиновници од дотадашњих личних кнежевих службеника постају заиста прави државни службеници, који преузимају део ауторитета државне власти. Обезбеђени сталношћу и редовним платама, обезбеђени титулама и униформама, чиновници се издвајају у посебну господску друштвену класу, која дугује сервилност надређеној власти, али зато бахато гледа на прост народ, сељаке, из чијих редова је и сам потекао.¹³⁹

Из овог прегледа одређења појма државног службеника може се закључити да он није јединствен. Није могуће одредити један општи појам за јавне службенике који је постојао и важио за разноврсне правне системе, па чак и за исти правни систем у различито време.

Већина аутора се, међутим, слаже у схватању да су државни службеници лица која обављају државну службу, односно послове у државном органу, као своје стално (трајно) и редовно занимање (професионално). Ради темељног регулисања питања службеничких односа, формирала се засебна научна дисциплина - службеничко право. Свака земља треба да пронађе свој начин у дефинисању концепта свог јавног службеника, у сталној тежњи ка проналажењу праве равнотеже између конкурентских

¹³⁴ Z. Vukašinić-Radojičić, A. Rabrenović, *nav. delo*, 61.

¹³⁵ М. Влатковић, 2006, *нав. дело*, 57.

¹³⁶ Исто.

¹³⁷ Исто.

¹³⁸ Z. Vukašinić-Radojičić, A. Rabrenović, *nav. delo*, 61.

¹³⁹ Д. Вучетић, З. Вукашиновић-Радочић, И. Крстић-Мистрицеловић, *нав. дело*, 128.

вредности и принципа: флексибилности и потребе за стабилношћу; аутономија и одговорност; индивидуализам и колективно деловање; то ће несумњиво обликовати концепт јавног службеника у различитим правцима и калупима појединих земаља. Како свака држава треба да обезбеди јавну службу са одговарајућим стандардима професионалности, стабилности, континуитета и одговорности јавне службе, надамо се да ће идентификоване карактеристике бити у стању да поднесу тест времена.¹⁴⁰

2.3. Позитивноправни појам државних службеника

За разлику од теоријског појма државног службеника, који дефинише наука, позитивноправни појам је садржан у законодавствима земаља. Појам државног службеника најбоље се утврђује из позитивних правних прописа, обзиром да није могуће одредити један општи појам државног службеника који би важио истодобно за све, како за другачије правне системе тако и за исти правни систем у разним временским периодима.¹⁴¹ За овај рад свакако је значајнији позитивно-правни појам државног службеника.

Важеће службеничко законодавство у Републици Србији прецизира дефиницију државног службеника у односу на критеријум радног места, типа и садржаја послова потребних за одређено радно место.¹⁴² У законодавству Републике Србије је дат појам државног службеника у функционалном и у организационом смислу, применом метода не само позитивне, већ и негативне енумерације, односно навођењем врста послова које врше државни службеници и државних органа у којима их врше уз истовремено навођење и лица која се не сматрају државним службеницима.

Правни положај запослених лица у органима управе (права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника) детаљно су регулисани Законом о државним службеницима (*lex specialis*) и привремено су и комплементарно допуњени Законом о раду али и општим радноправним нормама јер на права и дужности државних службеника који нису уређени овим или посебним законом супсидијарно се примењују општи прописи о раду и Посебан колективни уговор за државне органе¹⁴³ (у даљем тексту: ПКУДО). Дакле, права, обавезе и

¹⁴⁰ Z. Vukašinović-Radojičić, A. Rabrenović, *nav. delo*, 61.

¹⁴¹ Позитивно законодавство у многим земљама дефинише појам јавног службеника на уски или шири начин, у зависности од правног статуса службеника и природе радног односа државних службеника предвиђених законом. Од сада су многи аутори започели своје расправе о концепту јавних службеника тврдећи да се појам јавног функционера не може испитивати одвојено од друштвеног окружења и ван општег друштвеног контекста (Костић, 1933; Крбек, 1948; Стјепановић, 1958). Појам јавног службеника, по њиховом мишљењу, у великој мери зависи од разумевања концепта државне и јавне управе, организације и структуре управног система, функција и задатака, децентрализације, (де)политизације, правне традиције, политичког система и социјалног окружења. Иако су многи правни теоретичари покушали да идентификују заједничке вредности концепта јавног службеника, расправа о универзалним карактеристикама овог концепта није завршила са опипљивим резултатом. Z. Vukašinović-Radojičić, A. Rabrenović, *nav. delo*, 54.

¹⁴² У већини законодавстава, како истиче Вукашиновић-Радојичић: „државни службеници су запослени у централној управи, док запослени у јавним службама, као и у локалној и регионалној управи, немају статус државних службеника.“ У Италији и Француској постоји тенденција уједначавања положаја запослених у централној и локалној управи. Према француском законодавству, државни службеници су запослени у централној, регионалној, локалној управи као и у јавним службама (здравственом, образовном сектору, итд.). Лица запослена у „индустријским“, односно „комерцијалним јавним службама“ (предузећа за електричну енергију, нафту, јавни саобраћај, итд.) немају статус државних службеника. З. Вукашиновић-Радојичић, *Правна питања службеничких односа*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, 26.

¹⁴³ „Службени гласник РС“, бр. 38/2019 и 55/2020.

одговорности државних службеника превасходно су уређени Законом о државним службеницима, а уколико неко питање споменутим законом није уређено, примењује се Закон о раду. Постоји могућност да се поједина како права, тако и дужности државних службеника запослених у појединим државним органима специфичним законом другачије регулишу, ако то произилази из природе њихових дужности (нпр. за тзв. службеничке прагматике¹⁴⁴ - полицију и војску). То је случај са полицијским и царинским службеницима, чија су права и дужности уређена Законом о полицији²), односно Царинским законом.¹⁴⁵

Закон о државној управи Србије¹⁴⁶ (у даљем тексту: ЗДУ), дефинише државне службенике на тај начин што се предвиђа да они обављају послове из делокруга органа државне управе. Такође се прецизира и услов да државни службеници могу радити на пословима државне управе само уколико су положили државни стручни испит.¹⁴⁷ С друге стране, запослени чији се делокруг рада односи на пратеће помоћно-техничке послове у државном органу, јесу намештеници. Дакле, за разлику од намештеника, појам државног службеника је везан за јавноправну компоненту. Такође је предвиђено да се одредбама закона уређују права и дужности државних службеника, а само одређена права и дужности намештеника (возача, спремачица, итд.). На овај начин наш правни систем се делимично враћа традиционалним коренима када је постала посебно регулисана област службеничког права.¹⁴⁸ На регулисање права и дужности намештеника примењују се прописи о раду и посебан колективни уговор. Такође, у појединим државним органима (судови, тужилаштва, унутрашњи послови) обзиром на природу њихових послова, могу бити другачије уређени када су у питању њихова специфична права и дужности, а сходно одредби члана 1, став 2 и члана 4. Произилази дакле да је Закон о државној управи посебан у односу на Закон о раду, а да је „општи“ у односу на посебне законе у појединим друштвеним областима (Закон о судијама, Закон о јавном тужилаштву (у даљем тексту: ЗЈТ), Закон о унутрашњим пословима итд.).¹⁴⁹

Према Закону о државним службеницима, државни службеник је „лице чији се посао састоји од послова из делокруга државних органа и то: 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 или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова.¹⁵⁰ Затим ЗДС подлеже негативној енумерацији, јер таксативно наводи која се

¹⁴⁴ Јавни прописи, односно закони и остали подзаконски акти који проистичу из закона се такође називају службеничком прагматиком којима се регулише лични статус и правни положај државних службеника. D. Kutlija, „Pravni položaj državnih službenika – pojam i službenička pragmatika“, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, Agencija za državnu upravu*, Banja Luka, 2/2009, 67.

¹⁴⁵ Царински закон „Службени гласник РС“, бр. 95/2018, 91/2019 - др. закон и 144/2020.

¹⁴⁶ Закон о државној управи „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

¹⁴⁷ Чл. 84. ст. 1 и 2. Закона о државној управи.

¹⁴⁸ Р. Брковић, Б. Урдаревић, „Нови службенички систем Србије“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 24. Закон о државним службеницима из 1946. године сходно се примењивао на лекаре, ветеринаре и фармацеуте који су били обавезни да одређено време раде у државној служби. То се остваривало према посебним уредбама о обавезној служби лекара, ветеринара и фармацеута. За време обавезне државне службе ова лица су имала исте дужности као и остали државни службеници и имала су права и дужности државних службеника, што значи да су се на њих примењивали сходно прописи овог закона и његови допунски прописи М. Влатковић, 2006, *нав. дело*, 45.

¹⁴⁹ Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 25.

¹⁵⁰ Чл. 2. ст. 1. Закона о државним службеницима.

лица не сматрају државним службеницима, и то: председник Републике, чланови Владе, народни посланици, судије Уставног суда и судије, јавни тужиоци и њихови заменици, као и остала изабрана лица која на функцију бира Народна скупштина или постављена лица које поставља Влада и функционери.¹⁵¹ Једном речју, државним службеницима се не сматрају изабрана и постављена лица и функционери. Професор Брковић истиче да је „разлог за овакво решење, пре свега, што се на њих због њихове Уставом утврђене посебности не могу применити начела службеничког система.“¹⁵²

Закон о полицији¹⁵³ (у даљем тексту: ЗП) дефинише државне службенике: као лица која у статусу службеника обављају и друге послове из делокруга Министарства и сродне опште, правне, информатичке, материјално-финансијске, рачуноводствене и административне послове,¹⁵⁴ док се полицијским службеницима сматрају лица која се приликом обављања полицијских и других унутрашњих послова, баве и заштитом и унапређивању безбедности свих грађана и њихове имовине, поштујући при том Уставом загарантована људска и мањинска права и слободе и друге заштићене вредности у демократском друштву, а којима на располагање стоји могућност употребе средстава принуде у складу са Уставом и законом.¹⁵⁵ Закон о полицији разликује две врсте полицијских службеника и то: овлашћена службена лица и лица на посебним дужностима. Овлашћена службена лица, су као што и сам назив каже, лица у чијем се делокругу налазе послови који су у статусу овлашћених службених лица и имају могућност примене полицијских овлашћења, мера и радњи. Лица на посебним дужностима су лица која се баве обављањем других унутрашњих послова који су у директној вези, како са полицијским пословима, тако и са пословима који су везани за заштиту и спасавање.¹⁵⁶ Мерило за звања полицијских службеника су њихови чинови који су везани за њихову стручну спрему. Тако, чин млађег водника полиције, односно водника полиције и водника прве класе полиције имају полицијски службеници са средњом стручном спремом. Чин заставника полиције, заставника I класе полиције и потпоручника полиције имају службеници који су стекли високу стручну спрему и стекли 180 ESPB бодова. Чин капетана, мајора, потпуковника, пуковника и генерала полиције имају службеници који су стекли високу стручну спрему и 240 ESPB бодова. Полицијски службеници који имају статус лица посебних дужности се разврставају према звањима и стеченом стручном спремом. Полицијски службеници који имају звања млађи полицијски референт, полицијски референт и виши полицијски референт су лица која имају средњу стручну спрему. Звања млађи полицијски сарадник, полицијски сарадник и самостални полицијски сарадник су звања са високом стручном спремом и стеченим 180 ESPB бода. Звања са високом стручном спремом (у обиму од 240 ESPB бодова) су: виши полицијски сарадник, млађи полицијски саветник, полицијски саветник, самостални полицијски саветник, виши полицијски саветник и главни полицијски саветник.¹⁵⁷

Припадници Војске Србије деле се на војна лица и цивилна лица на служби у Војсци Србије. У војна лица се убрајају професионална војна лица¹⁵⁸, војници на

¹⁵¹ Чл. 2. ст. 2. Закона о државним службеницима

¹⁵² Р. Брковић, „Радни однос државних службеника Србије и компаративни радноправни стандарди”, у: Бејатовић, С. (ур). *Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе*, 2009, 333.

¹⁵³ „Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

¹⁵⁴ Чл. 10. ст. 4. Закона о полицији.

¹⁵⁵ Чл. 3. ст. 1, исто.

¹⁵⁶ Чл. 10. ст. 2, исто.

¹⁵⁷ Чл. 166, ст. 1 и 2. исто.

¹⁵⁸ За разлику од великог броја лица која су обухваћена термином „служба у Војсци”, категорија „професионалних припадника Војске Србије” је малобројнија. У њу спадају професионална војна лица и цивилна лица на служби у Војсци. Оно што издваја професионалне припаднике Војске од осталих

службе у војног рока и лица у резервном саставу док се налазе на војној дужности.¹⁵⁹ Професионалним војним лицима сматрају се: официри, подофицири и професионални војници,¹⁶⁰ док се војним службеницима (и намештеницима) сматрају сва цивилна лица која су на служби у Војсци¹⁶¹, а разлика међу њима је слична као и код државних органа, органа аутономних покрајина и локалних самоуправа. Тако се војним службеником сматра лице чије се радно место састоји од послова из надлежности Војске Србије или са пословима који су директно или индиректно повезани, а односе се на опште, правне, информатичке, материјално-финансијске, рачуноводствене и остале послове,¹⁶² док се војним намештеником сматра лице чији се делокруг рада односи на пратеће помоћно-техничке послове у Војсци Србије.

Као и у случају Србије, и у другим државама Европе, у оквиру широке категорије запослених у јавном сектору постоје уже категорије запослених које могу да подлежу различитим правним режимима. Тачније, у већини земаља ЕУ постоји дуалитет између службеника, запослених у складу са јавно-правним режимом (енг. *public law employees*) и оних чији је радни однос регулисан у оквиру општег радно-правног режима (енг. *labor law employees*), са мање или више изузетака. У неким земљама, постоји и већи број категорија, а не само ове две. Такође, и када се на запослене у јавном сектору примењују радно-правни прописи, њихов статус најчешће је другачији од запослених у приватном сектору, па се могу разликовати јавни службеници (*civil servants*), други запослени у јавном сектору (*public employees*) и запослени у приватном сектору (*private sector employees*). Само мањи број земаља ЕУ има систем који подразумева униформни статус за све запослене у јавном сектору.¹⁶³

3. Појам и теоријска схватања службеничког радног односа

Основне карактеристике радног односа полазе од чињенице да у принципу постоји један заједнички радноправни положај, али не и јединствен, без обзира да ли је реч о запосленима у приватном сектору, државном предузећу, јавним установама и службама или државним агенцијама. Чињеница да не постоји јединствен, универзалан, радноправни положај који важи за све запослене, већ само заједнички, говори у прилог томе да у појединим областима рада постоје одређене специфичности, односно разлике у радним односима.

Оне су, у основи, базиране на разликама у својини средстава рада и капитала,

лица која су обухваћена службом у војсци је то да су професионални припадници Војске лица у радном односу. Они, осим права и дужности које произилазе из службе у Војсци, имају и права и обавезе по основу радног односа.

¹⁵⁹ Резервни састав Војске Србије, на основу чл. 5 Закона, чине резервни официри, подофицири и војници у резерви, а резерва се дели на активну и пасивну резерву. Разлика између активне и пасивне резерве је у томе да се у њу ступа добровољно, на основу уговора, под условом да лице није старије од 60 година и да је оспособљено за обављање војних дужности.

¹⁶⁰ Официром се сматра лице које је стекло високо образовање, које је обучено и способно за обављање војних дужности и које је у радном односу на неодређено или одређено време. Подофициром се сматра лице које је стекло најмање средњи ниво формалног образовања, које је обучено и способно за спровођење војних дужности, које је у радном односу на неодређено или одређено време. Професионални војник је лице које је стекло најмање основно образовање, које је војно обучено, било одслужењем војног рока под оружјем, било на други начин, и које је у радном односу у војсци на одређено време, а због обављања војних дужности.

¹⁶¹ Чл. 10. ст. 1. Закона о војсци.

¹⁶² Чл. 10. ст. 2. Исто.

¹⁶³ J. Jerinić, „Analiza profesionalizacije državnih službenika na položaju i naredni koraci u državama Zapadnog Balkana”, Projekat *Transparentno do posla*, Palgo centar/Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2015, 28.

обиму и квалитету одговорности појединих категорија запослених, природи и значају послова које запослени обављају - индивидуални или општи значај. Радни однос у државним органима је специфичан како због посебне природе послова и дужности који из њега проистичу, тако и због ширег значаја и наглашене одговорности у вршењу функција државног органа.

Запошљавање у јавној управи је специфично у односу на друге врсте запошљавања, па се у правној литератури углавном проучава у оквиру посебних видова запошљавања или као „посебан појавни облик радног односа”.¹⁶⁴ Специфична манифестација радних односа према посебној категорији радника, односно запослених у државним органима, нарочито запослених у органима државне управе за које се не само у конвенционалном говору, већ и у правној литератури и позитивном законодавству, како у свету, тако и код нас, користи термин „службеници“ или „чиновници“ називамо *службенички однос*. На те односе примењује се специфичан правни режим који у много чему одступа од општег радноправног режима.¹⁶⁵

Субјекти службеничког односа су државни орган, државна организација или државна служба (држава као послодавац), односно орган, организација или служба јединице територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе (покрајине, града или општине као послодавца), на једној страни, и државни или други јавни службеник на другој страни.¹⁶⁶

Балтић сматра да би појам „службенички однос“ требало употребљавати у „једном специфичном административно-правном значењу.”¹⁶⁷ Он овај појам одређује као „добровољну, личну, радноправну, функционалну везу између радника и службеника с једне стране и организационе јединице, с друге стране, којом се они укључују у организације и обављајући одређену радну функцију и примајући за свој рад награду према уложеном раду.”¹⁶⁸ Чињеница да је служба коју врши службеник државна или јавна упућује на тесну везу између службеника и државе и недржавних субјеката, те се државни чиновници посматрају као једна државна институција, која припада целокупном државном механизму, а чиновнички однос се издваја из осталих јавноправних службених односа.¹⁶⁹

Службенички однос је посебна врста правног односа, чија специфичност произлази из „посебности послодавца код кога је у служби, објекта његове основне обавезе и каузе успостављања његовог службеничког односа.”¹⁷⁰

Шундерић истиче да је службенички однос „врста правног односа који подразумева интеракцију правних субјеката изражену у предузимању одређених радњи поводом рада, које радник врши лично, под управом послодавца, а које представљају њихова субјективна права и правне дужности засноване на позитивноправним прописима.”¹⁷¹

Према схватању професора Марковића службенички однос, односно рад у државним органима, у државној служби, представља заправо вршење службе, односно извршавање службених овлашћења која се између осталог односе и на

¹⁶⁴ Р. Брковић, „Специфичност радних односа у државним органима“, *Правни живот*, бр. 3-4/2004.

¹⁶⁵ М. Рађеновић, „Место службеничког права у систему права Републике Српске“, *Модерна управа, часопис за управно- правну теорију и праксу*, Бања Лука, 1/2008, 22.

¹⁶⁶ И. Мандић, *Службеничко право*, Београдска пословна школа, Висока школа струковних студија, Београд, 2017, 39.

¹⁶⁷ Видети: А. Балтић, *Основи радног права ФНРЈ, Приручник за студенте права*, Београд, 1955, 47.

¹⁶⁸ Видети: *Исто*, 21.

¹⁶⁹ А. Балтић, докторска расправа, *нав. дело*, 16.

¹⁷⁰ Б. Шундерић, „Природа акта којим се успоставља службенички однос“, *Радно и социјално право*, 1-6/2005, 44.

¹⁷¹ Б. Шундерић, *Радни однос, теорија, норма, пракса*, Култура, Београд, 1990, 46.

могућност ауторитативног иступања, тј. вршења државне власти.¹⁷² Томић сматра да је „радни однос у државним органима инкорпориран и ситуиран у два могућа модела радног односа - модел јединственог радног односа и модел подељеног радног односа. Модел јединственог радног односа се заснива на постојању општег, унифицираног система радноправних прописа. У овом случају радноправни положај службеника се не разликује од радног статуса других запослених лица (монолитни систем радноправних односа). Модел подељеног радног односа се темељи на принципу специфичности појединих сегмената радноправног односа.“¹⁷³ Несумњиво, службенички однос припада посебном радном односу, имајући у виду специфичну природу делатности које врше државни (јавни) службеници као и специфичности организације и субјеката управе. Одређење његових битних обележја је од значаја за успостављање посебног правног режима - надлежност за решавање службеничких спорова се поверава управним судовима.

Посебност правног уређивања радних односа службеника састоји се од привилеговања њиховог положаја у односу на положај запослених у општем режиму радних односа, тј. приватном сектору (гарантована плата, посебни услови рада, посебан поступак правне заштите унутар органа, додатна права која на основу закона уређују посебним колективним уговором). С друге стране, државним службеницима се прописују извесна ограничења која нису карактеристична за приватни сектор, а која су директно везана за посебан карактер послова које они обављају.

Радни однос државних службеника је специфичан и по друштвеном значају, посебном карактеру послова и дужности, као и по наглашеној одговорности у вршењу функција државног органа. Државни службеници обављају првенствено ауторитативне послове, односно послове који по својој природи представљају вршење прерогатива државне власти. То значи да у односу на друге субјекте са којима имају одговарајуће контакте делују са јачом вољом, што опет значи да њихови међусобни односи нису засновани на сагласности и споразумевању њихових воља. Тако су органима државне управе, као основном делатношћу којом се баве, поверене уставне норме управне делатности – једна од државних делатности у оквиру постојеће делатности државе. Поред ове, као другоразредну, пратећу делатност, органи државне управе обављају незанемарљиву, а садржајно разнолику, стручно-техничку делатност. Обављање државних послова је примарни задатак ових органа. Има за циљ постизање јавног интереса, као конкретног облика општег интереса и као такав је шири од државног интереса у коме се остварује, али се не исцрпљује, будући да јавни интерес оживљавају и недржавни јавноправни колективитети. Државни службеници врше службу као своју надлежност и дужност и не врше је у своје име, већ само као државни органи. Дакле, за разлику од радног односа који је првенствено уговорни однос, службенички однос је јавноправни (управноправни) однос.¹⁷⁴

Најпре, службенички однос представља релацију између службеника (који као запослено лице обавља рад професионално) и државе као послодавца. У вези са овим навешћемо став Н. Кавалијерија (угледни научник управноправног усмерења), објављен почетком XX века, па се зато може са пуним правом рећи да је издржао пробу времена: “Чиниоци државе је свако ко преузима обавезу да ће своје знање и вештину ставити у службу државе уз плату из државног буџета и то тако да ту службу обавља као занимање којем се трајно посветио, да себи у њему, улажући своју физичку и душевну снагу, створи услове за економску егзистенцију.”¹⁷⁵ У том смислу

¹⁷² Р. Марковић, *нав. дело*, 171.

¹⁷³ З. Томић, *Управно право*, Београд, 1991, 138-139.

¹⁷⁴ Р. Марковић, *нав. дело*, 171.

¹⁷⁵ К. Cavallieri, *О правном односу између чиновника и државе*, Деонићарска штампарија, Загреб, 1911, 7.

се може навести и савремени представник, такође, управноправне теорије (М. Влатковић), који у својим радовима иза речи “службенички однос” ставља у загради одредницу “радни однос службеника.” Друго становиште се оличава у ставу да службенички однос обухвата скуп свих права и обавеза државних службеника. Одатле произилази да у службенички однос спадају (поред односа у које државни службеник ступа са државом или другим субјектом вршења јавних овлашћења као послодавцем) и односи у које службеници ступају са “трећим” лицима” (које неки аутори називају поданици), а то значи приликом вршења својих јавних овлашћења.¹⁷⁶ У том смислу се наводи и да “службенички однос” како у његовом специфичном административно-правном значењу које упућује на функцију службеничког апарата, дакле, на положај службеника у државном органу, тако и у општем значењу као назив за скуп права и дужности службеника, укључујући ту на првом месту његова права из радног односа.¹⁷⁷

Из наведеног произилазе сасвим јасне принципијелне одлике и специфичности државне службе као правне институције у вези са којом се сусрећу и преплићу управно и радно право и које су „условљене природом, основом и начином вршења јавне управе као специфичне јавне службе.“¹⁷⁸ С обзиром на преплитање радног и управног права, правни теоретичари као централно постављају питање да ли норме које регулишу службенички однос припадају систему управног или радног права. У правној теорији су се појавила два схватања везана за поменути дилему. Према првом схватању, постоји „јединствени радни однос“ који на јединствен начин уређује радноправне односе у свим областима.¹⁷⁹ Законска правила важе за све субјекте радног односа, без обзира на специфичности неких од њих. Друго схватање почива на тврдњи да постоји тзв. „подијељени радни односи“, па можемо разликовати два система радних односа – општи и посебни (специјални), који је карактеристичан за службенички однос, где се општи режим односи на опште уређење радних односа, а службенички однос спада у посебан радни однос.

Имајући у виду ова схватања, разликују се и два могућа опредељења о месту и улози службеничког права у правном систему. Једно гледиште је да службеничко право припада управном праву, као његова суштинска посебна дисциплина. На овај начин се норме о службеничком односу издвајају у посебну групу, чинећи посебно, „специјално“, „*sui generis*“ службеничко право у оквиру управног права.

Овај став се такође може критиковати. С једне стране, службеничко право је дефинисано као посебна грана радног права, али се и даље сматра да у системском смислу припада управном праву. С друге стране, радни односи запослених у органима управе и јавним службама, ван службеничких односа, спадају у систем општег радног права. Ово се објашњава изразитим специфичностима службеничког права, због чега се оно битно разликује у односу на општи режим радних односа. Став друге групе теоретичара је да службеничко право представља део радног права. Он указује на посебност радног односа, истичући да не постоје ваљани аргументи за разликовање радног права на опште и посебно, те се поставља логично питање: ако се радни односи државних службеника пренесу из радног права у управно право, зашто се радни односи запослених у истој државној служби, а који нису државни

¹⁷⁶ Види шире: *Коментар Закона о државним службеницима* из 1946. године, редакција А. Балтић и Л. Гершковић, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1955, 12.

¹⁷⁷ З. Јовановић, З. Радуловић, „Престанак службеничког радног односа и стандардног радног односа“, у: Р. Брковић, (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 199.

¹⁷⁸ М. Влатковић, 1-6/2005, нав. дело, 224.

¹⁷⁹ З. Томић сматра да је „радни однос у државним органима инкорпориран и ситуиран у два могућа модела радног односа – модел јединственог радног односа и модел подељеног радног односа“. Видети: З. Томић, *Управно право*, Београд, 1991, 138-139.

службеници, не могу уврстити у управно право?

Представници „радноправне струје” у сферу радног права убрајају службеничко право, с обзиром да су према њиховом схватању сви радни односи, без обзира на форме у којима настају и област на коју се односе, обухваћени радним правом као јединственом граном правног система.

Одређене специфичности појединих појавних облика „не оправдавају успостављање неког специјалног радног права као посебне гране права која би се односила само на радне односе једне одређене категорије радника и која би била независна од општег радног права”.¹⁸⁰ Специфичности појединих института који постоје међу запосленима у државним органима – су неопходне, али не утичу битно на природу радног односа државних службеника који представља „чист радни однос у коме лица имају сва права из рада која имају и друге особе у радном односу”, а службенички однос се може тумачити само као радни однос јавних службеника који са собом носи одређене специфичности у односу на приватни сектор, односно запослене у општем режиму радних односа. Одредбе о радним односима државних службеника су садржане у посебним законима са циљем да се истакну специфичности службеничких односа, тј. специфичности положаја државних службеника у ком се они као носиоци и извршиоци одређених функција у државној служби и налази.

Ауторка Бачанин сматра да је „у нашем правном систему радноправни положај запослених у органима државне управе, спорно или гранично подручје управног и радног права. Оно је данас свакако ближе управном праву не само зато што је радноправни положај запослених у органима управе и управним (посебним) организацијама најпре уређен специјалним републичким радним прописом, па тек онда нормама Закона о раду, као важећег општег радноправног прописа, и то у случају постојања тзв. правних празнина, већ зато што се он и квантитативно и квалитативно разликује од радноправног положаја осталих запослених лица. Наиме, норме наведених посебних републичких закона у својој укупности чине један специфични радноправни режим у знатној мери осамостаљен у односу на општи радноправни режим. Зато норме о радноправном положају запослених у органима државне управе (и осталим државним органима и организацијама) спадају у управно право.”¹⁸¹

Остала схватања подржавају тезу о одређеној специфичности службеничког радног односа и прихватају да службеничко право представља посебну врсту радног права. С тим у вези, полази се од позитивног правног мишљења о режиму службеничких односа, утврђеног принципа примене општег режима радних односа на службеничке односе који се примењује супсидијарно, чињенице да се нормама службеничког права у целини уређује управноправна страна службеничког односа, док се радним правом уређују, у одређеној мери, а свакако не у целини, односи који су карактеристични за радноправни однос државних службеника (нпр. одмори, одсуства, посебни услови за организовање и реализовање службеничких путовања, право на специфичне накнаде и трошкове итд.) може се закључити да између службеничког права, као специјалног радног права и општег радног права постоји однос општег и посебног, нарочито јер се нормама службеничког права регулишу специфична права и дужности службеника у односу на запослене у општем режиму радног односа, док све остале норме које имају радноправну садржину нису предмет службеничког, већ заправо радног права. С друге стране, Брајић истиче да су „додирне тачке и везе радног и управног права и даље многоструке, без обзира на све промене које су се

¹⁸⁰ П. Јовановић, *Радно право*, Нови Сад, 1998, 65.

¹⁸¹ Н. Бачанин, *Однос управног и радног права у нашем правном систему у условима транзиције*, у: Р. Брковић (ур), *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*, Крагујевац, 2003, 48.

догодиле током времена. Истина, то не значи да су везе остале истоветне, већ су се мењале као и решења која дају различите изгледе тим односима. Има и спорних односа или спорова о односима ове две гране права. Односи ове две гране права су, у сваком случају значајни и за радно право и правни систем у целини, без обзира на значај и меру везе и блискости са другим гранама права.”¹⁸²

Управо због чињенице да су државни службеници истовремено и носиоци и извршиоци одређених функција у државној служби, и даље постоји становиште да прописи којима се уређује рад државних службеника припадају систему управног права, тј. да норме које уређују државну службу и службенички однос припадају управном праву.

На основу различитих изнетих ставова, јасно је да се о овој теми треба опредељивати, узевши у обзир, пре свега, позитивно-правно регулисање ових односа у свакој конкретној земљи индивидуално. У нашем праву, примењује се принцип јединственог уређивања радних односа а ове специфичности не представљају посебне системе радних односа већ само изузетке од правила о јединственом систему радних односа.

Евидентно је да службеничко право регулише најважније категорије које се односе на правни положај државних службеника, што се, међутим, чини другачијим од норми садржаних у општем радном праву, али се у целини односи и на јавноправни садржај службеничког односа, уколико је он другачије уређен од општег радноправног режима, што неретко јесте случај.

Имајући у виду наведено, очигледно је да ће се поједине, специфичне, врсте радног права све више издвајати од општег радног права, с обзиром на специфичност друштвених односа које регулишу. Засигурно, нека општа питања и принципи радног права важиће за ове специфичне друштвене односе, као и за службенички однос. Конституисано је и посебно право, службеничко право.

Службенички однос у Републици Србији може се поделити на општи и посебни. Општи службенички однос регулисан је Законом о државним службеницима и Законом о платама државних службеника и намештеника. Посебни службенички однос поред општих правила која се примењују у режиму општег службеничког права, за своје регулисање користи и низ (посебних) закона који су донети (Закон о полицији, Закон о војсци, Закон о спољним пословима и др.). Ови посебни службенички односи се називају и службеничком прагматиком и у себи садрже целокупну регулативу службеничког односа у једној организацији¹⁸³.

Специфичности службеничког односа су: да се успоставља као двострани однос уређен законом, да има добровољан карактер између државе која се јавља у улози послодавца и службеника¹⁸⁴, да се обзиром на критеријум стручности, знања, вештина и способности заснива на начелу једнаке доступности радних места, уз поштовање начела непристрасности и лојалности, као и начела субординације и плаћања накнаде за рад из јавних средстава, немогућност утицања на садржину службеничког односа (права и обавезе) обзиром да су унапред прописани, трајност у смислу временске неодређености и укључење у одређене функције, могућност ауторитативног иступања, као и да се не примењује принцип тржишне конкуренције и

¹⁸² В. Брајић, *Радно право*, Савремена администрација, Београд, 2001, 47- 48.

¹⁸³ М. Давинић, „Положај јавних службеника у органима државне управе“, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/1999, 508.

¹⁸⁴ То је значајно за службеника јер му обезбеђује објективну правну ситуацију и пружа гаранције различите врсте и садржаја, али истовремено конституише и његову одговорност. Влатковић, М., Брковић, Р., Урдаревић, Б., *нав. дело*, 74.

да је посебно прописана дисциплинска одговорност државних службеника и њихова одговорност за штету.¹⁸⁵

Дисциплинска власт као посебна и специфична ингеренција послодавца произилази из правне субординације у радним односима. Она се састоји из права на санкционисање активности и делатности радника које нису у складу са усмерењима и упутствима о раду, односно општим актима послодавца. Она се састоји од кажњавања и корекција у поступању радника којим се угрожава функционисање радних активности у одређеној радној средини, док за случај најтежих повреда радних обавеза, дисциплинска власт, која произилази из правне субординације, омогућује санкционисање поступања радника отказивањем уговора о раду.¹⁸⁶

3.1. Правна природа и акти којима се успоставља службенички однос

Успостављање службеничког односа или пријем у службу врши се на основу појединачног правног акта. Ти појединачни правни акти могу бити акти именовања, акти избора или акти постављења лица од стране надлежног органа. Акте избора по правилу доноси представничко тело, на основу устава. Значење тих аката је најчешће да се њима поверава, односно даје овлашћење да се руководи одређеним органом. Ове акте избора могу доносити и доносе их и независна тела која бирају лица за обављање одређених функција, као што су на пример, Високи савет судства или Државно веће тужилаца, а у односу на судије, тужиоце и њихове заменике. Акт постављења је акт надлежног органа којим се одређено лице поставља за обављање посебно важних и значајних послова у органу који је надлежан за постављење или у органу који је одговоран органу који врши постављење. Оваква ситуација је на пример постављење помоћника министра, директора посебне управне јединице и сл. Ови акти су везани за државну власт, али су истовремено и акти вишег степена поверења. Најбројнији акти су они којима се у складу са службеничким системом у службу примају лица ради обављања послова који припадају делокругу државног органа или службе, тзв. службеници или запослени.¹⁸⁷

У вези са питањем правне природе норми које уређују радне односе државних службеника постоје различита схватања. Поједини аутори (Н. Стјепановић, С. Поповић, Р. Марковић) радни однос државних службеника је управно-правни однос и као такав предмет је управног права, док други (А. Балтић, Б. Перић, Н. Тинтић) сматрају да он није управни однос, већ „чист радни однос“ у коме лица имају иста и сва она права из рада које имају и друге особе у радном односу, чиме спада у радно право.¹⁸⁸ Треће становиште истиче да је питање радног односа у државним органима гранично, заједничко подручје управног и радног права¹⁸⁹ Будући да је служба државних службеника добровољна, Крбек истиче да „акт постављења претпоставља молбу службеника“.¹⁹⁰ У теоријском смислу постоје многобројна схватања о правној природи акта о постављењу у државну службу, која одређују карактер односа који постоји између државе као послодавца и службеника као запосленог. Сва та схватања концентрисана су у три основне теорије: уговорну теорију, теорију јностраног акта, и теорију двостраног акта.

¹⁸⁵ Ј. Ковачевић – Костић, *Радноправни положај пореских службеника*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2014, 21.

¹⁸⁶ Т. Каламатиев, А. Ристовски, „Субординација у радном праву и савремени изазови разграничења уговора о раду и уговора о делу“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 70/2015, 177.

¹⁸⁷ И. Мандић, *нав. дело*, 40-41.

¹⁸⁸ Б. Шундерић, 6/2005, *нав. дело*, 41.

¹⁸⁹ Н. Бачанин, 48.

¹⁹⁰ И. Крбек, *нав. дело*, 54.

3.1.1. Уговорна теорија

Уговорна теорија, како јој и само име говори, сматра да је акт о пријему у службу уговор и да је однос између државног службеника и државе уговорно правни однос. Овај уговорно правни однос може да буде однос јавног права или пак приватног права. Уговорни однос приватног права био би уговор о најму службе, уговор о пуномоћству, обичан уговор или уговор *sui generis* који у нашем праву закључују лица која у државним органима обављају помоћно техничке послове. У групу лица која са државом заснивају приватно правне уговоре о радном односу спадају намештеници. Уговорна теорија у себи има велики недостатак из разлога што је за заснивање радног односа између намештеника и државе сасвим довољан уговор, али за заснивање службеничког односа поред двостраног уговора неопходно је доношење и посебног акта државне власти којим се службеник прима у службу. Овакав једностранни акт државне власти, односно органа у који се прима државни службеник, нема ни формалних ни материјалних карактеристика уговора јер држава својим актом о пријему једнострано одређује услове пријема, па је и сама уговорна теорија критикована. Недостатак уговорне теорије видљив је на самом почетку, на месту где за настанак службеничког односа поред уговора мора постојати једностранни правни акт државе, односно њеног органа/организације, који у себи садржи одредбе које су једнострано прописане и којих се будући службеник мора придржавати

Пријем у службу, односно успостављање службеничког односа врши се на основу одређеног појединачног правног акта. То су акти који се могу појавити као акти избора, именовања или постављења лица од стране надлежног органа.¹⁹¹

Акте избора, уобичајено, доноси представничко тело, на основу устава, и они најчешће значе овлашћење да се руководи одређеним органом, али их доносе и независна тела у избору лица за обављање одређених функција, нпр. Високи савет судства или Државно веће тужилаца у односу на судије, тужиоце и њихове заменике.

Акт постављења јесте акт надлежног органа којим се лице поставља за вршење посебно значајних послова у органу који врши постављење или у органу који је одговоран органу који врши постављење нпр. помоћници министра, директори посебних управних организација и др. Ови акти, поред тога, значе како акте везане за државну власт-империјум, тако и акте вишег степена поверења.¹⁹²

Кључна карактеристика заговорника уговорне теорије јесте њихова тврдња да је акт о постављењу својеврстан уговор између државе и кандидата за службеника. Присталице дела уговорне теорије, који сматрају да је однос између државе и службеника приватноправног карактера, истичу да се он успоставља постављењем, које представља обичан уговор у режиму приватног права (уговор о најму у службу или уговор о пуномоћству или уговор *sui generis*). По другој варијанти, уговор између службеника и државе је уговор јавног права, тј. уговор о јавној служби. Уговор о раду јавног права био би онај уговор који је закључен између субјекта јавног права (државе) и службеника (физичког лица), којим се обезбеђује учешће службеника у извршавању послова државне службе. Уговор је, иначе, основ за доношење једностраног акта државне власти којим се службенику додељује положај.

Професор Шундерић констатује да уговорна теорија има озбиљне недостатке. „Најприје, у акту постављења службеника нема ни формалних, ни материјалних елемената уговора. Затим, држава једнострано уређује услове рада, дакле, нема

¹⁹¹ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 70.

¹⁹² *Исто*.

преговарања и уговарања, што је основни садржај сваког уговора. Кандидат нема што да преговара са државом. Он може да прихвати или не прихвати унапријед дефинисан статус. И на крају, службеници од каријере не могу се изједначавати са уговорним службеницима (хонорарним службеницима). Тачно је да држава може ангажовати одређене службенике на основу уговора, али то није довољно да се та ситуација аутоматски пренесе и генерализује на службенике од каријере, и да послужи теорији да дође до становишта да је држава равноправна страна уговорница, тј. да нема већу правну способност од појединца¹⁹³.

3.1.2. Теорија једностраног акта

Према теорији једностраног акта, службеник је примљен, односно уведен у службу, моментом доношења таквог акта. Овакав акт сматра се актом административне, односно управне природе. Пошто пријем акта од стране службеника значи само да службеник не одбија пријем у службу, неки теоретичари су ишли даље и поставили тезу да се једнострани акт о пријему државног службеника треба сматрати актом о постављењу са раскидним условом и да је раскидни услов испуњен ако државни службеник одбије акт о пријему у службу.²⁴ Пристанак службеника је битан да би акт уопште произвео правно дејство, а пристанком може бити у форми и конклюдентне радње. Под конклюдентном радњом се сматра радња ступањем на радно место.

Теорија једностраног акта, по којој је службеник примљен-уведен у службу моментом доношења акта, и то акта административне, односно управне природе.¹⁹⁴ И ова теорија није хармонична и међу њеним заступницима постоје разлике. Присутна је код француских и њемачких теоретичара с почетка XX века. Кључни њен садржај огледа се у томе што се у основи постављења службеника налази искључиво једнострани акт државне власти, који једно лице уводи у легалну јавно-правну ситуацију. Он производи правна дејства од момента доношења, када се кандидат за службеника уводи у службу, односно тада већ постаје службеник.

Према неким другим ауторима, овај једнострани управни акт о „наименовању“ садржи раскидни услов, који се састоји у одбијању пријема постављења од стране службеника. То значи да се водило рачуна и о вољи службеника, јер се акт власти не може повући, осим у форми прописаној за престанак службе чиновника.

Најзад, треће схватање у оквиру овог теоријског приступа држи да је акт о постављењу једнострани акт који је условљен пристанком наименованог кандидата. У том смислу, дејство акта о постављењу настаје моментом када је постављено лице дало пристанак, а не од момента када је постављено. Лице - службеник одобрава пристанак пријемом акта о постављењу. Од тада постављено лице постаје службеник и ступа у државну службу.

3.1.3. Теорија двостраног акта

Теорија двостраног акта сматра да у акту о пријему у службу треба да се усагласе две воље.¹⁹⁵ Према теорији двостраног акта, у акту о пријему у службу треба да се усагласе две воље. Према Л. Дигију то су воља онога ко врши постављење тј. воља државне власти и воља кандидата који се прима у службу. Из овога изводимо закључак да је акт о пријему у службу двострани акт, где на једној страни имамо

¹⁹³ Б. Шундерић, 1-6/2005, *нав. дело*, 30.

¹⁹⁴ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 71.

¹⁹⁵ *Исто*.

вољу државе да са одређеним кандидатом заснује службенички однос и са друге стране вољу кандидата да са истом том државом тј. неким њеним органом/организацијом, заснује службенички однос.

Теоријски приступи који припадају кругу ових промишљања о правној природи и суштини акта о постављењу ублажавају крајности претходних теорија. Њима је, посебно, учињена нека врста корекције уговорне теорије. По првој варијанти ове теорије, чији је најеминентнији носилац Леон Диги, акт постављења има два елемента - два акта воље. То су акт воље управне власти и акт воље кандидата за службеника.

Овде нема уговора, јер недостаје сагласност измене воља са утврђивањем предмета уговора, односно недостаје „субјективна правна ситуација“. Али, акт о постављењу није ни једностранни акт, већ један колективни акт, или, како га назива Диги, „плурилатералан“ акт. Акт-колектив је такав акт код кога нема сагласности воља, него га чини само збир једнострано изражених воља. Те воље су уперене на један предмет уговора, али су им различити циљеви. Као типичан пример таквог правног посла истиче се колективни уговор о раду.

Друго гледиште у оквиру ове теорије, а које је најдоследније разрадио Јелинек, акт постављења дефинише као двострани управни акт. То је, према његовом схватању, акт који за своју пуноважност захтева учешће воља појединца. Пошто је воља државе „виша воља“ од воље појединца, не постоји равноправност воља. Постављење извршено без пристанка појединца је акт - услов без којег услова нема правног дејства.

Нама је прихватљиво да државни службеник може бити са државом у радном односу, али не и у управноправном односу. Службенички однос је облик рада који службеник врши у име и за рачун државе, а извршавањем права и обавеза из радног односа он не успоставља управноправни однос са државом, него такав однос као представник државе успоставља са грађанима, групом грађана и правним лицима.

Домаће законодавство у задњих 15-ак година, а посебно позитивно правни прописи, изнова, на различит начин, уређују радноправни положај запослених у државним органима од радноправног статуса осталих запослених. Дакле, доследно је изведена класична разлика између општег режима радног односа и специфичног система службеничког односа. То значи да је радноправни статус државних службеника примарно уређен тзв. службеничким законима, а супсидијарно законима о радним односима других субјеката.

Радноправни статус појединих категорија државних службеника (нпр. припадници полиције, служби за националну безбедност, иностраних послова, инспекција и сл.) примарно је регулисан системским законима о тим државним органима, секундарно, односно супсидијарно службеничким законодавством и терцијарно, односно резидуално, општим радним законодавством.

Имајући у виду све три наведене теорије, одређени општи закључци у погледу стицања статуса службеника се могу уочити као неспорни. Пре свега, стицање статуса службеника резултат је воље како државе тако и самог кандидата. Правни акти којима се регулишу радни односи су акти државних органа и колективни уговори.¹⁹⁶ Даље, стицање својства службеника претпоставља одређену процедуру која је регулисана законом. Када постоји потреба државног органа за одређеним профилем кадрова он јавно обавештава неодређени број лица да има одређене потребе за радом и под којим условима та лица могу стећи статус службеника. Подношењем пријаве на конкурс свако лице чини понуду држави да заснује радни

¹⁹⁶ А. Илић, 2011, *нав. дело*, 949.

однос са њом. Акт функционера државне управе којим он врши избор кандидата значи заправо прихватање понуде. Овде, дакле, постоји сагласност воља подносиоца пријаве и функционера државног органа да заснују радни однос под условима предвиђеним законом. Уговор је сагласност воља која производи дејство према уговорним странама. Уколико именовано лице не ступи на рад у одређеном року онда ће се сматрати да је оно одустало од своје изјаве и да не прихвата акт о именовану који се у том случају не може ни применити. Када се имају у виду све наведене теорије, аргументи и контрааргументи за сваку од њих, чини се да би било најприхватљивије становиште да се пријем у службу заснива на акту уговорног карактера.¹⁹⁷

СТИЦАЊЕ СТАТУСА СЛУЖБЕНИКА претпоставља постојање два акта – једног правног акта и другог акта материјалне природе. Акт материјалне природе представља услов којим се обезбеђује дејство правног акта јер актом ступања на рад успоставља се радни однос између државе и запосленог.¹⁹⁸

Радни однос као својеврстан друштвени однос уређује се нормама државног права, најпре уставом, а онда и другим нижим правним актима (законима и подзаконским прописима - уредбом, одлуком, упутством, правилником и сл). Потребно је нагласити да примена закона из радних односа почива на општеприхваћеним принципима односа општих и посебних закона о којима ће више пажње бити посвећено у наставку. Кључни принцип тих односа „*lex specialis derogat legi generali*” - посебан закон укида општи, важи и овде. Колективни уговор (општи¹⁹⁹, посебни²⁰⁰ и колективни уговор код послодавца²⁰¹) је општи акт чији су предмет права, обавезе и одговорности из радног односа, заснивање и престанак радног односа, распоређивање радника, одмори и одсуства, заштита на раду, плате и друге материјалне припадљности, одговорност запослених, заштита права запослених (службеника) и слично.

Актом постављења успоставља се радни однос између државе и службеника. Са правног становишта, радни однос између државе и службеника заснован је, тек, ако је пре ступања на рад донет или закључен одређени акт.

3.2. Особености службеничког односа

Једна од основних карактеристика радног односа огледа се у чињеници да сви запослени, без обзира на то код којег послодавца су запослени (јавни или приватни сектор), у основи имају један заједнички радноправни положај. Међутим, полазећи од разлика у општем и посебном режиму радних односа, такође се са сигурношћу може констатовати да у одређеним областима рада постоје одређене специфичности, односно разлике у радним односима. То се пре свега односи на радни однос у државним органима, који је „специфичан због друштвеног значаја, посебног карактера послова и дужности, као и наглашених одговорности у вршењу функција државног органа.“²⁰² Стога се питање запошљавања у државним органима, акт којим

¹⁹⁷ А. Илић, 2011, *нав. дело*, 950.

¹⁹⁸ *Исто*, 946.

¹⁹⁹ Општи колективни уговор се закључује за територију целе државе и уређује питања од интереса за све запослене.

²⁰⁰ Посебни колективни уговори су такви уговори који се склапају за поједине гране и области (за образовање, здравство, индустрију, државне органе итд).

²⁰¹ Колективни уговори код послодавца су они уговори који су закључени у оквиру једног предузећа или једног државног органа или другог субјекта.

²⁰² А. Илић, 2011, *нав. дело*, 940.

се успоставља овај однос и радно-правни статус запослених појављује као изузетно сложено питање.

С обзиром на карактер и структуру јавне управе, природу и значај функција које врше јавни службеници, њихов специфичан положај и услове рада у јавној управи, службенички однос има низ специфичности. Јасно је да нема јединственог одређења овог појма и тешко је очекивати да ће до тога и доћи, али се разматрањем теоријских схватања о овом појму могу уочити специфична обележја. То су: субјекти службеничког односа, добровољно ступање у радни однос, немогућност утицања на права и дужности службеника, односно на садржину службеничког односа (обзиром да је она унапред прописана), хијерархија и субординација, професионалност и трајност обављања послова, плаћеност и лично извршавање рада.²⁰³

Најпре се мора нагласити да се службенички однос успоставља у вези са пословима државне управе или јавне службе и да је као такав завистан од прерогатива власти. Може се рећи да је то двостраноправни однос државе, организације која располаже јавним овлашћењима или неке јавне службе, с једне стране и службеника, с друге стране. За заснивање службеничког односа потребни су посебни услови, а само заснивање се врши посебним актом о пријему. Посебни услови и посебан акт о пријему одраз су специфичности послова и задатака које обављају јавни службеници. Попуњавање посебно значајних службеничких места (попут положаја, руководиоца органа и служби и сл.) се чак врши јавноправним актом постављења. Такав акт има правну природу јавноправног акта. За службенички однос је карактеристичан примат законског уређивања. Подзаконски акти су у случају службеничког односа извори секундарне природе. Овакав начин уређивања службеничког односа је значајан за јавног службеника јер му је на тај начин обезбеђена објективна правна ситуација. Истовремено то значи и постављање његове посебне одговорности.²⁰⁴

„Службенички однос карактеришу одређене специфичности, и то: службенички однос је двострани однос између државе, као организације која има јавна овлашћења или јавну службу и службеника; служба има добровољан карактер, што значи да у њу лица улазе својом вољом; код службеничког односа постоји примат законског уређивања, док су подзаконски акти извори секундарне природе; принципи тржишне конкуренције не утичу на рад у државним органима и претежно јавним службама; рад државних службеника плаћа се из јавних средстава (буџета); особине на којима се код службеника инсистира су: професионалност, непристрасност и лојалност; специфични правни положај службеника носи са собом и неке њихове специфичне обавезе (нпр. чување службене тајне); посебно важан принцип је једнака доступност радних места што подразумева да се избор врши с обзиром на стручност, знање и вештине кандидата; обавезно се државном службенику мора утврдити дисциплинска одговорност и одговорност за штету јавном службенику; службенички однос заснован је на принципу подређености - субординације.“²⁰⁵

Сви службенички односи, у свим правним системима, заснивају се на начелу субординације. Сваки општи задатак на нивоу организације, зарад свог остварења (извршења задатка), а на основу деобе рада, поставља уже задатке, па још уже, све до формирања најужих задатака подобних за реализацију, односно извршење. Сваки од тих ужих задатака представља функцију. Носиоци функција обављају поверене им задатке по правилима струке и наравно у том послу се морају кретати у оквиру постављених ширих задатака. То је начин на који се успоставља најпре хијерархија

²⁰³ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 39.

²⁰⁴ И. Мандић, *нав. дело*, 44.

²⁰⁵ А. Илић, 2011, *нав. дело*, 940.

функција, која потом успоставља и хијерархију носиоца тих функција, односно хијерархију међу људима у организацији. Наравно, да најопштије функције и посебне функције уређују границе и садржину деловања нижих функција, при чему се тај процес одвија по принципима управљања и руковођења.²⁰⁶ Један од атрибута је и дисциплинска одговорност и одговорност за штету државног службеника. Дисциплинска одговорност је по правилу увек детаљно регулисана законом.

3.2.1. Држава као послодавац државним службеницима

Најпре да објаснимо појам државе, јер се при успостављању службеничког радног односа она (држава) јавља као једна страна радног односа, односно послодавац. Дакле, у овом смислу треба разликовати државу као послодавца од државе као јавне власти. Сама реч „држава” значи власт, „која држи, одржава земљу и друштвени поредак” (Е. Спектровски). Вршити власт не значи само доносити одлуке, него и обезбедити покоравање донетим одлукама оних субјеката на које се оне односе. Покоравање одлукама се обезбеђује силом. Држава поседује силу и зато се за њу и каже да је она организација силе која располаже принудом којом може да наметне поштовање својих одлука.²⁰⁷ Држава подразумева највишу власт на одређеној територији. „То њено својство да на једном парчету земљишта буде највиша назива се сувереност“ (С. Јовановић). Она је суверена на јединственој територији. Сувереност значи подчињавање грађана врховној власти која је не само недељива, него и делотворна. То је, у ствари, власт која може да изнуди послушност свих грађана на одређеној територији.²⁰⁸ Држава своје функције власти врши оснивањем државних органа. „Државни орган врши државне послове у име и за рачун државе као њен саставни део. Посао који он изврши сматра се да је извршила држава. Да би државни орган успешно извршавао послове који представљају његову надлежност, неопходне су одређене претпоставке као што је постојање потребних средстава за рад, одређених задатака и послова, али и ангажовање потребног броја службених лица.“²⁰⁹

Делатностима својих органа, утврђује политику, доноси и извршава законе, као и остале прописе и опште акте, обезбеђује уставно-судску заштиту и судску заштиту у областима које се прецизно набрајају. То је, дакле, оно што чини садржину власти савезне државе. Њена власт је подељена на функције, а ове су додељене одређеним органима да их врше. Тако уставотворну и законодавну функцију врши скупштина, извршну влада а судску суд, уставни суд.

Функције су манифестација државне власти и њихови субјекти нису државни органи који их врше, него је то држава. Међутим, лица која врше функције власти имају право да буду призната као државни органи и у том смислу они имају одређена овлашћења и обавезе. Тако, на пример, законодавна власт не припада парламенту него држави али он њу врши за државу и има право и дужност да ту функцију врши, јер му је она уставом поверена. Разуме се државни органи не могу функције власти вршити у свом личном интересу. Функција не представља приватно добро органа, него се она мора вршити у државном интересу, као јавна служба. Парламент (скупштина) се мења (бирају се нови посланици) али законодавна функција као државна функција остаје. То исто важи и за остале функције чији носиоци се мењају

²⁰⁶ И. Мандић, *нав. дело*, 45.

²⁰⁷ Б. Шундерић, „Држава као послодавац“, у: Р. Брковић, (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 7.

²⁰⁸ Исто.

²⁰⁹ А. Илић, 2011, *нав. дело*, 950.

али оне увек остају држави, јер њој управо и припадају.²¹⁰

Из претходних напомена произлази закључак да државни органи као физичка лица врше функције државе и да имају права и дужности да их врше, али не као своје функције. Вршење функције захтева одређени рад. Ради се, у ствари, о раду физичких лица који она врше у корист државе.

Вршење функција власти захтева рад на извршавању политичких послова и стручних послова. Дакле, вршење власти од стране државних органа претпоставља постојање два облика рада: рад на вршењу функције, тј. делатности органа - и рад на вршењу стручних послова, тј. послова у оквиру делатности органа. Због чега је то потребно? Одговор је једноставан. Циљ функције не може се остварити само њеним вршењем од стране функционера (политичких послова) већ је потребно да се у оквиру делатности, које чине функцију, врше и одређени стручни послови. Вршење ових послова захтева формирање једног стручног, професионалног апарата у државном органу. Према томе, вршење државних послова, који чине садржину власти функције, претпоставља две групе физичких лица. Једној групи припадају она лица која имају статус државног органа и која су носиоци државне функције. Ова лица се називају функционерима. Другу групу чине лица која врше стручне и помоћне послове у органу. Потреба за радом лица из обе групе је, у ствари, потреба државе. Она, дакле, има потребу за одређеним кадровима како би могла да врши власт. У том смислу се она појављује као послодавац. Она је организовани правни субјект који има своју организацију и своју делатност коју чине државни послови и задаци. Организовано вршење своје делатности она обезбеђује преко својих органа којима поверава одређене функције власти. Органи се, посматрано са радноправног аспекта, појављују као организациони облици државе схваћене као послодавца. Они, дакле, врше овлашћења послодавца али нису послодавци. У циљу извршавања функција које су им поверене органи имају потребу да ангажују лица за извршавање делатности, тј. државних послова. Ангажована лица ради вршења делатности исте не врше у име органа него у име и у корист државе.

Разуме се да лица која врше, односно учествују у вршењу функције власти имају различит радноправни статус. Међутим, оно што им је заједничко јесте то да осим права и дужности да врше функцију власти, односно да учествују у вршењу функције власти имају и друга права и дужности као што су, на пример, права по основу рада (плата, новчане накнаде, осигурање и др. права). Ова права им се признају у интересу службе коју врше, односно функције коју врше. Држава, према томе, има сва обележја послодавца.²¹¹

Радни однос јесте, поред осталог, и организовани облик вршења рада. Њега заснивају, с једне стране, послодавац и радно способно лице, с друге стране. Дакле, заснивање радног односа је претпоставка вршења рада код послодавца, али је он истовремено и облик вршења рада. Овде је реч о заснивању радног односа са државом као послодавцем. Дакле, Република Србија²¹² у односима са државним службеницима не наступа са позиција власти, већ као послодавац, будући да

²¹⁰ Б. Шундерић, 2006, 8.

²¹¹ Држава организује обављање одређених делатности, које су средство за обављање њених функција, ангажује одређена физичка лица која обављају посао у организованим облицима власти под државном контролом (она над њима врши власт као послодавац), а за такав рад исплаћује им зараду и обезбеђује остваривање осталих права. Држава као и сваки други послодавац доноси норме којима уређује односе у организационим облицима рада (нпр. акт о систематизацији и организацији радних места - доноси функционер органа), за непоштовање правила радне дисциплине примењује санкције, управља процесом рада, односно доноси одлуке и издаје налоге и упутства у току рада. Б. Шундерић, „Држава као послодавац“, у: Р. Брковић, (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 9.

²¹² Б. Шундерић, 2006, 10.

службеници улазе у службу да би извршавали послове државне управе за државу, а не да би држава вршила власт над њима. Држава се јавља као субјект (јавног) радног права, односно послодавац запосленима - јавним, државним службеницима у државним органима. Специфичан радноправни режим службеничких односа успоставља се посебним законима - важећим Законом о државним службеницима Србије (2005).

Професор Лубарда наглашава да треба разликовати државу као послодавца од државе као (суверене) јавне власти. У односима са државним службеницима, држава иступа као послодавац, а не са позиције власти, што значи да природа односа између државе и државног службеника није еквивалентна природи управноправног односа (као предмета управног права), већ је аналогна радном односу, пошто државни службеници приступају служби да би извршавали рад, односно поверене послове државне управе и то за државу као послодавца, а не да би држава вршила власт над њима. Радни однос, односно службенички однос је претпоставка за успостављање управноправног односа, јер се заснивањем радног односа са државним службеницима обезбеђује персонални елемент државне управе - кадрови јавне управе. Због различитих категорија запослених који се примају у радни однос (државних службеника и намештеника) у радни однос у државним органима, поред решења о пријему у службу - правног основа за заснивање радног или службеничког односа, јављају се у упоредном (а од 2005. и у домаћем) праву и други основи за заснивање радног односа са државом као послодавцем и уговор о раду приватног права за намештенике.²¹³

Професор Шундерић истиче да онда када се држава јавља као послодавац онда „подразумева и функцију и службу“.²¹⁴ Ова два елемента не могу један без другог. Функција је делатност органа коју врши функционер. Међутим, њено вршење зависи и од извршавања стручних и помоћних послова. Дакле, условљено је стручним знањем професионалног апарата кога чине запослени, односно службеници који ове послове врше као своје занимање. Као послодавац у јавном сектору, држава има доста другачији положај од послодавца у приватном сектору.

„Држава као послодавац у јавном сектору, ипак, има различит положај од послодавца у приватном сектору. Специфичност њеног положаја као послодавца може се образложити већим бројем различитих аргумената. Држава је у исто време и законодавац и послодавац. За разлику од других послодавца, она доноси норме којима се конституише систем радног права који се примењује на територији целе државе и обавезан је за све послодавце који своје делатности остварују на тој територији. Али, ове норме држава не доноси у својству послодавца, већ то чини као вршилац законодавне власти. Као послодавац, држава је у обавези да се покорава нормама које је сама донела. На пример, Република Србија као послодавац има својство правног лица: она врши Уставом утврђене функције власти (делатности), а њене функције тј, права и дужности врше Уставом одређени републички органи. Ова двојност положаја државе евидентно отежава прецизно одређење мере у којој она делује са позиције власти, односно мере у којој делује као једна од уговорних страна у радноправном односу. Послодавац професионалног припадника Војске Србије је Република Србија, ту функцију у име Републике врши министар одбране, уколико законом није другачије уређено.

Друга важна специфичност положаја државе као послодавца огледа се у њеном финансирању. Држава, односно државне активности финансирају се из средстава прикупљених на основу јавних прихода, тј. државног буџета. Овакав начин

²¹³ Б. Лубарда, (2012), *нав. дело*, 91.

²¹⁴ Б. Шундерић, (2006), *нав. дело*, 12.

финансирања државних делатности обезбеђује сталан и сигуран прилив средстава и континуитет у обављању послова, јер држава у обављању делатности не послује по тржишним принципима.²¹⁵ Наиме, делатност државе финансира се из јавних средстава. Из тог разлога држава није изложена притиску тржишта што би утицало на обим запошљавања, одређивање права јавних службеника, предузимање мера у случају неквалитетног извршавања посла.

Треће, за успостављање радноправног статуса било у јавном било у приватном сектору један од најбитнијих елемената јесте аутономија воље његових субјеката. Аутономија воље субјеката радноправног односа битно се разликује код државе као послодавца у јавноправном сектору у односу на аутономију воље послодавца у приватноправном сектору, због тога што је аутономија воље државе у успостављању радноправног односа битно ограничена – сужена у односу на аутономију воље послодавца у приватноправном сектору. Послодавци у приватноправном сектору имају далеко већу аутономију у уговарању увјета рада и запошљавања и то у складу са самим системом радног права. Наиме, у приватноправном сектору радних односа поред норми хетерономног права које ствара држава, а које у основи оквирно утврђују права, обавезе и одговорности запослених у радном односу, у великој мери су заступљене и норме аутономног права којима се норме хетерономног права разрађују и конкретизирају управо према потребама послодавца у тржишном пословању. Насупрот томе, ограничење аутономије воље државе као послодавца у јавном сектору произилази из чињенице да држава успостављањем радноправног статуса са службеницима и другим лицима не мијења свој статусни положај, не постаје субјект приватног права, она и даље задржава статус суверена државне власти из чега јој произилази обавеза да и даље штити јавни интерес у складу са законом и подзаконским актима који у службеничком радном односу имају секундарни значај.²¹⁶ Дакле, аутономија воље државе, као субјекта радноправног односа, знатно је ограничена у односу на аутономију воље послодавца у приватноправном сектору. Ово ограничење аутономије воље државе, као послодавца у јавном сектору, произилази из чињенице да она ступањем у радни однос не постаје субјект приватног права коме припада потпуна аутономија воље. Она и даље задржава статус суверена власти који је дужан да штити јавни интерес у складу са законом. То значи да држава, приликом заснивања радног односа са службеником, и касније при накнадном одређивању и договарању о правима и обавезама службеника (напредовање, усавршавање, плате), мора поштовати јавни интерес који је прописан законом или општим актом.²¹⁷

„Општи појам радноправног односа подразумева добровољну, личну, радноправну функционалну везу између запослених или службеника, с једне стране и послодавца, с друге стране, на основу које се запослени или службеник укључује (интегрише) у организацију рада послодавца уз преузимање обавезе да на одговарајућем радном месту, сам и без помоћи других лица, обавља поверени му посао под прописаним (уговореним) условима, а ради стицања права на плату и других права којима је основ или услов радни однос.“²¹⁸ У нашем меродавном праву је прописано да даном ступања на рад код послодавца, на основу претходно потписаног уговора о раду настаје индивидуални радни однос, односно запослени стиче сва права и обавезе која произилазе из радног односа.

²¹⁵ F. Sinanović, „Појам и правна природа радних односа у државним органима“ *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli*, 2/2015, 120.

²¹⁶ Исто.

²¹⁷ А. Илић, 2011, 9351.

²¹⁸ Д. Паравина, *Радно право*, Службени гласник, Београд, 1998, 16.

3.2.2. Професионалност и трајност обављања послова

„Лично обављање рада по правилу је израз професионалности, тј. вршења главног занимања - професије.“²¹⁹ У том смислу, послодавац запошљава радника управо зато што му је потребан рад одређене струке и одређеног стручног звања, односно квалификације.²²⁰

Трајање радног односа је један од елемената који се утврђује при заснивању радног односа. Овај елемент за суштину радног односа није од значаја, јер радни однос увек постоји ако је успостављена одговарајућа природа радног односа: добровољност, лично обављање рада, плаћеност и подређеност, као синтетички израз других битних обележја, као и особен правни режим радног односа. Поред наведеног, радни однос се може засновати без одређивања времена трајања, тзв. радни однос на неодређено време, или као и на одређено време, тј. радни однос чије трајање је одређено у моменту заснивања радног односа.²²¹ Разлике између радног односа заснованог на неодређено и радног односа заснованог на одређено време у нашем праву нису велике. Те разлике могу бити и веће ако ова два радна односа могу са собом носити разлике које их на одређеној тачки раздвајају тако да радни однос на одређено време јесте: допунски, хонорарни или однос запослења, који губи карактеристике радног односа.

Према А. Балтићу, обележје трајног обављања послова у управи је „стално и потпуно везивање чиновника за службеничко место или звање, предвиђено у сталним кадровима јавне службе, којим се успоставља тесна функционална веза док је чиновник у њеној служби.“²²² Сталност запослења (трајно и редовно обављање послова) последица је инкорпорације у сталне кадрове управе. Службеници се по правилу запошљавају на неодређени период, за цео радни век, уз обезбеђење професионалног развоја, али постоји могућност и запослења на одређени период, у законски предвиђеним ситуацијама.²²³ Они управне послове обављају као своје трајно и редовно занимање, на основу утврђених права, обавеза и одговорности, према

²¹⁹ Б. Лубарда, (2012), *нав. дело*, 35.

²²⁰ Међутим, постоје случајеви, односно послови који захтевају висок професионални ранг запосленог. Тада подређеност бледи као битно обележје радног односа зато што постоје случајеви када је професионални ниво запосленог виши од професионалног нивоа послодавца (на пример: рад хирурга или професора на универзитету). У наведеном случају се веза између послодавца и запосленог више јавља кроз одговорност коју послодавац преузима за ефекат рада запосленог, уместо у погледу давања упутстава или контроле начина извршавања рада. Како истиче Лубарда, „на тај начин, код високоспецијализованих запослених подређеност бледи, а професионалност има јарку боју - она је животни позив у дословном смислу речи, јер омогућује пристојан стандард живљења од плате на послу, али и позив професионалне части, нормиране у кодексима професионалне етике и одговорности - нпр. за здравствене раднике (Хипократова заклетва); за арбитра (кодекс арбитражних удружења); за стечајне управнике и друге лицендне професије, Б. Лубарда (2012), *нав. дело*, 35.

²²¹ Закон о раду уређује радни однос на одређено време у општем и два посебна режима. Из општег режима су изузети запослени у функцији директора и запослени у случају упућивања на рад код другог послодавца. Критеријум издвајања два посебна режима је персонални, у случају директора, статусни у случају упућивања запосленог на рад код другог послодавца (определивање радноправног статуса запосленог на неодређено време за време привременог обављања рада код другог послодавца). Д. Хаци Танчић, „Општи режим и два посебна режима радних односа на одређено време у Закону о раду“, *Радно и социјално право*, 1-6/2005, 225.

²²² А. Балтић, *нав. дело*, 67.

²²³ У погледу трајања рада разликује се стално запослено особље (на неодређено време и са пуним радним временом) од флексибилно запослених (на одређено време или у другим облицима флексибилног радног односа, тј. скраћено радно време, делимично запослени, привремено и повремено запослени, приправници итд.). Видети: Б. А. Лубарда, *нав. дело*, 63.

правилима струке и политички неутрално. Непристрасно обављање послова подразумева обављање послова у јавном интересу, без заступања и остваривања личних, политичких и других опредељења.²²⁴

Одредбама нашег службеничког законодавства даје се апсолутна предност службеничком односу, односно радном односу на неодређено време. Трајност и континуитет значајне су одлике таквог односа. „Сталност запослења се обезбеђује у циљу спречавања политичких притисака на персоналне промене.“²²⁵ То је уједно и предност рада у државној управи у односу на приватни сектор, посебно у условима трансформације јавног сектора и светске економске кризе. Службенички однос по њима се препознаје и у великој мери разликује од сличних правних односа. Службенички однос на неодређено време у интересу је и државног органа и државног службеника. Државног органа због тога што на дужи рок може да рачуна на службеника, његова знања и вештине, његове способности и укупне потенцијале, а државног службеника због тога што није оптерећен страхом од остајања без посла. У том контексту, може се истаћи пример јапанских државних органа и служби, односно јапанских компанија, у којима је „изграђена филозофија доживотног запослења и сталност у служби“ (подвукао Д. Паравина) као квалитет који се посебно цени и награђује.²²⁶

Сталност запослења сматра се кључним фактором који штити државне службенике од краткорочних политичких притисака и целокупну државну управу од неприкладних персоналних промена које нису засноване на начелима мерит система.²²⁷ Када све изнето узмемо у обзир, долазимо до закључка да је службенички однос у принципу правни однос који се заснива између државног службеника и његовог послодавца. Као послодавац се јавља држава односно орган или организација на који су пренета овлашћења зајемчена Уставом или неким нормативним актом. Државни службеник се јавља као средство за извршење рада, односно лице које обавља послове рада и послове у вези са радом, остварује права и обавезе из радног односа, а у дисциплинском поступку одговара за прекорачење својих овлашћења према унапред утврђеним правилима поступка и правним санкцијама. Поступак и начин заснивања службеничког односа је веома прецизно и детаљно прописан законским прописом, због самог значаја службеничког односа али и функције које он има.

3.2.3. Законска уређеност службеничких односа

Законско уређивање службеничког односа гарантује објективну правну ситуацију за државне и јавне службенике, пружа различите гаранције, али и успоставља њихову одговорност. Оно је основ за доношење подзаконских прописа, закључивање колективних уговора и за доношење појединачних аката у овој области. Иако правни оквир којим се уређује статус државних службеника у европским земљама није јединствен, најчешће се усвајају посебни закони (у неким земљама упутства или правила) којима се регулише положај службеника (*lex specialis*), док се општи прописи о раду (*lex generalis*) и други прописи примењују на неуређена питања.²²⁸

²²⁴ Е. Пусић, *нав. дело*, 233.

²²⁵ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 45.

²²⁶ Ж. Кулић, *нав. дело*, 137.

²²⁷ G. Marčetić, , G. „Status zaposlenih u javnoj upravi – službenici ili radnici?“, u: Musa, A. (ur.), *Šesti forum za javnu upravu*, Friedrich Ebert Stiftung, ured za Hrvatsku, Zagreb, 2016, 18.

²²⁸ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 46.

Закони којима се регулише положај запослених у државној управи односно државних службеника представља подесан инструмент за дефинисање циљева рада државне управе.²²⁹ Циљеви њиховог усвајања се углавном односе на обезбеђење кохерентног, законитог и ефикасног рада управе, као и спречавање негативних појава као што су политизација, корупција, нестручност у раду или фрагментираност рада управе. Иако држава као послодавац уређује положај државних службеника и сама је дужна да се покорава нормама и да их примењује на лица која прима у радни однос.²³⁰ Прописима о раду државних (јавних) службеника се превасходно регулишу питања класификације радних места, утврђивања услова за запошљавање и напредовање, утврђивања разлога престанка радног односа, дефинисања права и дужности, усавршавања и развоја кадрова, утврђивања плата, дефинисања општих услова рада, утврђивања сукоба интереса, дисциплинске одговорности, управљања кадровима и друга.²³¹

На националном нивоу Закон о државним службеницима је системски закон којим је уређен положај државних службеника, заснован на уставним начелима којима се одређује положај државне управе, њена независност, послови и одговорност према Влади, док се на неуређена питања примењује Закон о раду као општи закон у области радних односа. Службенички односи се уређују и другим законима, подзаконским прописима и колективним уговорима. О позитивноправном режиму службеничких односа у Републици Србији, биће више речи у даљем тексту.

3.2.4. Добровољност ступања у радни однос

Начело добровољности је повезано са начелом права на рад - оно представља слободу рада, слободу избора рада и личног опредељења грађана. „Право на рад је основно људско право које служи афирмацији и духовном развоју појединаца и чланова њихових породица с једне стране, а с друге стране развоју друштва у целини у циљу постизања материјалног благостања, пре свега на принципу једнаких могућности и третмана. Као такво, право на рад свим појединцима гарантовано је највишим правним актима у свакој држави, као и актима универзалног и регионалног међународног карактера.“²³² Обавеза је свих субјеката друштва, почев од представника владе, власника капитала и представника рада, да створе такво окружење да сваки појединац у складу са својим знањем и способностима под једнаким и унапред утврђеним условима омогући остваривање овог права.²³³

Основна претпоставка за право на рад јесте признавање основних личних, политичких и грађанских права, а потом основних социјалних права. У свим демократским системима, право на рад има ранг уставом признатог основног социјалног права. Суштина права на рад је у људском достојанству (на раду) као општечовечанској вредности, а огледа се у слободи избора занимања, односно забрани принудног рада, једнакој доступности свих радних места под једнаким условима, као и обавези државе да ствара услове за пуно запослење.²³⁴ Оно је основно човеково право и представља корисно добро за њега - достојно човека јер је прилагођено управо потреби да се изрази и увећа људско - достојанство - и чини

²²⁹ Видети: F. Cardona, *Building a Civil Service System*, Sigma/OECD, September, 2002, Paris.

²³⁰ Видети: Б. Шундерић, 2006, *нав. дело*, 7-20.

²³¹ Док се општа начела рада управе не мењају, детаљнија питања положаја службеника мењају се чешће, те се она уређују ближе подзаконским прописима, имајући у виду потребу да се једноставном и брзом процедуром измене.

²³² F. Sinanović, *нав. дело*, 111.

²³³ Исто.

²³⁴ Видети: Б. Лубарда, 2012, *нав. дело*, 275.

претпоставку за остваривање других индивидуалних и колективних права запослених, низа социјалних права уопште.²³⁵ Заснивање службеничког односа увек подразумева сагласност воља државе и особе која је кандидат за службеника. Добровољност се изражава у слободи воље одлучивања о заснивању радног односа, као и у слободи престанка радног односа, док се за добровољност у току радног односа може рећи да „мирује“.

3.2.5. Правна подређеност – субординација

Правна подређеност (субординација) је један од основних елемената радног односа. Ступањем на рад, службеник има обавезу да поштује правила о раду органа и организација и радну дисциплину, као и да извршава упутства и директиве руководиоца, под чијим се надзором обавља процес рада.²³⁶ Подређеност не карактерише само економску зависност запосленог од његовог послодавца, већ је присутна, како лична, тако и правна подређеност која се манифестује у подређености запосленог у смислу извршења, метода и темпа рада, што аналогно укључује и право послодавца на контролу, односно проверавање начина рада запосленог, као и контролу квантитета и квалитета његовог рада. Подређеност, међутим, нема исти степен чврстине код свих врста послова, већ зависи од природе занимања и ранга у професионалној хијерархији. Шундерић сматра да је одређени круг лица ослобођен субординације, иако су укључени у сталне кадрове. По његовом мишљењу, то што се рад одвија у складу са правилима о организацији рада, не подразумева субординацију. С друге стране и службеници учествују у процесу доношења прописа којима се регулише њихов правни положај.

Код службеничког односа, елемент подређености је посебно наглашен. А. Балтић сматра да је субординација као обележје радног односа, карактеристична само за администрацију.²³⁷ Овај принцип се огледа у поштовању наређења претпостављених руководиоца, лојалности службеника, као и покоравану законима. Постојање субординације се може потврдити постојањем правила о дисциплинској одговорности службеника за повреду радних дужности, као правила којима се уређују рад органа и организација и понашање службеника у извршавању радних дужности. С обзиром да се управни послови морају вршити у складу са правилима струке и кретати у границама ширих задатака, најпре се успоставља хијерархија функција, која резултира хијерархијом носилаца тих функција, односно хијерархијом међу запосленима у органима. У зависности од мере слободе подређених, хијерархијски односи могу бити строжи и блажи. Обележје субординације у циљу заштите физичког, психичког и моралног интегритета запосленог, као и приватности личности и достојанства запослених, мора имати јасно одређене границе, као и етичке оквире допуштености.²³⁸

²³⁵ Први заговорници идеје о праву на рад су били социјалисти утописти, први међу њима Шарл Фурије, чија је идеја била да је право на рад основно људско право на коме треба да се заснива друштвена заједница. Видети: А. Николић, *Радно право*, Општи део, Пословно-економски биро, Београд, 1992, 29-33.

²³⁶ Б. Шундерић, 1990, *нав. дело*, 50-56.

²³⁷ А. Балтић, *Основи радног права ФНРЈ*, Приручник за студенте права, Београд, 1955, 20.

²³⁸ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 54.

3.2.6. Лично обављање рада

Лично обављање рада је основни предуслов за подређеност, односно за извршавање рада по упутствима и под контролом у погледу начина извршавања и ефеката рада. Огледа се у обавези запосленог да непосредно и лично извршава рад за послодавца. Ово је разумљиво, будући да је он и одабран на основу сопствених стручних способности. Лична радноправна веза се остварује ступањем на рад на одређено службеничко место, чиме настаје присна и тесна функционална веза, као и сарадња, али и обавеза поштовања одређених правила. У ширем смислу, овај принцип се односи и на обавезу у погледу понашања према послодавцу, другим радницима и трећим лицима, али и на лични однос послодавца према запосленом.²³⁹

3.2.7. Плаћеност рада

Примања запослених, а пре свега зарада, економска су противвредност за извршени рад.²⁴⁰ Према Препоруци МОР-а бр. 198 о радним односима, зарада је вредносни еквивалент извршеном раду.²⁴¹ „Накнада за рад као упослениково право и послодавчева обавеза се појављује као кауза (сврха) радних односа за радника (упосленика).²⁴²

Политика плата знатно утиче на привлачност запошљавања у јавном сектору. Систем плата би требало да садржи ефективне подстицаје (стимулације) за успешно обављање послова у државној управи у циљу привлачења и задржавања високо стручних кадрова. При томе, плата би требало да буде довољна економска основа за егзистенцију службеника, а разлика у платама треба да подстиче службенике на веће залагање у раду и напредовање у каријери. С друге стране, остварени резултати би требало да утичу на напредовање службеника, а самим тим и на повећање плате. То потврђују концепције плаћања према резултатима рада (*performance-related pay*) које све више продиру у системе земаља континенталне Европе.

Принцип „иста плата за исти посао“ подупире правичност система у коме ниво плате одређеног радног места мора одговарати нивоу одговорности, сложености и значаја који радно место има у систему државне управе. У овом смислу, свако радно место би требало да буде подвргнуто аналитичкој процени, да би се утврдили елементи одговорности, сложености и значаја и његов положај у хијерархији радних места која се везује за одговарајући платни разред.²⁴³ Управо, у одсуству правичности система плата, лежи кључни ризик за корупцију и демотивисаност државних службеника.²⁴⁴ Законским прописима морају бити јасно дефинисани платни разреди државних службеника који обухватају радна места са истим или сличним степеном одговорности. Тиме се обезбеђује транспарентност и предвидивост плата уз неопходно смањење степена дискреције при утврђивању индивидуалног нивоа плате.²⁴⁵

²³⁹ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 54.

²⁴⁰ Опширније у: Б. Лубарда, 2012, *нав. дело*, 413-459.

²⁴¹ R198 Employment Relationship Recommendation, 2006 (No. 198).

²⁴² Б. Шундерић, 1990, *нав. дело*, 56.

²⁴³ А. Рабреновић, „Системи плата и награђивања државних службеника у земљама Западног Балкана у време економске кризе“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд 2014, 23-35.

²⁴⁴ Исто.

²⁴⁵ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 55.

4. Специфична садржина службеничког односа

Специфичност правног уређења радног односа државних службеника се донекле односи и на њихов повлашћен положај у односу на запослене у општем режиму радних односа. С друге стране, међутим, државни службеници подлежу ограничењима која не постоје у општем режиму и која произилазе или са положаја државних службеника или из њиховог делокруга рада. Сви упоредноправни системи обухватају специфично регулисање права и дужности државних службеника. Разлог за такво специфично регулисање огледа се у природи односа који настаје између државних службеника и државе и у пословима и задацима које државни службеници обављају.

Према Влатковићу (2005) службенички однос одликује се одређеним специфичностима, и то:

1. Службенички однос је двострани однос државе, организације која располаже јавним овлашћењима или неке јавне службе и службеника.

2. Служба је добровољног карактера, што значи да у њу лица улазе својом вољом.

3. Код службеничког односа постоји примат законског уређивања, док су подзаконски акти извори секундарне природе.

4. На рад у државним органима и претежно јавним службама не делују принципи тржишне утакмице.

5. Рад запослених у јавним службама плаћа се из јавних средстава.

6. Особине на којима се инсистира код јавних службеника су професионалност, непристрасност и лојалност.

7. Специфичан правни положај службеника носи са собом и неке њихове специфичне обавезе (нпр. чување службене тајне).

8. Посебно важно начело једнаке доступности радних места у јавним службама подразумева да се избор врши с обзиром на стручност, знање и вештине кандидата.

9. Обавезно се конституише дисциплинска одговорност и одговорност за штету јавног службеника.

10. Службенички однос заснива се на начелу субординације.²⁴⁶

Службенички однос је међутим, претпоставка за успостављање управноправног односа. Држава, као и други послодавци доноси норме којима уређује односе и унутрашњу организацију органа, примењује санкције за непоштовање правила радне дисциплине, доноси одлуке и издаје налоге и упутства у току рада, односно управља процесом рада. Посебни правни режим положаја запослених - разлике у погледу правног основа за заснивање радног односа (решење старешине у државним органима, односно уговор о раду у приватном сектору), услова запослења, зараде (посебан режим платних група и разреда за државне службенике) радног времена, напредовања на раду, разлога за престанак радног односа (сталност запослења), остваривања колективних права запослених (колективно преговарање, право на штрајк), чини суштинску разлику радног односа у приватном и јавном сектору.²⁴⁷

Службенички однос према ЗДС се сматра радним односом.²⁴⁸ Премда, питање радног односа у државним органима, као и акта којим се заснива службенички однос

²⁴⁶ М. Влатковић, 2005, према: А. Илић, 2011, *нав. дело*, 940.

²⁴⁷ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 40.

²⁴⁸ Чл. 62. ст. 1. Закона о државним службеницима прописује да по правилу државни службеник заснива радни однос на неодређено време, а изузетно у одређеним случајевима (прописаним одредбама чл. 63) заснива радни однос на одређено време.

је веома сложено. Наравно, ради се о тзв. службеничком праву које обухвата скуп норми о правном положају запослених у органима државне управе и другим државним органима.²⁴⁹

Државни службеник се, по правилу, прима у радни однос на неодређено време. Радни однос у државним органима, како са практичног тако и са теоријског аспекта, инкорпориран је и ситуиран у два могућа модела радног односа – модел јединственог радног односа и модел подељеног радног односа.²⁵⁰ Модел унифицираног радног односа заснива се на постојању општег, јединственог система радноправних прописа. Овде нема уочљивих разлика између запошљавања свих запослених, без обзира на то где се оно реализује и о којим пословима је реч. У овом случају, радноправни статус државних службеника се не разликује од радног статуса запослених у општем режиму радних односа. Овај систем се може назвати монолитним системом радних односа. С друге стране, модел подељеног запошљавања заснива се на принципу специфичности појединих „сегмената“ радног односа, са својим карактеристикама и значајем, природом и садржајем, истиче се онај у државним органима. За разлику од општег радног односа који се заснива по основу рада, службенички однос се заснива на вршењу власти и стога је од много већег значаја за целокупно друштво. То је разлог да права, дужности и одговорности, као и све друге димензије статуса државног службеника, треба посебно, специфично и сасвим другачије регулисати у односу на запослене у општем режиму радних односа. Може се рећи да специфичност радноправног положаја државних службеника огледа се такође и у чињеници да службеник не извршава стриктно само један конкретан задатак или тачно одређен посао који му је поверен, већ се „укључује у државни апарат и трајно врши читав низ послова“²⁵¹

4.1. Систем права и обавеза службеника

Државни службеници, као и запослени у општем режиму имају индивидуална и колективна права. Типична индивидуална права службеника јесу: право на сталност запослења, право одбијања извршења незаконитих налога, право на правну заштиту, право на распоређивање на одговарајуће радно место (запошљавање према заслугама), право на рад у одговарајућим условима који му неће угрозити живот и здравље, право на одговарајућа примања, право на напредовање у току каријере, право на стручно усавршавање током рада, право на одморе и одсуства и друга права.²⁵² Типична колективна права су право на удруживање и синдикално организовање²⁵³, право на колективно преговарање, право на информисање и консултовање (партиципацију) и права у вези са решавањем колективних радних спорова (право на штрајк²⁵⁴).²⁵⁵

О правима и дужностима службеника одлучује њихов послодавац - Република Србија, тј. у име Републике Србије руководилац државног органа у коме службеник

²⁴⁹ Р. Брковић, Б. Урдаревић, „нав. дело, 21.

²⁵⁰ З. Томић, *Управно право*, Београд, 1991, 138 и 139. Према: Р. Брковић, Б. Урдаревић, „нав. дело, 22.

²⁵¹ I. Krbek, *nav. delo*, 56-57.

²⁵² З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 58.

²⁵³ У већини земаља државни службеници су чланови синдиката, али одређене категорије, као што су полиција, војска, службе државне безбедности, подлежу ограничењима.

²⁵⁴ Иако штрајк данас припада корпусу основних људских права, он у одређеним околностима може бити и забрањен, или ограничен обавезом испуњења појединих услова.

²⁵⁵ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 63.

ради.²⁵⁶ У оквиру треће главе ЗДС обрађене су одредбе које се тичу права и дужности државних службеника.

Права државних службеника - односе се на услове рада, примања, одморе и одсуства, чланство у синдикату и удружењу, право на жалбу и додатна права државних службеника која могу да се утврде посебним колективним уговором.

Дужности државних службеника - су извршавање налога, прихватање премештаја у истом или другом државном органу, привремени рад на пословима који нису у опису радних места, привремени рад на нижем радном месту, раду у радној групи и чувања службене и друге тајне и поштовање радног времена.

Посебним колективним уговором за државне органе, који се непосредно примењује, уређен је, између осталог, начин остваривања права и дужности (обавеза) државних службеника и намештеника у погледу: образовања, стручног оспособљавања и усавршавања, одмора и одсуства, безбедности и здравља на раду, плата, накнада и других примања, одговорности намештеника, мирног решавања колективних радних спорова, права на штрајк, услова за рад синдиката.

У циљу обезбеђења стручног, деполитизованог и ваљаног рада управе, службенички односи се такође уређују већим бројем закона, а значајнији су: Закон о државној управи, Закон о платама државних службеника и намештеника²⁵⁷, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја²⁵⁸, Закон о заштитнику грађана²⁵⁹, Закон о забрани дискриминације²⁶⁰, Закон о заштити узбуњивача²⁶¹, Закон о спречавању злостављања на раду²⁶² и други. У складу са Законом о државним службеницима, одређена права и дужности службеника који су запошљени у појединим државним органима, остављена је могућност да се посебним законом уреди другачије, чиме се прописују додатне специфичности (права и обавезе), ако то произлази из природе њихових послова. Посебни службенички системи су карактеристични за војне и полицијске службенике, царинске и пореске органе, заводе за извршење кривичних санкција, покрајинске органе, организације и службе и органе, организације и службе јединица локалне самоуправе.

Државни службеник стиче права и дужности из радног односа у државном органу у који је примљен или премештен од дана ступања на рад (државни службеник на извршилачком радном месту), односно ступа на положај и почиње да остварује права и дужности на положају кад решење о постављењу постане коначно (државни службеник на положају). Дакле, поред права утврђених законом, државни службеник од дана ступања на рад преузима и одређене обавезе (дужности) везане за обављање послова радног места на које је распоређен, односно постављен.²⁶³ Ступањем на рад запослени стиче права, обавезе и одговорности на раду и у вези са радом. Права и обавезе из радног односа субјеката овог правног односа су корелативна, односно узајамна, што значи да оно што је право запосленог, то је обавеза за послодавца и *vice versa*. Права из радног односа (индивидуална и колективна) запослени остварује код послодаваца.²⁶⁴

²⁵⁶ П. Јовановић, 2018, *нав. дело*, 369.

²⁵⁷ „Службени гласник РС“, бр. 62/2006, 63/2006, 115/2006, 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014 и 95/2018.

²⁵⁸ „Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

²⁵⁹ „Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007.

²⁶⁰ „Службени гласник РС“, бр. 22/2009.

²⁶¹ „Службени гласник РС“, бр. 128/2014.

²⁶² „Службени гласник РС“, бр. 36/2010.

²⁶³ Р. Безбрадица, *нав. дело*, 155.

²⁶⁴ Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *нав. дело*, 154.

„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 првом 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.“²⁶⁵

У одређивању нивоа права и дужности државних службеника, законодавац је био прилично прагматичан и прецизан. Циљ исцрпног утврђивања права и дужности државних службеника нема за циљ да компликује и мистификује радноправне норме које регулишу статус државних службеника, већ да се на једном месту, сасвим јасно и недвосмислено укаже која (конкретна) права и дужности које имају државни службеници, због чега се уређују нормама које проистичу из радног права, а улазе у службеничко (управно) право (нпр. систем вредновања и напредовања, правичан и поштен третман у политици запошљавања, независност и самосталност у раду итд.), као и да би се у случају да нешто није регулисано Законом о државним службеницима примењивали општи прописи о раду и колективни уговор.

У сфери права и дужности службеника, ЗДС прави јасну дистинкцију између њиховог радноправног положаја, наспрам радноправног положаја запослених у приватним делатностима. У теорији се често наглашава да државни службеници у односу на запослене у приватном сектору имају привилегован статус, који се огледа кроз следеће околности: одговарајући услови рада, сигурна плата из буџета, ефикасна правна заштита. Међутим, ограничења која иначе не постоје у општем режиму радних односа, предвиђена су за службенике у вршењу њихове службе и у пословима повезаним са њом. Ту се мисли на спречавање сукоба интереса и различите антикорупцијске регулативе, одредбе о ограничењу додатног рада, забрана оснивања привредних друштава, јавних служби и бављења предузетништвом уз сасвим реално остварљиву санкцију, а то је престанак радног односа.²⁶⁶

На основу наведеног може се закључити да се службенички радни однос истиче великом комплексношћу дужности и права.²⁶⁷ Права и обавезе службеника чине суштину радног односа којима је обезбеђен приоритет јавног интереса над интересом појединих група или интереса службеника.²⁶⁸ У таквом односу права и обавезе су најтешње повезане и условљене. Истакнути писац Крбек примећује да право и дужност у правном односу не постоје независно и одвојено једно од другог, већ се претпоставља да онај ко има права има и одређене обавезе. Ангажовање и понашање државног службеника је истовремено и његова дужност и његово право. Оваквој повезаности посебно утиче законодавац који системом правних правила међусобно прожима права и дужности тражећи да се дужности обављају и права користе према одређењима у правној норми, а у интересу службе. Вршење послова од јавног значаја подразумева дефинисање одређених права и дужности службеника законом и другим

²⁶⁵ I. Krbek, *Upravno pravo, Organizacija javne uprave*, Jugoslovenska štampa, Zagreb, 1932, 164.

²⁶⁶ И. Мандић, *нав. дело*, 94.

²⁶⁷ Права и слободе француског службеника нису признати Општим статутом из 1983. године, већ се остварују само у светлу обавеза којима су јавни службеници подложни или у светлу принципа деонтолошког понашања. Државни службеник у одређеној мери има статус обичног грађанина. Државни службеник подлеже укупним обавезама својствених служби од општег интереса, у којима учествује нераздвојно од постојања државе, њене историје и правне фазе њеног тренутног деловања. J. Michel, „Les droits et obligations du fonctionnaire français“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1/2018, 1.

²⁶⁸ З. Јовановић, Д. Јанковић, *Права и дужности државних службеника у Републици Србији*, Зборник радова, Правни факултет, Ниш, 2010, 28.

прописима.²⁶⁹ Тако се дефинишу оквири у којима се одвија његово деловање и понашање.²⁷⁰ Као основни закон који уређује права и дужности државних службеника свакако наводимо Закон о државним службеницима који у овој области указује на евидентну разлику њиховог радноправног положаја у односу на запослене у приватном сектору.⁴⁸ Правни однос између државе и службеника се битно разликује од односа који запослени има са својим послодавцем у приватним сектору па из тога произлазе и посебна права и обавезе службеника.

4.1.1. Права државних службеника

Право на рад је Уставом зајемчено право које се успоставља у складу са законом. „Свако има право да слободно врши избор рада. Сви послови су доступни свима, под једнаким условима. Свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, неопходну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду и правну заштиту у случају прекида запослења. Нико се не може одрећи тих права. Женама, омладини и особама са инвалидитетом обезбеђује се посебна заштита на раду и посебни услови рада, у складу са законом.“²⁷¹ Уколико је неко од наведених права угрожено, запосленима припада право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором. Постоји изузетак од примене права на штрајк у пракси, а које може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности (чл. 60. ст. 1 и 2).²⁷²

Сва права, односно овлашћења су службенику дата, како истиче Крбек, „само ради вршења његових дужности“.²⁷³ Службенички однос се истиче великом комплексношћу дужности и права. Код њега је најбитније, да службеник нема извршити само неки конкретни, тачно одређени рад, него напротив да, укључујући се у државни организам, трајно врши читав низ послова.²⁷⁴ Права и дужности службеника могу бити *општа* (односе се на све категорије државних службеника) и *посебна* (само на поједине службе или звања). Права државних службеника су на општи начин регулисана Законом о државним службеницима.

Поред права и дужности утврђене у ЗДС (која ће детаљније бити елаборирана у наставку) државни службеници имају и читав низ права, као и сви остали запослени, а сходно општим прописима о раду.²⁷⁵ Закон о раду прописује нека основна права запослених која 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.²⁷⁶ Даље, запослена жена има право на посебну заштиту за време трудноће и порођаја, као и право на посебну заштиту ради неге детета.²⁷⁷ Затим се запосленима у оквиру основних права гарантује

²⁶⁹ Видети: Препоруку бр. 6 Комитета министара земаља чланица Савета Европе.

²⁷⁰ М. Максимовић, *Радноправни положај државних службеника*, Мастер рад, Универзитет у Приштини Правни факултет са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2016, 25.

²⁷¹ Чл. 60, Устава Р. Србије „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.

²⁷² О томе више: С. Андрејевић, „Извори, остваривање и заштита права државних службеника, намештеника и јавних функционера“, у: Ивошевић, З. (ур). *Извори, остваривање и заштита права из радног односа*, 2009, 30.

²⁷³ И. Крбек, *нав. дело*, 56.

²⁷⁴ *Исто*, 57.

²⁷⁵ О овоме видети: Д. Милков, *Управно право I*, Правни факултет, Нови Сад, 2011, 200-201.

²⁷⁶ У складу са Законом о раду, чл. 12-14.

право на удруживање, учешће у преговорима за склапање колективних уговора, мирно решавање колективних и индивидуалних радних спорова, саветовање, информисање и изношење ставова о важним питањима из области рада.²⁷⁸ Због ових активности запослени, односно представник запослених, не може бити позван на одговорност, нити стављен у неповољнији положај у смислу услова рада, уколико поступа у складу са законом и колективним уговором.²⁷⁹ Поред ових основних права, Законом о раду је прописан и читав спектар других права које запослени имају, као што су: заштита од дискриминације, одредбе о заштити инвалида и сл.

Поред Закона о раду, нека права државним службеницима 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.²⁸⁰ Овим Законом се забрањује било који вид злостављања на раду и у вези са радом, као и злоупотреба права на заштиту од злостављања (члан 5). Затим, питање безбедности и здравља на раду регулисано је Законом о безбедности и здрављу на раду.²⁸¹ 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.

Поред наведених општих права Посебним колективним уговором за државне органе могу се предвидети и *додатна права* државних службеника, полазећи од Закона о државним службеницима (која иначе овим Законом нису утврђена) и у складу са њим и општим прописима о раду.

Права и дужности функционера, државних службеника и намештеника који су у радном односу у Министарству спољних послова регулисана су одредбама Закона о спољним пословима²⁸² и другим подзаконским општим актима.

Будући да полицијски службеници имају комплексне и увећане дужности, имају и нешто већа права од осталих службеника. Запослени који примењују полицијска овлашћења имају право и дужност да носе службено оружје и муницију и да их употребе под условима утврђеним Законом о полицији²⁸³. Они имају специфичан правни положај, будући да врше полицијске послове применом полицијских овлашћења. Њих могу обављати у униформи или у цивилном оделу, те могу бити униформисани и неуниформисани службеници, у зависности од потребе и природе одређених полицијских послова. У складу са чл. 39 ст. Закона о полицији униформисана овлашћена службена лица имају обавезу да на прописан начин носе униформу са одговарајућим ознакама, када обављају полицијске послове.²⁸⁴ Запослени на посебним или одређеним дужностима обављају послове који су у непосредној вези са полицијским пословима. Ту спадају послови противпожарне заштите, издавања оружја, регистрације и издавања дозвола, издавања и евиденције поверљивих идентификационих докумената, кривичних евиденција и других посебних евиденција и други послови који имају безбедносни и поверљиви карактер. Кључна разлика између њиховог положаја и овлашћених службених лица се огледа превасходно у примени полицијских овлашћења, јер они примењују првенствено класична управна овлашћења - издавање јавних исправа, вођење јавних евиденција и обављају друге управне послове.

²⁷⁷ Видети: Закон о раду, чл. 89 – 100.

²⁷⁸ Чл. 13. ст. 1. Закона о раду.

²⁷⁹ Чл. 13. ст. 2. Исто.

²⁸⁰ „Службени гласник РС“, бр. 36/2010.

²⁸¹ „Службени гласник РС“, бр. 101/2005.

²⁸² „Службени гласник РС“ 116/2007, 126/2007 -испр. и 41/2009.

²⁸³ Видети: Чл. 36. Закона о полицији.

²⁸⁴ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 193.

4.1.1.1. 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.²⁸⁵ Из овог права државног службеника проистиче и обавеза руководиоца да на захтев службеника предузме мере за заштиту његове безбедности на раду.²⁸⁶ Овим правом се обезбеђује минимум услова за квалитетно обављање послова. Као гаранција поштовања овог права, послодавцу се налаже обавеза предузимања одговарајућих мера безбедности на радном месту и у радној околини запосленог - у складу са Законом о безбедности и здрављу на раду.²⁸⁷

Посебни колективни уговор за државне органе детаљније регулише ову проблематику, па је тако послодавац дужан да донесе акт о процени ризика којим утврђује постојање опасности и штетности на радном месту и у радној околини и, на основу тога, утврди радна места са повећаним ризиком.²⁸⁸ Даље, службеник 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.²⁸⁹ У овом случају службеник ће остварити сва права из радног односа као да је радио.²⁹⁰ Оно што се, свакако, подразумева је да службеник има право на накнаду штете због повреде на раду или професионалног обољења насталог на раду код послодавца.

4.1.1.2. Право на плату

Под примањима се, у најопштијем смислу, подразумевају: зарада, накнада зараде и друга лична примања која немају правну природу зараде, било да се плаћају директно или индиректно, у новцу или роби (натури), што је прецизирано и Конвенцијом Међународне организације рада (МОП) бр. 100. о једнакости награђивања (1951).²⁹¹ Професор Тинтић тврди да је основно обележје, односно основна карактеристика радног односа управо његова онерозност, односно плаћеност рада, из разлога што се за рад у радном односу никада не претпоставља бесплатност.²⁹² Примања се запосленом исплаћују по основу радног односа, односно уговора о раду. У питању су „сви облици финансијског давања и услуга и/ли накнада које запослени примају у току и по основу радног односа“²⁹³. Термин примања има и значење које прелази оквири примања запослених, односно исказује (и) примања лица која немају правни статус запослених - примања (генералног и извршних) директора; примања samozапослених лица; примања државних функционера, тј. изабраних и именованих лица.

За запослене у општем режиму радних односа користи се термин зарада, а за државне службенике термин плата. Зарада односно плата (енг. *wage, salary*) су термини исте правне природе који се користе као синоними, који изражавају два

²⁸⁵ Чл. 12, ст. 1. Закона о државним службеницима.

²⁸⁶ Чл. 12, ст. 2. Исто.

²⁸⁷ „Службени гласник РС“, бр. 101/2005 и 91/2015.

²⁸⁸ Чл. 19. Посебног колективног уговора за државне органе.

²⁸⁹ Чл. 21, ст. 1. Исто.

²⁹⁰ Чл. 21, ст. 2. Исто.

²⁹¹ Ова конвенција се односи на једнакост награђивања мушке и женске радне снаге за рад једнаке вредности. „Службени весник Президијума Народне скупштине ФНРЈ“, бр. 12/1952.

²⁹² N. Tintić, *Radno i socijalno pravo, Radni odnosi II*, Zagreb, 1972, 303.

²⁹³ Исто.

облика (директних) примања запослених. Израз „плата“ се у страниј литератури дефинише као сваки износ који послодавац мора платити у вези са његовим запослењем. Ово укључује: било какву накнаду, бонус, провизију, регрес за годишњи одмор или друга примања која се односи на запослење, било да се плаћа по његовом уговору или на неки други начин; затим законом прописана боловања, законом прописана породилска одсуства, надокнаду за очинство и усвојење, загарантовану надокнаду, накнаду у случају отказа због медицинског осигурања и породилског боловања и исплате радног стажа у законском одсуству; као и плаћање извршено у складу са налогом о поновном враћању или поновном ангажовању, привременом налогу за помоћ и заштитној награди.²⁹⁴

Право на плату представља основно право државних службеника. У области радног права, зарада, накнада зараде и друга примања запослених сматрају се основним мотивом запошљавања и главним покретачем образовања, стручног оспособљавања и професионалног напредовања. Зарада, накнада зараде и друга примања запослених имају велики значај не само за запосленог и послодавца него и за друштво у целини. За запосленог су извор егзистенције и материјалне сигурности, за послодавца имају карактер трошкова пословања, а за ширу друштвену заједницу имају значај основне претпоставке за очување социјалног мира и успостављање неопходне равнотеже између економског прогреса и циљева социјалне правде. Из тих разлога, интервенције државе у области утврђивања и расподеле месечних зарада, накнада зарада и других примања запослених сасвим су оправдане и разумљиве без обзира на то што о томе постоје и другачија мишљења.

Запосленима у државним органима, као и јавним службама зараде, односно плате одређује држава као послодавац. Она то чини тако што законом и актима донетим на основу закона утврђује одговарајуће платне разреде којима се успоставља одређена хијерархија. Професор Шундерић и професорка Ковачевић наводе да се „хијерархија заснива на вредности (сложености) послова, односно радних места и звања. Дакле, плате запослених у јавном сектору заснивају се, пре свега, на економским мерилима, природи и сложености делатности која се врши и знањима, као и другим елементима радне способности запослених.“²⁹⁵ С тим у вези, систем плата у државној служби²⁹⁶ уређен је посебним законом будући да је степен државне интервенције приликом уређивања плата ове врсте запослених много већи у односу на запослене код послодавца са својством приватног лица. Реч је о Закону о платама државних службеника и намештеника, чије одредбе потврђују да су, због чињенице да државни службеници радећи за државу одлучују о правима и обавезама грађана, њихове плате одређене законом и подзаконским актима, што значи да „није могуће њихово индивидуално уговарање.“²⁹⁷ Поред овог закона, плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника уређене су и одредбама Закона о државним службеницима, док се на плате, накнаде плата и друга примања запослених у јавним службама примењују одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама.²⁹⁸

²⁹⁴ N. Selwyn, *Law of Employment*, Oxford University Press, New York, 259.

²⁹⁵ Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *Радно право*, ЛП Службени гласник, 2019, 299.

²⁹⁶ Систем плата послератних чиновника Југославије заснивао се на максими: „од сваког по његовој способности, свакоме према његовом раду“. Према том начелу плата за рад је индивидуализована и одређивана је према количини и квалитету уложеног рада. И. Вукоњански, 1–2/2012, *нав. дело*, 181.

²⁹⁷ Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 93.

²⁹⁸ Закон о платама у државним органима и јавним службама „Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06, 63/06, 116/08, 92/11, 99/11, 10/13, 55/13, 99/14 и 21/16. Од 1. јануара 2020. године, на плате запослених у државним органима, органима аутономних покрајина, органима јединица локалне самоуправе и другим органима и организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица

У пракси Комитета за слободу удруживања МОП-а изнет је став да у посебном правном режиму плаћања државних службеника, држава има право да одлучује једнострано о евентуалном не/повећању плата државних службеника, односно да може да заштити преобладајуће опште интересе који захтевају смањење јавног дефицита.²⁹⁹ У домаћем праву, плате, накнаде плата и друга примања државних службеника уређују се посебним законом о платама државних службеника. Наиме, на националном нивоу, питање плата и осталих примања је регулисано посебним законима – Законом о платама државних службеника и намештеника (у даљем тексту: ЗПДСН) и Законом о систему плата запослених у јавном сектору³⁰⁰ (у даљем тексту: ЗСПЗЈС).

Државни службеник има право на плату, накнаде и друга примања према закону којим се уређују плате у државним органима, као основно право из радног односа. Како истиче Еуген Пусић „професионални службеник ради за плату, која је темељ његове материјалне егзистенције, послу у управи посвећује претежни дио свог радног времена, а за тај се посао посебно образује.“³⁰¹ Платом, службеник себи и својој породици обезбеђује материјалну и социјалну сигурност.³⁰² Плата државног службеника означава новчану накнаду за његов/њен рад. Најчешће се састоји од основне плате, која је фиксна и додатака на плату, који могу бити фиксни (нпр. додатак за године радног стажа, додатак за превоз и сл.) или варијабилни, што значи да могу варирати од месеца до месеца. У варијабилни део плате спадају најчешће тзв. „бонуси“, тј. додаци на плату на основу показаних резултата рада.³⁰³

Потребно је нагласити да је појам награђивања шири од појма плате и укључује сва новчана и неновчана давања, тј. све бенефиције које запослени има. У награђивање укључујемо основну плату, додатке на плату, као и нефинансијске мотивационе механизме, као што су, на пример, давање повратних информација, прилике за учење и развој, флексибилно радно време, учешће у доношењу одлука, давање признања итд. У државној управи су чести облици награђивања и коришћење службених мобилних телефона, службених возила и сл. Основни циљ награђивања је да привуче, мотивише и задржи државне службенике.

Приватан сектор је, с друге стране, због потреба прилагођавања тржишту, развио много већу флексибилност у свим аспектима управљања људским ресурсима, укључујући и систем плата. Одсуство гаранције сигурности посла и веће разлике у платама запослених само су неке од карактеристика управљања људским ресурсима које се могу наћи у приватним компанијама. Поред тога, много више пажње посвећује се подстицајима за рад у виду новчаних додатака на плату за награђивање изузетних резултата и повећање мотивације запослених.

Када су у питању Међународни стандарди који су од значаја за област плата и награђивања државних службеника службеничке плате потребно је споменути: Конвенцију Уједињених нација против корупције (из 2003. године) која наглашава значај принципа мериторности и транспарентности у процесу запошљавања, као и адекватног награђивања и правичног система плата. На нивоу Савета Европе, кључни правни акт који се односи на управљање људским ресурсима у државној управи,

локалне самоуправе, као и запослених у јавним агенцијама и јавним службама – примењује се Закон о систему плата у јавном сектору „Службени гласник РС“, бр. 8/16, 108/16, 113/17 и 95/18.

²⁹⁹ Б. Лубарда, 2012, *нав. дело*, 419.

³⁰⁰ Закон о систему плата запослених у јавном сектору „Службени гласник РС“, бр. 18/2016, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 86/2019 и 157/2020.

³⁰¹ Е. Пусић, *нав. дело*, 34.

³⁰² Слично томе: З. Јовановић, Д., Јанковић, *нав. дело*, 217-228.

³⁰³ А. Rabrenović, *Evropski sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2019, 16.

укључујући и плате, јесте Препорука Р (2000) 6 Комитета министара држава чланица о статусу државних службеника у Европи, коју је Комитет министара усвојио 24. фебруара 2000. године, на 699. састанку заменика министара.

Структура плата састоји се од два главна елемента: основне плате и додатка на плату.³⁰⁴ Основна плата утврђује се множењем коефицијента, који је утврђен Законом о платама државних службеника и намештеника³⁰⁵, са основицом, која се утврђује једном годишње законом о буџету. Законом о платама државних службеника и намештеника уведено је тринаест различитих платних разреда, за пет група положаја и осам различитих звања извршилачких радних места.³⁰⁶ Закон је број додатака на плату и накнада свео на најмању могућу меру, што је у складу са принципом предвидљивости и транспарентности. Остао је, међутим, додаток за време проведено у радном односу, који износи 0,4 посто основне плате за сваку навршену годину рада у државном органу, без обзира на то у ком је државном органу државни службеник био запослен. Плате су фиксне за пет највиших службеничких радних места — положаја, док запослени на извршилачким радним местима имају могућност хоризонталног напредовања које подразумева осам корака на платној скали, у зависности од годишње оцене рада.³⁰⁷ Кретање по платној скали за извршилачка радна места има специфична правила. Када државни службеници на овим радним местима започињу рад у државној управи, они крећу од првог платног разреда звања које им је одређено;³⁰⁸ али када напредују на више радно место, они најчешће не прелазе у први платни разред више платне групе. У који ће платни разред прећи, зависи у сваком конкретном случају од тога колики су коефицијент плате имали пре напредовања. Главно правило гласи: уколико би државни службеник преласком на први корак вишег радног места добио нижи коефицијент плате у односу на коефицијент који је имао пре напредовања, одређује му се коефицијент који је непосредно виши од претходног коефицијента.³⁰⁹ Таква могућност постоји због тога што су коефицијент платних разреда на хоризонталној платној скали бр. 5, 6, 7 и 8 нижих радних места виши од коефицијената почетних платних разреда (1, 2, 3 и 4) непосредно виших радних места. Тако, на пример, млађи референт који се налази у платној групи XIII и петом платном разреду, који има коефицијент 1,70, напредовањем у више звање референта неће доспети у први платни разред XII платне групе референта, чији је платни коефицијент 1,55, јер је он нижи од његовог тренутног коефицијента. Уместо тога, он ће напредовати у непосредно виши платни разред, а то је у његовом случају трећи разред платне групе референта, чији коефицијент износи 1,71. Идеја оваквог решења је да мотивише за рад, залагање и повећање плате службенике који не могу да напредују на више радно место (због тога што оно није упражњено и због утврђене хијерархијске структуре управне организације), упркос ограничењима наметнутим системом позиције (радних места), у коме постоји могућност напредовања само у случају упражњеног вишег радног

³⁰⁴ Сходно Закону о платама државним службеника и намештеника (у даљем тексту: ЗПДСН), чл. 2. ст. 1.

³⁰⁵ Видети коефицијенте у: Чл. 13. Закона о платама државних службеника и намештеника.

³⁰⁶ Чл. 9. *Исто*.

³⁰⁷ Тако, на пример, државни службеник који добије оцену „нарочито се истиче” у две узастопне године може да напредује два платна корака и на тај начин добије повећање плате од десет посто. Државни службеник чији је радни учинак у две узастопне године оцењен оценом „истиче се” или „нарочито се истиче” и „истиче се”, независно од редоследа оцена, напредује за један платни корак, итд.

³⁰⁸ Чл. 17, ст. 2. Закона о платама државним службеника и намештеника.

³⁰⁹ У складу са чл. 17. ст. 1. *Исто*.

места.³¹⁰

4.1.1.3. Право на накнаду плате

Професор Лубарда дефинише накнаду зараде „као битан елемент примања запослених који има правну природу зараде“, и наводи да се у теорији радног права накнада зараде понекад назива и „зарадом за неактивност“.³¹¹ Под накнадом зараде професори Кулић и Перић подразумевају „право из радног односа које се остварује уместо зараде или дела зараде у условима привремене спречености или неспособности за рад, рада са скраћеним радним временом и рада у другим одговарајућим случајевима, у складу са законом.“³¹² Док професори Шундерић и Ковачевић при дефинисању појма накнаде зараде наводе и случајеве када је запослени последично био спречен да ради и то: „у потпуности (нпр. ако је запослени одсутан са рада из здравствених разлога) или делимично (нпр. уколико запослени ради краће од пуног радног времена због неге детета).“³¹³ Дакле, под накнадом зараде подразумева се право из радног односа које се остварује уместо зараде или дела зараде у условима привремене спречености или неспособности за рад, рада са скраћеним радним временом и рада у другим одговарајућим случајевима, у складу са законом. Право на накнаду зараде се признаје по правилу законом, а како истиче професор Лубарда, и „редовно спада у ранг основних социјалних права, као део социјалног јавног поретка, односно као неотуђиво и недиспонибилно право запосленог.“³¹⁴

Осим права на плату, службеници имају право и на накнаду плате, као и право на друга одговарајућа примања по основу радног односа. Накнада плате се исплаћује уместо плате и то у случају када је службеник изостао са рада, односно када је био одсутан. То су на пример случајеви када службеник није на свом радном месту, односно не ради због повреде или болести. Ово право коришћења накнаде плате припада службенику и када користи годишњи одмор, плаћено одсуство и сл.

Закон о платама државних службеника и намештеника, регулише да службеник има право на накнаду плате у неколико ситуација:

1) Када користи годишњи одмор и/или плаћено одсуство, које му је додељено према општим прописима о раду, или посебном колективном уговору за државне органе, и то у истом износу као да је радио.³¹⁵

2) Ако државни службеник није радио на дан празника, који није радни дан, или ако се одазвао на војну вежбу или на позив државног органа, има право на накнаду у истом износу као да је радио, притом државни орган у коме ради службеник који се одазвао на војну вежбу, или на позив државног органа, има право да му орган на чији се позив службеник одазвао, рефундира исплаћену накнаду плате, ако законом није другачије одређено.³¹⁶

3) Када државни службеник не ради до 30 дана због болести или повреде, (тада је реч о привременој спречености за рад), има право на накнаду плате која износи: 65% основне плате за месец у коме је одсуствовао због болести, или повреде ван рада; 100% основне плате за месец у коме је одсуствовао, због професионалне болести или

³¹⁰ А. Rabrenović, *Evropski sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2019, 126.

³¹¹ Б. Лубарда, 2012, *нав. дело*, 436.

³¹² Ж. Кулић, С. Перић, *нав. дело*, 225.

³¹³ Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 306.

³¹⁴ Б. Лубарда, *нав. дело*, 436.

³¹⁵ Чл. 32. ст. 1. Закона о платама државних службеника и намештеника.

³¹⁶ Чл. 32. ст. 2. *Исто*.

повреде на раду. У наведеним случајевима накнада не може бити нижа од минималне зараде, утврђене општим прописима о раду.³¹⁷

4) Када је државни службеник нераспоређен, он има право на накнаду плате чији је износ одређен на 65% од основне плате, за месец који претходни месецу у коме је донето првостепено решење којим се утврђује да је службеник остао нераспоређен.³¹⁸

5) Када је државни службеник удаљен са рада, због тога што је против њега покренут дисциплински поступак, због теже повреде дужности из радног односа, државни службеник има право док је удаљен са рада на накнаду плате, која износи 50% основне плате за месец, који претходни месецу у коме је првостепено решење о удаљењу донето.³¹⁹

6) Када је обустављен дисциплински поступак, или када је државни службеник ослобођен у том поступку, тада има право на разлику између исплаћене накнаде плате и пуног износа основне плате.³²⁰

7) Према општим прописима о раду, државни службеник има право на накнаду плате, ако му је одређен притвор. Накнада зараде по овом основу се одређује у висини једне четвртине, а ако државни службеник издржава породицу одређује се у висини једне трећине основне зараде.³²¹ Та накнада исплаћује се на терет органа који је одредио притвор.

4.1.1.4. Право на одморе и одсуства

Права из радног односа углавном се односе на сам рад. Међутим, постоје и права по основу рада. Тој категорији припадају и права на одмор и одсуство. „Ко ради мора и да одмори, како би поново могао да ради. Ко ради тај, у одређеним приликама, мора и да одсуствује са рада, да би задовољио неке потребе које намеће живот, јер човек ради да би живео.“³²² У току одмора и одсуства са рада, запослени је, дакле, потпуно слободан да организује своје време, због чега је „послодавчева могућност да од њега захтева извршавање престације рада искључена, односно сведена на најмању могућу меру.“³²³

Одмор запослених представља уставну категорију. Права на одмор у току дневног рада, дневни и недељни, као и годишњи одмор, утврђена су у Уставу Републике Србије и спадају у ред основних уставних права која су загарантована и међународним конвенцијама.³²⁴ Од радног времена треба разликовати одмор у току рада или паузе на раду, које у начелу не спадају у радно време (што предвиђа и Директива 20 03/88), пошто у току паузе запослени није на располагању свом послодавцу.³²⁵ Током паузе на раду запослени може напустити радно место, као и место рада, тј. ужива слободу кретања и одлучивања о слободном времену (током паузе). Одмор/пауза у току рада у функцији је заштите здравља на раду, а редовно се користи за оброк.³²⁶ Руско право предвиђа да пауза не може да траје краће од 30

³¹⁷ Чл. 33. Закона о платама државних службеника и намештеника.

³¹⁸ Чл. 34. Исто.

³¹⁹ Чл. 35. ст. 1. Исто.

³²⁰ Чл. 35. ст. 2. Исто.

³²¹ Чл. 168. Закона о раду.

³²² З. Ивошевић, Одмори и одсуства, у: К. Бобар, (ур.) *Радни односи*, Глосаријум, Београд, 2004, 61.

³²³ Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 299.

³²⁴ Д. Марковић, *нав. дело*, 22.

³²⁵ Б. Лубарда, *нав. дело*, 464.

³²⁶ Исто.

минута ни дуже од два часа у току радног дана, а одређује се у складу са правилником о раду или на основу споразума послодавца и запосленог.³²⁷

У радном праву наше земље познају се, признају и регулишу: одмор у току дневног рада (пауза), дневни, седмични (недељни) и годишњи плаћени одмор, као и одмор у дане нерадних празника.³²⁸ Закон о државним службеницима се не бави прецизнијим одређењем одмора и одсуства, већ то препушта уређењу према Закону о раду и посебном колективном уговору за државне органе.

Одмор током дневног рада (тзв. пауза) траје најмање 30 минута под условом да запослени ради најмање шест часова дневно.³²⁹ Запослени, у складу са Законом о раду, који ради дуже од четири часа, а краће од шест часова дневно, има право на одмор током рада у трајању од најмање 15 минута.³³⁰ Насупрот томе, ко ради дуже од десет часова дневно, има право на одмор током рада у трајању од најмање 45 минута.³³¹ Посебан колективни уговор садржи још једну додатну одредбу којом се прописује да службенику за прековремени рад, односно рад дужи до пуног радног времена, а који није дужи од 12 сати има право на одмор током дневног рада у трајању од 60 минута.³³²

Дневним одмором, у смислу члана 66. Закона о раду, сматра се одмор у трајању од најмање 12 часова непрекидно у оквиру 24 часа. Међутим, запослени који ради у условима прераспоређеног радног времена, има право на одмор у оквиру 24 часа у непрекидном трајању од најмање 11 часова.

Недељни одмор траје најмање 24 часа непрекидно.³³³ По правилу, недељни одмор се користи недељом. Међутим, ако природа посла и организација рада то изискују, послодавац може одредити други дан за његово коришћење, а у складу са законом. Ако је неопходно да запослени ради на дан свог недељног одмора, мора му се обезбедити његово коришћење током наредне недеље.³³⁴ Одговорност за такво поступање сноси послодавац, коме је забрањено новчаном казном у случају да не обезбеди време за недељни одмор запосленог. Законом о раду прописано је да ће се новчаном казном за такав прекршај казнити и одговорно лице код послодавца.

Годишњи одмор државних службеника уређен је Законом о раду и Посебним колективним уговором за државне органе.³³⁵ Законом о раду утврђена је минимална дужина годишњег одмора у трајању од 20 радних дана, као и максимално трајање годишњег одмора од 35 радних дана.³³⁶ Изузетак постоји у погледу државног службеника који остварује право на скраћено радно време, који има право на годишњи одмор највише до 40 радних дана.³³⁷ За запослене у општем режиму радних односа ЗР прописује да запослени током једне календарске године има право на

³²⁷ W. E. Butler, M. M. Speranskii, *Russian Law*, Oxford University Press, New York, 2008, 564.

³²⁸ Чл. 64-76. Закона о раду.

³²⁹ Чл. 64. 1, Закона о раду, у вези са: Чл. 11, ст. 1. Посебног колективног уговора за државне органе.

³³⁰ Чл. 64. ст. 2. Закона о раду.

³³¹ Чл. 64. ст. 3. *Исто*.

³³² Чл. 11. ст. 2. Посебног колективног уговора за државне органе.

³³³ Право на недељни одмор гарантује се и актима МОП-а, а посебно Конвенцијом бр. 14 о примени недељног одмора у индустријским предузећима из 1921. године и Конвенцијом бр. 106 о недељном одмору у трговини и бироима из 1957. године. Индустријским предузећима, у смислу Конвенције бр. 14, сматрају се грађевинска, саобраћајна, ПТТ и друга одговарајућа предузећа. Право на недељни одмор гарантује се и Уставом Републике Србије.

³³⁴ Сходно чл. 67. Закона о раду.

³³⁵ Видети: Чл. 14. Закона о државним службеницима.

³³⁶ Чл. 14, ст. 2. *Исто*.

³³⁷ Чл. 14, ст. 3. *Исто*.

годишњи одмор у трајању од најмање 20 дана,³³⁸ који се даље увећава по посебно прописаним критеријумима.³³⁹

Дужина годишњег одмора запосленог утврђује се тако што се законски минимум од 20 радних дана увећава према критеријумима предвиђеним чл. 12. ст. 1. Посебног колективног уговора за државне органе. Као критеријуме, односно мерила за одређивање дужине годишњег одмора Посебан колективни уговор за државне органе предвиђа следеће: допринос на раду³⁴⁰, услови рада³⁴¹, радно искуство³⁴², стручна спрема, сложеност послова, овлашћења и одговорности³⁴³, инвалидност³⁴⁴, брига о деци и члановима уже породице.³⁴⁵

Најдуже трајање годишњег одмора одређено је у трајању од 35 радних дана, односно 40 радних дана за државне службенике који остварују право на скраћено радно време.³⁴⁶ У смислу ПКУ-а за државне органе Републике Србије, запослени док користи годишњи одмор, има право на накнаду плате која се обрачунава и исплаћује у истом износу као да је радио.³⁴⁷ Ако у календарској години нема годину дана рада, а у радном односу је најмање месец дана, запослени има право на годишњи одмор сразмерно времену проведеном на раду.³⁴⁸ Иста решења прописана су одредбама

³³⁸ Чл. 69. Закона о раду.

³³⁹ Видети: Чл. 12. *Исто*.

³⁴⁰ По основу радне успешности, службенику са оценом „превазишао очекивања“, годишњи одмор се увећава за 5 радних дана, а запосленом са оценом „испунио очекивања“ за 3 радна дана. Чл. 12. ст. 1. тач. 1. Посебног колективног уговора за државне органе.

³⁴¹ По основу услова рада, службенику за рад на радним местима са повећаним ризиком годишњи одмор се увећава за 3 радна дана, за рад на радном месту на коме је уведено скраћено радно време увећање износи 10 радних дана, док за ноћни рад службеник има право на увећање од 2 радна дана. Чл. 12. ст. 1. тач. 2. *Исто*.

³⁴² По основу радног искуства, службенику са радним стажом преко 30 година рада проведених у радном односу увећава се дужина годишњег одмора за 5 радних дана, службенику који има стаж од 25 до 30 година следује увећање за 4 радна дана, док оном који има стаж од 15 до 25 година рада припада право на увећање за 3 радна дана. Службеник који је у радном односу провео од 5 до 15 година дужина годишњег одмора се увећава за 2 радна дана, а оном службенику чији је стаж мањи од 5 година рада проведених у радном односу годишњи одмор се увећава за 1 радни дан. Чл. 12. ст. 1. тач. 3. *Исто*.

³⁴³ Према критеријуму стручне спреме, као и по основу сложености послова које службеник обавља, овлашћења и одговорности које има, државни службеник има право за увећање годишњег одмора у трајању од једног дана, ако има средњу стручну спрему, а ако има високу стручну спрему и стекао је 180 ЕСПБ бодова, годишњи одмор се увећава за 2 радна дана, односно ако има високу стручну спрему и стекао је 240 ЕСПБ бодова, има право на увећање од 3 радна дана годишњег одмора, односно 4 дана за оне службенике који имају звање вишег саветника, самосталног саветника или саветника, док годишњи одмор увећан за 5 радних дана припада онима који се налазе на положају и на извршилачком радном месту руководиоца уже унутрашње јединице. Чл. 12. ст. 1. тач. 4. *Исто*.

³⁴⁴ Службеник који има неки облик инвалидитета има право на увећање годишњег одмора за 5 радних дана. Чл. 12. ст. 1. тач. 5. *Исто*.

³⁴⁵ По основу бриге о деци и члановима уже породице службеник који је родитељ, усвојитељ, старатељ или хранитељ и који има једно малолетно дете годишњи одмор се увећава за 2 радна дана, а за свако наредно малолетно дете по 1 радни дан, службенику који је самохрани родитељ са дететом до 14 година има право на 3 радна дана увећања годишњег одмора, с тим што се овај број дана увећава за по 2 радна дана за свако наредно дете млађе од 14 година, док се службенику који се стара о члану уже породице који је ометен у развоју, који има тешко телесно оштећење или болест услед које је потпуно или врло слабо покретан годишњи одмор се увећава за 5 радних дана. Чл. 12. ст. 1. тач. 6. *Исто*.

³⁴⁶ Чл. 12. *Исто*.

³⁴⁷ Чл. 32. ст. 1. *Исто*.

³⁴⁸ Раније је Законом о радним односима „Службени лист Социјалистичке аутономне покрајине Косова“, бр. 12/89, било одређено да запослени стиче право на годишњи одмор након шест месеци непрекидног рада, под којим се подразумева и прекид који није трајао дужи од три радна дана. Дужина годишњег одмора се, притом, утврђује тако што се овај законски минимални број дана (осамнаест радних дана) увећава применом више критеријума. Према колективом уговору СРМ (за хемијску индустрију) Колективни уговор за хемијску индустрију (Колективен договор на гранката хемиска

црногорског³⁴⁹ и македонског³⁵⁰ ГКУ-а где запослени током коришћења годишњег одмора има право на накнаду зараде у висини од 100% његове зараде по часу, као да је на раду.

Специфичност у односу на општи правни режим годишњег одмора огледа се код утврђивања накнаде штете за неискоришћени годишњи одмор, у случају престанка радног односа, која је утврђена у висини од 100% плате остварене у претходних 12 месеци, сразмерно броју дана неискоришћеног годишњег одмора.³⁵¹ Годишњи одмор запослених у јединицама локалне самоуправе уређен је Посебним колективним уговором за запослене у јединицама локалне самоуправе.³⁵²

Посебност у вези са правом на годишњи одмор, прописана Законом о полицији, огледа се у одлагању или прекидању годишњег одмора. Наиме, руководилац унутрашње организационе јединице Министарства или лице које он овласти може да одложи или прекине коришћење годишњег одмора уз писмено образложење у било ком тренутку у току коришћења или до почетка годишњег одмора, ради обављања послова који не трпе кашњење. Уколико запослени услед оваквог одлагања, односно прекида годишњег одмора претрпи штету, има право на накнаду стварних трошкова.³⁵³ Ова могућност постоји и према Посебном колективном уговору за полицијске службенике.³⁵⁴ Наведеним колективним уговором утврђена је дужина годишњег одмора полицијског службеника тако да је минимум трајања годишњег одмора 20 радних дана³⁵⁵, док је најдуже трајање 33 дана, са изузетком полицијских службеника, који имају 30 година ефикасног стажа, те остварују право на годишњи одмор у трајању од 35 радних дана.³⁵⁶ И овим посебним колективним уговором предвиђени су критеријуми за увећање законског минимума трајања годишњег одмора, а то су: допринос на раду, услови рада, радно искуство, стручна спрема односно сложеност послова, инвалидитет, као и брига о деци и члановима уже породице.³⁵⁷

Одсуство са рада може бити плаћено и неплаћено. Запослени има право на плаћено одсуство у случајевима предвиђеним посебним колективним уговором.³⁵⁸ Плаћено одсуство запослени, сходно чл. 16 ст. 3 Посебног правилника за државне органе, може да користи током једне календарске године и чије је трајање прописано на седам радних дана. Плаћено одсуство се одобрава по основу писменог захтева службеника и уз услов да службеник приложи доказ о томе да постоји правни основ за коришћење плаћеног одсуства. Сходно наведеном, Правилник за државне органе

индустрија) „Службени весник на СРМ“, бр. 25/91, чл. 9., дужина годишњег одмора утврђује се на основу следећих критеријума: за радне услове до 6 дана, за допринос за рад до 4 дана, за сложеност рада до 4 дана, за здравље до 3 дана, за рад у смени до 3 дана, за радна места са посебним условима за која су утврђена радна искуства до 3 дана.

³⁴⁹ Грански колективни уговор за област управе и правосуђа Црне Горе, „Службени лист ЦГ“, бр. 18/2015, чл. 16.

³⁵⁰ Грански колективни договор за органи на државната управа, стручните служби на Владата на Република Северна Македонија, судовите, јавните обвинителства, казнено - поправните и воспитно - поправните установи, државното правобранителство, општините, Градот Скопје и општините на градот Скопје, агенциите, фондовите и другите органи основани од Собранието на Република Северна Македонија „Службени весник на Република Северна Македонија“ бр. 51/2020, чл. 24.

³⁵¹ Чл. 15. Посебног колективног уговора за државне органе.

³⁵² ПКУ за запослене у јединицама локалне самоуправе „Службени гласник РС“, број 38/2019-238 од 31. маја 2019. године

³⁵³ Чл. 164. Закона о полицији.

³⁵⁴ „Службени гласник РС“, бр. 62/2019, 62/2020 - Анекс I и 81/2021 – Анекс II.

³⁵⁵ Чл. 15. Посебног колективног уговора за полицијске службенике.

³⁵⁶ Чл. 16. Исто.

³⁵⁷ Исто.

³⁵⁸ О томе више видети: чл. 16, ст. 1. Посебног колективног уговора за државне органе.

прописује случајеве када се може користити право на неплаћено одсуство. С тим у вези најдужи период одсуства се прописује уколико службеник иде на школовање у иностранство и такво одсуство је ограничено на период до годину дана. Одсуство у трајању до 30 радних дана се може користити у циљу школовања и стручног усавршавања, неге члана уже породице који је оболео. У трајању од 5 радних дана службеник може користити плаћено одсуство уколико се десио смртни случај блиског сродника службеника, а у трајању до 7 радних дана због обављања службеникових личних послова.³⁵⁹ Неплаћено одсуство се такође одобрава по основу личног захтева службеника и одређује се на период до 90 дана, а овај облик одсуства службеник може користити једном у петогодишњем периоду уз услов да одсуство службеника не утиче битно на посао, односно радно место на које је службеник распоређен.³⁶⁰ Право службеника на коришћење неплаћеног одсуства, као и одређивање његове дужине трајања утврђује се решењем.³⁶¹

4.1.1.5. Право на чланство у синдикату и удружењу

Заштита права државних службеника кроз систем синдикалне борбе представља додатну повластицу за државне службенике који су чланови синдикалне организације републичког органа у коме су запослени. Ова врста заштите, пре свега, подразумева право, али и обавезу синдикалне организације да учествује у поступцима заштите права државних службеника.³⁶²

Државни службеник има право да буде члан синдиката и професионалног удружења и њихових органа управљања³⁶³. Кроз овакво ангажовање службеници штите своја права и унапређују услове рада. По правилу државним службеницима се признаје право на синдикално организовање, али је признавање права на колективно преговарање ишло спорије, а посебно права на штрајк. Концепцијски је могуће, а у упоредном праву све чешће, признавање права на колективно преговарање и штрајка (уз очување минимума процеса рада), као и права на информисање и консултовање. То потврђује тенденција у домаћем праву, које признаје не само право на колективно преговарање државних службеника већ и право на штрајк, додуше само полицијских службеника (уз минимум процеса рада). Насупрот државним службеницима, другим категоријама јавних службеника се по правилу признаје и право на колективно преговарање и право на штрајк, а право на учешће у одлучивању је чак подигнуто на виши ниво у јавним предузећима него у приватним. У савременим условима, штавише стопа синдикализације јавних службеника је већа од стопе синдикализације запослених у приватном сектору.

Слобода удруживања и оснивања синдиката спада у „прву генерацију људских права“.³⁶⁴ Синдикалне слободе заузимају јединствено место међу основним правима човека.³⁶⁵ Оне су претходни и неопходни услов сваког прогреса који води социјалној правди. Одсуство организација спремних и способних да квалитетно штите интересе

³⁵⁹ Чл. 17, ст. 1. Посебног колективног уговора за државне органе.

³⁶⁰ Чл. 17, ст. 2. *Исто*.

³⁶¹ Чл. 17, ст. 4. *Исто*.

³⁶² Р. Јовић, „Заштита права државних службеника у Републици Српској“, *Српска правна мисао*, 47/2014, 107.

³⁶³ Чл. 15. Закона о државним службеницима.

³⁶⁴ „Свако има право на слободу удруживања с другима, укључујући право оснивати синдикате или им приступати ради заштите својих интереса“. Међународни пакт о грађанским и политичким правима човека, од 16.12.1966. године, НН – Међународни уговор бр. 12/1993. (Службени лист СФРЈ, 7/71), чл. 22.

³⁶⁵ М. Matulović, *Ljudska prava*, ICR, Rijeka, 1992, 9.

запослених неминовно води злоупотребама економске снаге од стране послодавца, што у крајњој линији резултира сукобима између радника и послодавца, односно, радника и државе. Због великог значаја право на синдикално организовање гарантује се многим међународним актима општег и регионалног карактера, међу којима су: Општа декларација о правима човека (чл. 23, ст. 4)³⁶⁶, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима из 1966. године (чл. 8)³⁶⁷, Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године (чл. 22)³⁶⁸, Европска социјална повеља из 1961. године (чл. 5)³⁶⁹ и Европска повеља о фундаменталним социјалним правима радника из 1989. године (чл. 11). Остваривање и заштита врше синдикалних права регулишу се и многим актима Међународне организације рада.³⁷⁰ Управо је синдикат имао пресудну улогу у формирању Међународне организације рада, а данас представља и незаобилазан фактор у функционисању ове трипартитне организације.³⁷¹ Значај који се у МОП-у придаје синдикалном организовању видљив је још из преамбуле њеног Устава у којој је синдикалним слободама дат ранг уставних начела. Устав поменуте организације, у преамбули,³⁷² промовише принцип слободе удруживања као једног од средстава за унапређивање положаја запослених и осигурање мира и социјалне правде.³⁷³ Право на синдикално организовање и акција леже у самим темељима ове установе. МОП-а у целокупној својој активности показује велики интерес за развитак права синдикалног организовања. Већ на свом 3. заседању, одржан 1921. године, Међународна конференција рада усвојила је конвенцију 11 о правима удруживања пољопривредних радника³⁷⁴ чији је циљ да сва запослена лица у пољопривреди осигуравају иста права удруживања и коалиције која су националним законодавствима призната индустријским радницима. Друга по реду конвенција из ове области дуго је припремана и на 31. заседању одржаном 1948. године, међународна конференција рада усвојила је Конвенцију 87. о синдикалним слободама и заштити синдикалних права³⁷⁵ која дефинише на један јасан начин неколико основних принципа који осигуравају послодавцима и радницима слободу вршења синдикалног права у односу на јавну власт. У суштини ова конвенција регулише одређене гаранције и обезбеђује њихову заштиту. Она, дакле, гарантује право радника и послодавца да образују своје синдикалне организације и права нужна за деловање тих организација. Послодавци и радници остварују право на синдикално организовање тако што образују организације по свом избору или што приступају овим организацијама, без претходног одобрења и без икаквих изузетака.³⁷⁶ Употребљавајући термин „без претходног одобрења“ Конференција проглашава право на синдикат као једно апсолутно право, чије поштовање намеће свима, укључујући и саму државу. Дакле, наведени израз значи да се забрањује поступак издавања дозвола како за оснивање синдикалних организација,

³⁶⁶ Усвојена и проглашена резолуцијом Уједињених нација 217 (III) од 10. децембра 1948. године.

³⁶⁷ „Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 7/71.

³⁶⁸ „Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 7/71.

³⁶⁹ Објављена у: *European Treaty Series*, No. 35.

³⁷⁰ Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Међународни правни акти као извор права на синдикално удружење, Правни живот: лист за правна питања и праксу*, 10/2004, 680-685.

³⁷¹ Б. Урдаревић, „Слобода синдикалног удруживања као основно колективно право запослених“, *Гласник права- часопис из области права и сродних друштвених наука, Гласник права*, 2/2016, 59-70.

³⁷² „Службени лист СФРЈ“, бр. 8/63, 9/75, 10/90.

³⁷³ С. Јашаревић, Синдикална права као чинилац економске демократије и социјалне правде, у: *Реконструкција правног система Југославије на основама слободе, демократије, тржишта и социјалне правде*, 2000, 312.

³⁷⁴ „Службене новине“, бр. 44-XVI/1930.

³⁷⁵ „Службени лист ФНРЈ“, додаток, бр. 8/1958.

³⁷⁶ Чл. 2. Конвенције бр. 87.

тако и за њихово деловање. 1949. године усвојена је Конвенција бр. 98. о примени принципа о праву на организовање и колективне преговоре³⁷⁷ која представља допуну Конвенције бр. 87. Конвенција бр. 98. по основу чланства у синдикату обезбеђује, пре свега, заштиту запослених од дела антисиндикалне дискриминације при запошљавању, затим заштиту од отказа због чланства или учешћа у синдикалним активностима, као и заштиту од других околности због чланства или учешћа у раду синдиката и синдикалним активностима. Једна од важних конвенција у овој области свакако је Конвенција бр. 151. о слободи удруживања јавних (државних) службеника, која је донета скоро три деценије након усвајања Конвенције бр. 98, обзиром да је постојала потреба да се регулише јавни сектор. Ово се наводи у преамбули ове конвенције, где се у оквиру члана 1. став 1. истиче да ће се ова конвенција примењивати на све запослене у државним органима, као и на службена лица, односно функционере, али уз извесна ограничења везана за полицију и оружане снаге. Споменута конвенција прописује и мере заштите слободе удруживања јавних службеника, као и мере за очување независности и спречавање уплитања државе или других органа. Једна од ових мера је да се акти владе који су подређени јавним радничким организацијама сматрају радњама супротним одредбама ове конвенције.

У нашем законодавству, значајне новине прописује Закон о полицији, међу којима је посебан значај има не само признавање права на организовање већ и признавање права на штрајк (право на колективно преговарање није експлицитно наведено у овом закону, већ се колективно преговарање препознаје у ширем контексту права синдиката државних службеника на закључивање посебног колективног уговора, будући да је чланство у синдикату државних службеника отворено за полицијске службенике, као посебну подврсту државних службеника), под одређеним условима, што представља корак даље у односу на право државних службеника, који по основу Закона о државним службеницима имају право на синдикално организовање и колективно преговарање, а да притом право на штрајк државних службеника није предвиђено, вероватно са намером да се Закону о штрајку препусти да регулише да ли и у којој мери се може државним службеницима признати право на штрајк.

У циљу очувања јавне безбедности, међутим, Закон о полицији, прописује обављање минимума процеса рада, односно обавезу да се током штрајка врше полицијска овлашћења. Случајеви када је неопходно обезбедити минимум процеса рада су: заштита живота и безбедности људи, процес хапшења и лишавања слободе лица које је затечено у извршењу кривичног дела, а које се гони по службеној дужности, као и спречавање починиоца кривичног дела и његово откривање за које то лице гони по службеној дужности. Поред наведених случајева, полицијски службеници не могу користити право на штрајк у случају проглашења: ратног или ванредног стања, елементарне непогоде која је погодила више од две територије полиције управе Министарства или чак на целој територији земље, оружане побуне, устанка или других облика насилног нарушавања демократског и уставног поретка Републике Србије, као и због опасности које могу довести до угрожавања јавног реда у већем обиму.³⁷⁸

³⁷⁷ „Службени лист ФНРЈ“, бр. 11/1958.

³⁷⁸ Б. Лубарда, „Правни положај државних службеника“, *Правни живот*, 11/2006, 584.

4.1.1.6. Право на штрајк

Право на штрајк је право запослених, које је утврђено Уставом РС.³⁷⁹ ЗДС не садржи одредбе које се тичу остваривања права на штрајк. Једини извори који упућују на право државних службеника на штрајк су: ПКУ за државне органе и ПКУ за полицијске службенике. Наведени посебни колективни уговори прописују да државни службеници (као и полицијски службеници) могу организовати штрајк и штрајк упозорења, односно опомене.³⁸⁰

Штрајкови упозорења имају више за циљ да покажу организованост и спремност запослених да приступе штрајку, уколико послодавац не удовољи њиховим захтевима, него што им је циљ непосредно наношење штете. Ова врста штрајка је кратког трајања и представља извесно упозорење послодавцу на штету коју ће због штрајка претрпети ако не удовољи захтевима запослених. Ако нису утврђени посебни услови за допуштеност штрајкова упозорења, онда се њихова легалност процењује применом општих правила о допуштености штрајка. Ова врста штрајка може претходити свакој врсти штрајка. Реч је, дакле, о штрајку који траје кратко време (од неколико минута, тј. од једног, или два часа). Циљ ове врсте штрајка је у томе да се кратким прекидом рада упозори послодавац, тј. да скрене његова пажња на то да је синдикат, односно запослени незадовољан постојећом економском и социјалном ситуацијом (нпр. висином зарада, али и другим условима рада). Он може да се организује и у току преговора и тада има функцију убрзавања закључивања колективног уговора. Пре него што штрајк отпочне, синдикат даје јавно обавештење о томе колико ће тачно временски штрајк трајати, као и да ће након протока наведеног времена рад бити настављен. На овај начин врши се притисак на послодавца и ставља му се до знања да ће ако буде игнорисао захтеве из упозорења уследити штрајк, тј. потпуна обустава рада.³⁸¹ Заправо, може се рећи да је ова врста штрајка увертира у потпуни штрајк, којим се послодавцу даје шанса да испуни захтеве и да на тај начин избегне штрајк. Спровођење ове врсте штрајка је значајно за запослене јер нису изложени великим трошковима, па је самим тим то погодно за синдикат. У нашој земљи је штрајк упозорења ограничен на сат времена³⁸² и одређена је дужност штрајкачког одбора³⁸³ да најави најкасније 24 часа пре његовог почетка.³⁸⁴ Штрајк упозорења се, у смислу Закона о полицији, најављује најкасније пет дана пре самог почетка штрајка. Најпре се доставља одлука о ступању у штрајк, и то најкасније

³⁷⁹ Чл. 37. Устава Републике Србије. Право на штрајк загарантовано је у великом броју устава земаља чланица Европске уније. Као експлицитно уставом признато право предвиђено је у уставима Шведске, Данске, Француске, Бугарске, Кипра, Естоније, Грчке, Мађарске, Италије, Литваније, Летоније, Пољске, Португала, Румуније, Шпаније, Словачке и Словеније. Како је право на штрајк загарантовано Уставом, ниједан колективни уговор не може законски ограничити ово право. Wiebke Warneck, *Strike rules in the EU27 and beyond*, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS) Brussels, 2007, 30.

³⁸⁰ Чл. 64. Посебног колективног уговора за државне органе.

³⁸¹ Према: Б. Шундерић, 2005, *нав. дело*, 233.

³⁸² Иста дужина ове врсте штрајка била је прописана и у СФРЈ.

³⁸³ Дужности штрајкачког одбора су: да руководи штрајкачима и предводи их, утврди који су штрајкачки захтеви, било самостално или у сарадњи са организатором штрајка, даје саопштења о разлозима за организовање штрајка и захтевима штрајкача, одлучи и организује штрајкачке страже и одреди њихове активности, руководи активностима учесника штрајка, као и у случају да је потребно обезбедити минимум процеса рада одређује који запослени ће имати обавезу рада и током штрајка (тада се закључује споразум између штрајкачког одбора и руководиоца). Ж. Кулић, С. Перић, *нав. дело*, 355.

³⁸⁴ Б. Шундерић, Л. Ковачевић, *нав. дело*, 455.

петнаест дана пре дана ступања у штрајк,³⁸⁵ а са њом и изјава организатора штрајка о томе на који начин ће се обезбедити минимума процеса рада.³⁸⁶

*Законом о штрајку предвиђена је забрана штрајка за професионалне припаднике Војске Републике Србије.*³⁸⁷ Професионалном припаднику Војске престаје радни однос када се утврди да је организовао штрајк или учествовао у штрајку.³⁸⁸ У том смислу поједини аутори предлажу да се „за запослене у делатностима у којима је, поред права на штрајк, одузето и право на удруживање, а тиме и колективно преговарање, треба обезбедити годишњу исплату одређене накнаде као додатка за војну службу, чија висина зависи од чина, година стажа у војсци и с обзиром на тешке услове рада.“³⁸⁹

Према Закону о штрајку, запослени који обављају делатности од јавног интереса (делатности од посебног значаја за одбрану и безбедност земље) могу почети штрајк ако се обезбеди минимум процеса рада који обезбеђује сигурност људи и имовине или је незаменљив услов живота и рада грађана. Примера ради, полицијски службеници могу почети штрајк ако се обезбеди минимум процеса рада који обезбеђује безбедност људи и имовине. Њиме се ближе уређује „минимум процеса рада“, тако да је у време штрајка у свакој организационој јединици Министарства најмање 60% запослених дужно да ради.³⁹⁰ Од дана најаве штрајка, па све до његовог окончања, представници Министарства и штрајкачког одбора су дужни да преговарају како би се спорна питања решила споразумно и мирно.³⁹¹

Законом о полицији прописана је апсолутна забрана штрајка за полицијске службенике, која постоји у извесним ванредним ситуацијама. Сходно наведеном, службеници немају право на штрајк у случају ратног стања или стања непосредне ратне опасности или ванредног стања, оружане побуне, устанка и других облика насилног угрожавања поретка Србије или основних права и слобода, елементарне непогоде или непосредне опасности од њеног настанка на подручју полицијских управа или целе територије Србије, других непогода и несрећа које ометају нормално одвијање живота и угрожавају безбедност људи и имовине и опасности од угрожавања јавног реда у већем обиму.³⁹²

Анализом права на штрајк државних службеника и службеничких прагматика, може се закључити да државним службеницима припада право на штрајк и штрајк упозорења према одредбама Посебног колективног уговора. Државни и полицијски службеници имају право на штрајк у складу са одредбама Закона о штрајку, с тим што полицијски службеници имају обавезу пружања минимума процеса рада, док војним службеницима не само да није дозвољено право на штрајк, већ Закон о војсци садржи одредбу (чл. 149. ст. 1. тач. 27) по којој се штрајковање, као и учествовање у

³⁸⁵ Чл. 170. ст. 6. Закона о полицији.

³⁸⁶ Чл. 170. ст. 7. *Исто*.

³⁸⁷ Према ранијим одредбама Закона о штрајку чл. 18. („Службени гласник СРЈ“, бр. 29/1996; „Службени гласник РС“, бр. 101/2005), забрана штрајка се односила и на запослене у државним органима и на припаднике полиције. Међутим, *Законом о полицији* из 2005. године, предвиђено је да запослени у полицији имају право да организују и спроводе штрајк, у складу са општим прописима о штрајку, а то значи у складу са Законом о штрајку. Дакле, у вези са питањем штрајка, Закон о полицији је *lex specialis* у односу на Закон о штрајку, те он дерогира наведену забрану штрајка за припаднике полиције. Што се тиче забране штрајка за запослене у државним органима, она је проглашена неуставном 2012. године. Одлука Уставног суда Србије је објављена у „Службеном гласнику РС“, бр. 103/2012.

³⁸⁸ Чл. 18. Закона о штрајку.

³⁸⁹ А. Bilić, Т. Perkušić, „Zakonitost štrajka – qui, quid, quando et quomodo?“ *Pravni vjesnik*, 3-4/2018, 129.

³⁹⁰ Чл. 170, ст. 5. Закона о полицији.

³⁹¹ Видети: чл. 170, ст. 9. *Исто*.

³⁹² Чл. 170. ст. 2. *Исто*.

противправним синдикалним активностима, сврстава у дисциплинске преступе, а сходно Закону о штрајку (чл. 18), професионалном припаднику Војске може престати радни однос када се утврди да је организовао штрајк или у њему учествовао.

4.1.1.7. Право на жалбу

Жалба представља редовно правно средство против решења којима се одлучује о правима, дужностима и одговорности државних службеника, односно представља редован правни лек који службенику стоји на располагању уколико није задовољан начином на који је у првостепеном решењу одлучено о његовим правима и обавезама.

Жалба се заправо сматра „факултативним правним средством, из разлога што зависи од тога да ли ће лице уопште и употребити ово средство заштите, као и због тога што се тек изјављивањем жалбе покреће поступак контроле управног акта.“³⁹³ Жалбом се побија решење које је неповољно за службеника. Њена употреба заснована је на његовој диспозицији. Жалба се може изјавити против решења првостепеног органа - аргуменат из одредбе члана 151. Закона о општем управном поступку³⁹⁴ (у даљем тексту: ЗУП) и то у року од 8 дана како прописује ЗДС (чл. 16, ст. 4), док према ЗУП рок за подношење жалбе је 15 дана од обавештавања странке о решењу (ЗУП, чл. 153. ст. 1). Она треба да буде „делотворно процесноправно средство“.³⁹⁵ Слово ове норме такође одређује и случај остваривања права на жалбу када је законом прописан и краћи рок. Тај рок је, на пример, рок прописан одредбом члана 117. ст 1. и 2. ЗДС, када на решење о удаљењу с рада службеник може да изјави жалбу у року од пет дана од дана пријема решења и када она нема суспензивно дејство. Овај рок је, у сваком случају, преклузиван. Он се не може продужавати. Његовим протеклом запослени губи право (схваћено као правна моћ) да накнадно употреби жалбу у значењу изјаве воље исказане у одговарајућој форми којом се активира надлежност другостепеног органа у поступку интерне заштите. Неблаговремена жалба се одбацује. Рок за жалбу почиње тећи од дана достављања решења службенику. Начин доставе прописан је одредбом члана 16. став 2. и 3. ЗДС. Према садржају ове норме: „Достављање решења службенику врши се у просторијама органа, а ако је службеник одсутан с рада, достављање се врши поштом на адресу коју је службеник пријавио и која се налази у кадровској евиденцији. Уколико достављање из става 2. овог члана није успело, службено лице саставља писмену белешку. У том случају решење се објављује на огласној табли органа и по истеку осам дана од дана објављивања сматра се достављеним.“ На тај начин, по слову ове норме, меродавна је примарно достава службенику у просторијама органа, а у случају његовог одсуства са рада, активира се правило о достави на адресу коју је службеник пријавио у кадровској евиденцији. Безуспешна достава која је оправдана разумно прихватљивим разлозима активира правило да се достава решења врши објављивањем на огласној табли органа и по истеку осам дана од дана објављивања сматра се достављеним. То је исто нормативно решење као и оно присутно у садржају одредбе ЗР чл. 185. ст. 4.

Жалба је суспензиван правни лек, ако законом није другачије прописано. Она је и „деволутиван правни лек, јер о њему одлучује други орган – жалбена комисија.“³⁹⁶ Службеник има право да уложи жалбу на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, ако одредбама ЗДС жалба није допуштена. Према

³⁹³ Ј. Ковачић-Костић, 3/2011, *нав. дело*, 191-206.

³⁹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

³⁹⁵ Б. Живковић, „Заштита права службеника“, *Савремена управа*, 3-4/2020, 134.

³⁹⁶ *Исто*, 136.

томе, жалба као право средство заштите права службеника се увек претпоставља, односно како истичу поједини аутори „њено непостојање, односно немогућност да се уложи, мора се законом изричито прописати.“³⁹⁷ Сагласно наведеном, поштујући начело двостепености у решавању (право на жалбу), које представља једно од основних начела управног поступка, странка има право на жалбу против решења донесеног у првом степену, а само се законом може прописати да у појединим управним стварима жалба није дозвољена, односно уколико је заштита законитости, тј. права и правних интереса странке обезбеђена на други начин.³⁹⁸

Имајући у виду наведено начело управног поступка, законодавац је, приликом доношења закона, предвидео све случајеве у којима државни службеник има право жалбе против првостепеног решења, као и случајеве у којима жалба није допуштена³⁹⁹.

Жалба је допуштена против решења руководиоца о: премештају државног службеника са једног места на друго, односно премештају у други државни орган, после спроведеног интерног конкурса (ЗДС, чл. 52. ст. 1); пријему у радни однос, односно премештају, после спроведеног јавног конкурса (ЗДС, чл. 59. ст. 4); привременом премештају унутар истог органа (ЗДС, чл. 93. ст. 2); привременом премештају у други државни орган (ЗДС, чл. 95. ст. 3); удаљењу са рада до окончања дисциплинског поступка (ЗДС, чл. 117. ст. 1); престанку радног односа због протеча времена на који је заснован (ЗДС, чл. 127. ст. 24); престанку радног односа отказом који је дао послодавац (ЗДС, чл. 130. ст. 2) и премештају и утврђивању да је државни службеник нераспоређен при промени уређења државног органа (ЗДС, чл. 133. ст. 5).

Жалбена комисија Владе одлучује о жалбама државних службеника из органа државне управе, служби Владе и Републичког јавног правобранилаштва, док је Жалбена комисија правосуђа надлежна за одлучивање о жалбама државних службеника из судова и јавних тужилаштва. Када су у питању жалбе државних службеника који припадају осталим државним органима, тада одлучују жалбене комисије које се накнадно образују актима тих органа.

„Службеник има право жалбе на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, ако жалба овим законом није изричито искључена.“⁴⁰⁰ Рок за изјављивање жалбе је осам дана од дана када је извршен пријем решења (ЗДС, чл. 16. ст. 4). „Жалба не одлаже извршење решења само кад је то овим законом изричито одређено.“⁴⁰¹ Сагласно томе, претпоставка за примену жалбе као правног средства заштите права службеника увек постоји, док се немогућност њеног подношења мора изричито прописати законом.

Општи рок за изјављивање жалбе утврђен одредбом члана 153. Закона о управном поступку је 15 дана, док Закон о државним службеницима одредбом члана 16. став 2. ЗДС прописује да се жаба може изјавити у року од осам дана од дана када је извршен пријем решења, као и да наведени рок може бити краћи.⁴⁰² Државном

³⁹⁷ З. Јовановић, Д. Јанковић, *нав. дело*, 222.

³⁹⁸ Р. Урошевић, „Заштита права државних службеника“, у: Ивошевић, З. (ур). *Извори, остваривање и заштита права из радног односа*, 2009, 169.

³⁹⁹ Жалба није допуштена против решења: Владе о постављењу државног службеника на положај (ЗДС, чл. 73. ст. 1.); државног органа или тела надлежног за постављење државног службеника о престанку рада на положају (ЗДС, чл. 79. ст. 3); руководиоца о утврђењу да је државном службенику престао радни однос по сили закона (ЗДС, чл. 132. ст. 2); Високог службеничког савета којим се одлучује о правима и дужностима државног службеника који руководи државним органима (ЗДС, чл. 169. ст. 3). Жалба није допуштена ни против закључка руководиоца, односно Дисциплинске комисије о покретању дисциплинског поступка (ЗДС, чл. 112. ст. 2).

⁴⁰⁰ Чл. 16. ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁴⁰¹ Чл. 16. ст. 5. *Исто*.

службенику припада право на улагање жалбе на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, осим уколико овом право није законом изричито искључено.⁴⁰³ Решење се службенику доставља на његовом радном месту, односно у просторијама државног органа, а уколико се десило да је државни службеник одсутан решење се доставља путем поште на адресу службеника коју је приложио у свом личном досијеу.⁴⁰⁴ Уколико се решење службенику не достави лично или путем поште на адресу становања, саставља се писмена белешка о томе од стране службеног лица и решење се објављује на огласној табли. Протоком осам дана од дана објављивања решења о белешци на огласној табли, сматра се да је решење достављено службенику.⁴⁰⁵ Рок за изјављивање жалбе је осам дана од дана када је решење достављено и жалба нема суспензивно дејство.

4.1.1.8. Додатна права државних службеника

Посебним колективним уговором могу се утврдити права државних службеника која нису утврђена Законом о државним службеницима, почев од њега и у складу са њим и општим прописима о раду. Међутим, Посебним колективним уговором за државне органе, који се непосредно примењује, ближе се уређује начин остваривања права и дужности државних службеника која су утврђена законом и подзаконским актима који из њега проистичу, а који имају за циљ уређивање радних односа у државним органима, и то тако да се службеницима прописују нека већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, као и одредбе које се односе на њихову одговорност при повреди радних обавеза, безбедности и здравља на раду, одредби које се односе на решавање радних спорова, надзор и контролу над поступком примене уговора, а такође се регулишу и међусобни односи страна које учествују у закључивању уговора и поступак измене и допуне уговора који је у складу са начелом *in favor laborem*.

Тако је одредбама Посебног колективног уговора за државне органе прописано да: државни службеник у току стручног усавршавања на које га руководилац упути своја права остварује као да је на послу, дошколовавање спроводи ради стварања услова за попуну радног места, ако је уговором којим се уређују права и дужности државног службеника на руководећим позицијама, који се додатно образује, а руководилац накнадно одлучи да не попуни радно место или ако државни службеник након успешно завршеног дошколовавања, односно додатног образовања нема обавезу да остане на раду у државном органу најмање двоструко дуже од периода колико је трајало додатно образовање, а такође службеник нема обавезу надокнађивања трошкова који се односе на додатно образовање.⁴⁰⁶

Посебним колективним уговором за државне органе утврђују се и посебни критеријуми за продужење годишњег одмора и коришћење одсуства, тако што се минимално трајање годишњег одмора службеника које је утврђено на 20 радних дана

⁴⁰² Одредбом члана 117. ст. 1. ЗДС, предвиђен је краћи рок за изјављивање жалбе и то оне по основу решења о удаљењу, а која износи пет дана од дана када је извршен пријем решења. У споменутој одредби се наводи да се решење о удаљену доставља у случају да је против државног службеника покренут кривични поступак (било за кривично дело учињено на раду или кривично дело у вези са радом) или дисциплински поступак (због учињене теже повреде дужности и због кога је службеник разрешен са дужности, односно удаљен са рада због тога што је процењено да његово присуство на послу штети интересу државног органа или омета вођење дисциплинског поступка).

⁴⁰³ Чл. 16. ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁴⁰⁴ Чл. 16. ст. 2. Исто.

⁴⁰⁵ Сходно чл. 16. ст. 3. Исто.

⁴⁰⁶ Видети: чл. 5 и 6. Посебног колективног уговора за државне органе.

увећава по основу: 1) изразитог доприноса службеника на раду, 2) услова у којима службеник ради, 3) дужине радног искуства службеника, 4) нивоа образовања службеника, односно сложености послова које он обавља, као и овлашћења и одговорности које из обављања послова проистичу, 5) степена инвалидитета службеника и 6) потребе за бригу о његовој деци и члановима његове уже породице.⁴⁰⁷

Такође, службеник⁴⁰⁸ има право на плаћено одсуство у трајању од: седам радних дана у случају полагања стручног испита који је обавезан услов за рад на радном месту на које је распоређен, теже болести члана уже породице, учешћа у такмичењу или рекреативном одмору у организацији синдиката, пет радних дана у случају склапања брака, порођаја његове супруге или процеса усвојења детета - 5 радних дана или смрти члана уже породице. Три радна дана плаћеног одсуства припада службенику у случају селидбе или због отклањања хаварија и последица у домаћинству службеника изазваних пожаром, елементарним непогодама и другим непредвидивим околностима, као и када обави добровољно давање крви, а два радна дана уколико је дете службеника пошло у први разред основне школе, или због тога што службеник испраћа дете (сина, пасторка, усвојеника или храњеника) на одслужење војног рока, као и због бављења волонтерским и хуманитарним радом, с тим да је последњи разлог ограничен на највише 4 радна дана у току једне календарске године. Службеник има право на један радни дан у случају порођаја другог члана уже породице⁴⁰⁹ или смрти ближег сродника⁴¹⁰, као и у због полагања испита по основу стручног усавршавања или образовања за сваки дан усавршавања, али највише до 7 радних дана у току једне календарске године. Поред наведених случајева, службенику припада право и на коришћење плаћеног одсуства ради учешћа на међународним спортским такмичењима у својству члана репрезентације Републике Србије, за време боравка репрезентације на том такмичењу, као и за време припрема за исто, с тим да је ова врста плаћеног одсуства ограничена на најдуже 45 радних дана.⁴¹¹

Специфичност код полицијских и војних службеника огледа се у увећању њиховог стажа осигурања, јер се њихов стаж рачуна са увећаним трајањем. Сходно Закону о пензијском и инвалидском осигурању⁴¹² полицијским и војним службеницима припада право на бенефицирани радни стаж, и то: након протока годину и по дана на радном месту, односно на послу на коме службеника има годину дана радног стажа, стаж осигурања се рачуна као 18 месеци. На сваке три године проведене у служби, службеник има право на стаж који се за годину дана ефективног рада рачуна као 16 месеци стажа осигурања, док на сваке четири године 12 месеци се

⁴⁰⁷ Детаљније о мерилима за утврђивање годишњег одмора видети у: чл. 12. ст. 1. Посебног колективног уговора за државне органе.

⁴⁰⁸ У Посебном колективном уговору за државне органе користи се термин запослени за запослене у државним органима. Мишљења смо да треба користити термин државни службеници/намештеници, управо из разлога што се на ова лица Посебан колективни уговор и односи. Претпоставка је да се законодавац одлучио за примену термина „запослени“, како би обухватио и државне службенике и намештенике, али сматрамо да се ствара конфузија.

⁴⁰⁹ Члановима уже породице се према Посебном колективном уговору за државне органе сматрају: супружници, било брачни, било ванбрачни, рођена деца, како у брачној, тако и у ванбрачној заједници, рођена браћа и сестре, или полубраћа и полусестре по оцу или мајци, родитељи, усвојиноци, усвојеници, пасторци и старатељи, чл. 16. ст. 2.

⁴¹⁰ Овде се мисли на крвног или тазбинског сродника до другог степена сродства.

⁴¹¹ Чл. 16. ст. 1. Посебног колективног уговора за државне органе.

⁴¹² „Службени гласник РС“, бр. 34/2003, 64/2004 - одлука УСРС, 84/2004 - др. закон, 85/2005, 101/2005 - др. закон, 63/2006 - одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - одлука УС, 86/2019 и 62/2021.

рачуна у стаж осигурања као 15 месеци, а на сваких шест година 12 месеци се рачуна у стаж осигурања као 14 месеци.

4.1.2. Обавезе државних службеника

Битна карактеристика правног односа јесте што поседовање одређених права повлачи са собом и одређене обавезе, односно дужности.⁴¹³ То су међусобно повезани појмови и не постоје самостално и одвојено једно од другог. „Индивидуа која је сувереним актом везана уз један службенички позив упућена је на своје испуњавање дужности“.⁴¹⁴ Дужности су правила понашања којих државних службеника морају да се придржавају на раду, тј. у обављању послова који су директно везана за њихово радно место, као и при обављању других послова који су у вези са радним односом уопште, а припадају делокругу државног органа.⁴¹⁵ По логици ствари, руководиоцима је у интересу да дужности буду испуњене од стране државних службеника,⁴¹⁶ а такође је од посебне важности да службеници при обављању поверених им дужности истим приступају одговорно и савесно, нарочито због ваљаности функционисања службе, у супротном подлежу одговорности. Међутим, обавезе се не претпостављају већ оне морају бити децидно утврђене, прописане, јер државни службеник мора унапред знати које су његове радне дужности, односно каква су правила понашања у државном органу којих се мора придржавати.⁴¹⁷

Као што имају одређена права, државни службеници имају и одређене дужности при обављају процеса рада, као и у вези са радом у државном органу. Ове дужности представљају заправо унапред прописана правила понашања којих се државни службеници морају придржавати на раду, тј. током обављања послова који су директно везани за њихово радно место, као и приликом обављања других послова из делокруга осталих државних органа, као и у вези са службеничким радним односом уопште.

Основне обавезе, односно дужности државних службеника утврђене су ЗДС⁴¹⁸ и то су: да државни службеник изврши налог који је добио од претпостављеног, да прихвати друго радно место на које је премештен, да привремено обавља рад на пословима који нису у опису његовог радног места, а под одређеним условима, да у одређеним случајевима обавља привремени рад на нижем радном месту, да по добијеном налогу од стране претпостављеног поступи и учествује у радној групи, да чува службену и друге тајне, као и да поштује радно време и остала правила понашања која важе за државни орган.

„Специфичне обавезе државних службеника резултат су природе управних послова, посебног односа према послодавцу, степена хијерархијске структуре, а пре свега потребе за заштитом јавног интереса. Начелно, хијерархијска организација (посебно у појединим областима рада као што су полиција и војска) од својих запослених тражи послушне сараднике (извршиоце), док у мањој мери подстиче самосталност, иницијативу и критичко мишљење.“⁴¹⁹ С обзиром да је реч о специфичним обавезама у односу на запослене у општем правном режиму, свака од наведених обавеза државних службеника ће у наставку бити опширније елаборирана.

⁴¹³ Р. Брковић, *нав. дело*, 34.

⁴¹⁴ Видети: G. W. F. Hegel, *Основне црте филозофије права – с Хегеловим власторучним маргинама у његовом приручном примерку филозофије права*, В. Маслеша, Сарајево, 1964, 248.

⁴¹⁵ Д. Милков, *нав. дело*, 193-194.

⁴¹⁶ М. Рађеновић, *нав. дело*, 78.

⁴¹⁷ Р. Безбрадица, *нав. дело*, 155.

⁴¹⁸ Чл. 18-24. Закона о државним службеницима.

⁴¹⁹ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 67.

4.1.2.1. Обавеза извршења налога

Полицијски и војни послови подразумевају строго и доследно поштовање правила везаних за односе између надређених и подређених. Између осталог, природа тих послова захтева готово беспоговорно извршавање налога претпостављених, јер би друкчије поступање могло довести до несагледивих последица. Имајући у виду посебан значај послова који се налазе у делокругу државних органа и неопходност њиховог благовременог обављања, државни службеник, у смислу одредаба Закона о државним службеницима има дужност да изврши усмени налог претпостављеног.⁴²⁰ Обавеза извршења налога одређена је и за полицијске службенике од стране надређеног полицијског службеника, а чији је циљ обављање полицијских послова,⁴²¹ као и за војне службенике који су дужни да изврше наређење, односно налог издат од стране претпостављеног у вези са војном службом, као и наређење, односно налог који је издат од стране старијег у случају одсуства претпостављеног, а када је неопходно да се хитно предузму мере за извршавање неодложних и значајних службених задатака.⁴²²

Извршење налога претпостављеног државни службеник (што важи и за полицијске и војне службенике) може одбити само ако сматра да је усмени налог претпостављеног супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, о чему је дужан да обавести претпостављеног.⁴²³ „Налог који претпостављени понови у писменом облику државни службеник дужан је да изврши и о томе писмено обавести руководиоца.“⁴²⁴ Из тога произилази да је службеник дужан да изврши свако наређење претпостављеног, било усмено или поновљено писмено, чак и у случају да га је усменим путем упозорио да је усмено наређење у супротности са прописима, правилима струке или да извршење таквог наређења може довести до настанка штете. Међутим, службеник има обавезу, односно дужност да одбије наређење од стране претпостављеног, које је дато било писмено или усмено уколико би извршење таквог наређења довело до кривичног дела, односно не само кривичног већ и прекршајног. У том случају службеник треба да писменим путем обавести руководиоца, односно орган који врши надзор над радом државног органа, уколико је такав налог издат од стране руководиоца органа. Дакле не само кривично, већ и прекршајно дело. На тај начин се службеник ослобађа одговорности за извршење налога које је незаконито и штетно. У супротном, сам службеник би сносио одговорност за извршење таквог налога.⁴²⁵

Врло слично важи и за полицијске и војне службенике. Наиме, уколико полицијски службеник сматра наређење незаконитим, има право да на то укаже претпостављеном у писаној форми, а уколико се и даље инсистира на том наређењу, да реферише вишем претпостављеном. И према члану 16 Кодекса полицијске етике⁴²⁶ законито уздржавање од извршења наређења датог од стране претпостављеног и реферисања вишем претпостављеном не повлачи са собом одговорност полицијског

⁴²⁰ Видети: чл. 18. ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁴²¹ Чл. 41, ст. 2. Закона о полицији.

⁴²² Чл. 13. ст. 1. тач. 3. Закона о војсци.

⁴²³ Изузетак од овог правила представља извршење (усменог или писаног) налога претпостављеног које представља кажњиво дело, када је државни службеник дужан да одбије извршење налога. Видети: чл. 18. ст. 3. Закона о државним службеницима.

⁴²⁴ Чл. 18. ст. 2. *Исто*.

⁴²⁵ П. Димитријевић, *нав. дело*, 152., З. Јовановић, Д. Јанковић, *нав. дело*, 224.

⁴²⁶ „Службени гласник РС“, бр. 17/2017 – 51.

службеника и он има право да се обрати директно министру и органу контроле полиције.

4.1.2.2. Прихватање премештаја

Државни службеник има дужност, односно обавезу да прихвати радно место у истом (интерни премештај) или другом државном органу (екстерни премештај⁴²⁷) на које је према одредбама ЗДС-а (члан 19) привремено, па чак и трајно премештен. Овде је потребно напоменути да је реч о премештају на радно место за које је прописана потребна иста врста и степен стручне спреме који су важили и за претходно радно место службеника.⁴²⁸

Премештај државних службеника због потребе рада је форма радне покретљивости.⁴²⁹ Ауторка Вукашиновић-Радојичић за институт премештаја користи синоним мобилност. Мобилност развија професионализам у јавној управи и чини рад управе флексибилнијим и рационалнијим. Мобилност државних службеника је могућност и обавеза која постоји у европским земљама, а подразумева премештај државних службеника у оквиру органа, или прелазак службеника из једног органа управе у други, у складу са потребама рада и условима рада на одређеном радном месту. Промене у начину вршења послова захтевају све већу мобилност службеника у циљу оптималног коришћења људског потенцијала. Мобилност омогућава да се службеници упознају са радом различитих органа, да стичу знања из различитих области и развијају стручне способности. Циљ увођења овог института је да се омогући бољи квалитет рада, као и да се државни службеник заштити тако што задржава постојећи статус кад год се промене потребе у одређеној организацији и области рада.⁴³⁰

„Премештај је једна од врста промена у службеничком односу, као кретање у служби или за време службовања. Премештај представља конкретну промену у службеничком односу службеника, и он је непосредна промена облика предвиђена службеничким системом, или појединим његовим деловима у елементима који се односе на размештај и кретање кадрова. Према Закону о државним службеницима, премештај је најпре дужност државног службеника, односно његова обавеза да прихвати радно место у истом или другом државном органу, на које је према одредбама Закона о државним службеницима трајно или привремено премештен. Ако би службеник одбио премештај, у оној ситуацији кад за њега није потребна сагласност државног службеника који се распоређује, као последица таквог одбијања радне дужности, могао би да наступи отказ који даје послодавац.“⁴³¹

Премештај у оквиру истог државног органа може бити сталан или привремен. Државни службеник може бити трајно премештен на друго одговарајуће радно место у оквиру истог државног органа ако то захтева организација или рационализација рада или други оправдани разлози. Државни службеник може бити привремено премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу ако је тиме предвиђена замена одсутног службеника или ако је то неопходно обима посла који је повећан. Током трајања привременог премештаја, државном службенику припадају

⁴²⁷ У литератури користи се и термин екстерна покретљивост. Наводи се да је екстерна покретљивост врло честа у службеничкој пракси, нпр. САД, а много ређа у тзв. каријерном систему службеничких односа у Француској, Немачкој и Енглеској.

⁴²⁸ З. Јовановић, Д. Јанковић, 34.

⁴²⁹ С. Божовић, *нав. дело*, 56.

⁴³⁰ З. Вукашиновић-Радојичић, 2013, *нав. дело*, 21.

⁴³¹ И. Мандић, *нав. дело*, 143.

сва права која је имао на свом претходном радном месту. Службенику припада право изјављивања жалбе против решења о привременом премештају уколико није задовољан истим. Међутим, потребно је нагласити да изјављивање жалбе не одлаже извршење решења, али може узроковати његово преиначење, односно стављање ван снаге. Прописано је да државни службеник може бити привремено премештен најдуже на период од једне године, након чега, уколико је то повољније решење, службеник има право да се врати на његово претходно радно место, односно оно на ком је редио пре премештаја. О премештају државног службеника, било да он има привремен или трајни карактер одлучује руководиоца државног органа.

Постоје ситуације када дође до повећања обима посла, па се тада државни службеник може привремено преместити на одговарајуће радно место у оквиру другог државног органа. Том приликом државни службеник који је премештен остварује права која проистичу из радног односа у оквиру државног органа из ког је премештај извршен. Овај облик привременог премештаја може трајати најдуже шест месеци, а у изузетним случајевима се може продужити за додатних шест месеци. Након истека периода који се односи на премештај, државни службеник има право повратка на претходно радно место на ком је до премештаја радио.

О привременом премештају у други државни орган одлучују оба руководиоца, односно како руководиоца државног органа из ког се државни службеник премешта, тако и руководиоца државног органа у који се државни службеник премешта. За исправност премештаја неопходно је да оба руководиоца закључе споразум (у писаној форми) о премештају државног службеника. Након закључења таквог споразума решење о премештају доноси руководиоца државног органа, из ког се државни службеник премешта.

Државни службеник има право да против решења о привременом премештају у други државни орган поднесе жалбу. Жалба не одлаже извршење решења, али може узроковати његово поништавање, односно преиначење.

За премештај службеника ради потребе рада, односно поводом екстерног премештаја није потребна сагласност службеника.⁴³² Прихватање премештаја значи обавезу за службеника да прихвати радно место у оквиру истог или другог државног органа на које је према и у складу са одредбама ЗДС-а привремено или трајно, односно стално премештен. ЗР прописује да се запослени може преместити на друго место рада у два случаја: први се односи на то да је дошло до промене која подразумева да се рад обавља у местима који се налазе изван седишта послодавца, односно његовог организационог дела, а други случај се тиче удаљености рада, па се прописује да је потребно обезбедити и организовати редован превоз запосленом како би му се омогућило да благовремено долази и одлази са посла и да му накнаде трошкови превоза који се одређују у висини цене карте за превоз у јавном градском саобраћају. Ово важи у случају да је удаљеност од места у коме запослени тренутно ради до места у које се треба преместити није већа од 50 км. ЗР такође прописује да у случају наступања других случајева запослени може бити премештен само уз свој пристанак.⁴³³

Службеник се трајно премешта на друго одговарајуће радно место, ако то допуштају организација или рационализација послова или други оправдани разлози, а привремено се врши премештај државног службеника због замене одсутног службеника или повећаног обима посла (радни однос на одређено време). Привремено премештен службеник задржава сва права на свом радном месту. Ова врста премештаја траје најдуже годину дана, односно, као што смо видели, најпре 6

⁴³² С. Новаковић, *Коментар Закона о државним службеницима*, Пословни Биро Београд 2010, 21.

⁴³³ Чл. 173. ст. 2. Закона о раду.

месеци уз могућност продужетка на још 6 месеци, после чега службенику припада право повратна на претходно радно место на коме је радио пре премештаја.⁴³⁴

Закон о полицији прописује да полицијски службеник може бити стално (трајно) премештен на радно место које је упражњено, а по основу услова и на начин који је прописан актом о интерном конкурсу, као и уз поштовање услова који се односе на стечен ниво компетенција потребних за то радно место.⁴³⁵ Изузетно се, полицијски службеник може преместити без интерног конкурса због: 1) потребе премештаја у оквиру извршилачких радних места са истом стручном спремом, 2) спајања породице или неопходног смањења трошкова који настају у оквиру Министарства; 3) када је од стране инвалидске комисије утврђено да службеник поседује трајно ограничење радне способности, 4) неиспуњавања основних компетенција које су потребне за рад на радном месту на које је распоређен или се током оцењивања његовог рада утврди да службеник не постиже задовољавајуће резултате рада, 5) не испуњавања норми које се односе на психо-физичку способност.⁴³⁶ У овим случајевима премештај полицијских службеника се врши на такво радно место где је предвиђено исто звање/чин, степен и врста образовања коју полицијски службеник у тренутку премештаја има.

Премештај полицијских службеника такође може бити привременог и трајног, односно сталног карактера, а у складу са његовом стеченом стручном спремом, звањем, односно чином и расположивим радним способностима. Службеник се може преместити у истој или другој организационој јединици, у истом или другом месту рада, а које не може бити удаљено више од 50 км од места рада.⁴³⁷ Привремено се може преместити службеник из више разлога. То може бити на његов лични захтев, или потреба службе - због замене другог полицијског службеника који је одсутан, повећаног обима посла или привремене здравствене неспособности. Он може трајати најдуже годину дана, а службеник задржава сва права радног места са кога је премештен, уколико је то за њега повољније.⁴³⁸ После истека одређеног времена, службенику припада право повратка на претходно радно место са кога је премештен. Трајни премештај се спроводи путем интерног конкурса, а по основу листе слободних радних места. Ова листа се објављује најмање једном годишње. Трајни премештај полицијског службеника може се извршити на основу његовог личног захтева, или у случају да постоји потреба за таквим премештајем у служби, а као и када се утврди да би његова знања, способности и професионалност у обављању рада, могла бити боље искоришћена на другом радном месту, чиме би сам премештај допринео ефикаснијем обављању процеса рада.

И у радноправном режиму полицијских службеника, у случају премештаја (трајног или привременог) по потреби службе, полицијски службеник задржава коефицијент плате који је имао пре премештаја, у складу са Законом о платама државних службеника и намештеника.⁴³⁹ Наиме, без обзира на то што Закон о полицији не садржи одредбе о одређивању плате (коефицијената полицијских службеника у случају премештаја), примењују се одредбе Закона о платама државних службеника и намештеника, те на тај начин полицијски службеник задржава утврђени коефицијент који је имао пре премештаја.

⁴³⁴ Чл. 93. ст. 3. Закона о државним службеницима.

⁴³⁵ Чл. 196. ст. 1. Закона о полицији.

⁴³⁶ Чл. 196 ст. 2. *Исто*.

⁴³⁷ Чл. 197 ст. 1. *Исто*.

⁴³⁸ Чл. 198 ст. 2. *Исто*.

⁴³⁹ Чл. 19. Закона о платама државних службеника и намештеника.

Закон о војсци прописује да се официр, односно подофицир може у току службе премештати.⁴⁴⁰ Под премештајем се према слову Закона о војсци Србије подразумева промена места службовања због именовања на нову дужност или због предстојећих организацијских промена у размештају команди, јединица и установа Војске Србије.⁴⁴¹ Војни службеници могу бити премештени највише пет пута, уколико се не узме обзир премештај због организацијских промена које се односе на размештај команди, јединица и установа Војске Србије. Изузетно, војни службеници могу бити премештени и више од пет пута, али за то је потребан њихов пристанак.⁴⁴²

4.1.2.3. Обавеза прихватања привременог рада

4.1.2.3.1. Привремени рад на пословима који нису у опису радног места

Државни службеници имају обавезу да по основу писменог налога издатог од стране претпостављеног, обављају чак и оне послове који нису у опису његовог радног места. Потребно је да државни службеник испуњава услове за обављање таквих послова, који се најчешће односе на привремено повећање обима посла или замену одсутног државног службеника.⁴⁴³ Претпостављени путем писменог налога одређује врсту и трајање привременог рада, а чије трајање не може да буде дуже од 30 радних дана.⁴⁴⁴ Ова норма је заштитног карактера, и за службенике и за послодавце. Наиме, службеник који прихвати додатни посао мора и даље да ради свој дотадашњи посао, што изискује значајне физичке и психичке напоре, уз сталну опасност да се ти послови ипак не обаве у потребном квалитету па је зато законодавац ограничио тај додатни рад на 30 дана. Уколико државни службеник мења колегу, или ако на положају не ради нико, постоји могућност да послови трају и дуже од 30 радних дана.⁴⁴⁵ Овде се дакле ради о додатним пословима који су у нивоу стручности и образовања службеника који их прихвата да ради, дакле он их ради упоредо са већ постојећим својим пословима. Сходно наведеном, потребно је да постоји писани налог претпостављеног, у ком су прецизирани, како врста, тако и трајање послова. Из наведеног проистиче да је неопходно да службеник испуњава све услове који су потребни за обављање привременог рада, који имају кумулативан карактер, односно у сваком конкретном случају сви услови морају бити испуњени, како би службеник имао обавезу да обавља послове који нису у опису његовог тренутног радног места.

4.1.2.3.2. Привремени рад на нижем радном месту

Привремени рад на нижем радном месту се организује током непредвидивих околности, као што су елементарне непогоде, виша сила итд. У овим ситуацијама службеник је, сходно Закону о државним службеницима (чл. 21. ст. 1), има обавезу да по основу писменог налога претпостављеног, прихвати рад на радном месту које је ниже од његовог и то на период све док трају непредвиђене околности. За то време службенику припадају сва права која проистичу из радног места на ком је тренутно запошљен, односно са којег је распоређен.⁴⁴⁶ Дакле, службеник је дужан да прихвати

⁴⁴⁰ Чл. 72 ст. 1. Закона о војсци.

⁴⁴¹ Чл. 72 ст. 2. *Исто*.

⁴⁴² Чл. 72. ст. 3 и 4. *Исто*.

⁴⁴³ Чл. 20. ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁴⁴⁴ Чл. 20. ст. 2. *Исто*.

⁴⁴⁵ Чл. 20. ст. 3. *Исто*.

⁴⁴⁶ Чл. 21. ст. 2. *Исто*.

посао који је испод његове стручности, док трају непредвидиве околности.⁴⁴⁷ Закон не ограничава временски рад на нижем радном месту, што је и логично, јер послови на том радном месту треба да се обављају, по указаној потреби, док та потреба постоји, односно док трају околности због којих је распоређивање извршено.

4.1.2.4. Обавеза рада у радној групи

Рад у радној групи је обавеза службеника да по основу писменог налога издатог од стране руководиоца по истом поступку и приступи раду у оквиру радне групе у коју га је руководиоца распоредио, било у оквиру свог, или у оквиру другог државног органа.⁴⁴⁸ Ова обавеза се може окарактерисати као извесни „рефлекс” начела сарадње међу органима и њиховим службеним лицима и претпоставка да ће се успешно обавити многи послови, који су у великом броју мултидисциплинирани.⁴⁴⁹

Државни службеник је дакле дужан да поступи по добијеном налогу за рад у радној групи. Важно је да је налог дат у писаној форми и да га је добио од руководиоца државног органа. Чињеница да ли ће се такав рад одвијати у органу у којем државни службеник ради или у другом државном органу, није од утицаја на његово поступање. Прописивање такве обавезе сасвим је разумљиво, нарочито ако се зна да је рад у групи, односно тимски рад, све актуелнији и све заступљенији у пракси и да се многи послови једино тако могу успешно обављати. Штавише, многи аутори сматрају да ће тимски рад бити доминантан облик рада у 21. веку.⁴⁵⁰

4.1.2.5. Обавеза чувања службене и друге тајне

Чување службене и друге тајне одређене законом или другим прописом је уобичајена, а како примећују поједини аутори (Влатковић, Јовановић, Јанковић), „традиционална и важи за све службеничке системе“, као и да „представља последицу начела лојалности и оданости у вршењу службе.“⁴⁵¹ Крбек дефинише службену тајну као: „све оно, што је службеник посредно или непосредно сазнао у служби, „а што би, кад би се изнијело, могло ићи на штету интереса службе или на штету оправданих интереса грађана. Према томе дужност чувања службене тајне не односи се само на тајне, које се тичу саме државе, него и на тајне грађана. Та дужност траје и преко активне службе - без обзира на то, на који је начин престала та активна служба.“⁴⁵² Дужност чувања службене и друге тајне је „традиционална и уобичајена за све службеничке системе.“⁴⁵³

Сходно одредбама члана 23. Закона о државним службеницима, службеник има обавезу да све тајне за које сазна при обављању својих радних дужности, као и да примењује мере које су прописане за њихову заштиту у складу са Законом о тајности података.⁴⁵⁴ Ову обавезу имају службеници и у случају да дође до престанка њиховог радног односа. Сходно обавези чувања тајне, руководиоца има обавезу да службеника

⁴⁴⁷ Остаје отворено питање шта је законодавац подразумевао под другим непредвидивим околностима. Формулација је тако широка да се под њу може подвести много тога. Обзиром да формулација није прецизна, увек може доћи до њеног произвољног тумачења, а и до злоупотребе од стране руководиоца. Дакле, потребно је да се значење непредвидивих околности појасни.

⁴⁴⁸ У складу са чл. 22. Закона о државним службеницима.

⁴⁴⁹ З. Јовановић, Д. Јанковић, *нав. дело*, 224.

⁴⁵⁰ Ж. Кулић, *нав. дело*, 103. Петковић Илић А., *нав. дело*, 60.

⁴⁵¹ М. Влатковић, *нав. дело*, 153.; З. Јовановић, Д. Јанковић, *нав. дело*, 225.

⁴⁵² И. Крбек, *нав. дело*, 60.

⁴⁵³ З. Јовановић, Д. Јанковић, *нав. дело*, 225.

⁴⁵⁴ Одређивање и чување тајне, као и мере заштите тајне уређују се одредбама Закона о тајности података, "Службени гласник РС", бр. 104/2009.

упозна са степеном тајности података, као и да га упути у мере њихове заштите. Оваква обавеза представља логичну последицу врсте посла коју службеници обављају. Службеници, а нарочито они на положају, током обављања свог рада имају приступ различитим информацијама и поверљивим подацима, па исте морају чувати, не само за време док му траје радни однос у конкретном органу, односно док имају приступ и увид у податке којима је дат одређен степен тајности, већ и након престанка радног односа. Стога, осим примене прописа који уређују тајност података, овде могу бити у примени и одредбе о увођењу „клаузуле забране конкуренције“ која је регулисана Законом о раду.⁴⁵⁵ Потребно је посебно истаћи значај чувања тајне службеничких прагматика. Наиме, државни службеници у војсци, полицији, тајним службама и спољним пословима располажу бројним тајним подацима и информацијама, па се може закључити да обавеза чувања тајне представља неопходност и како истиче професор Кулић: „прворазредну обавезу.“⁴⁵⁶

Приликом вршења службе, а и после престанка радног односа, полицијски службеници су, сходно Закону о полицији, дужни да чувају службене податке за које су током рада сазнали, а чије би обелодањивање утицало негативно на ток процеса рада и отежало извршавање задатака полиције или нарушавало законом загарантована права трећих лица.⁴⁵⁷ Службеним подацима се сматрају сви подаци који су законом и прописима означени као поверљиви, подаци и документа који су општим актима утврђени као поверљиви или означени као поверљиви од стране других органа или правних лица. Службеним поверљивим подацима се сматрају и мере, радње и извори информација чије би обелодањивање и сазнавање штетно утицало на интерес физичких или правних лица и било негативно за обављање службених послова.⁴⁵⁸ Војни службеници такође имају обавезу чувања података током службе, али и по престанку службе, при чему се сходно примењује Закон о тајности података⁴⁵⁹ који одредбом члана 16 одређује престанак тајности података и то: наступањем одређеног датума утврђеним у документу који је садржан тајни податак (у вези са чланом 17 Закона о тајности података), наступањем одређеног догађаја у којем је садржан тајни податак (у вези са чланом 18 Закона о тајности података), истеком рока, који се одређује према степену тајности података (ако података има ознаку „државна тајна“ војни службеник је дужан да тајну чува 30 година, за податак који носи ознаку „строго поверљиво“ рок чувања тајне је 15 година, за податак са ознаком „поверљиво“ 5 година, а за податак који има ознаку „интерно“ рок чувања тајне је 2 године⁴⁶⁰), опозивом тајности или уколико је тајни податак постао доступан јавности.

⁴⁵⁵ Детаљније о томе: чл. 161-162. Закона о раду.

⁴⁵⁶ Ж. Кулић, *нав. дело*, 104.

⁴⁵⁷ Чл. 40. Закона о полицији.

⁴⁵⁸ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 196.

⁴⁵⁹ Закон о тајности података „Службени гласник РС“, бр. 104/2009. О детаљном опису података који се морају чувати, видети: Уредбу о подацима и пословима значајним за систем одбране који се морају чувати и штитити у складу са законом којим се уређује заштита тајности података и о критеријумима за попуну радних места на којима се ти задаци и послови обављају „Службени гласник РС“, бр. 8/2020.

⁴⁶⁰ Чл. 19. Закона о тајности података.

4.1.2.6. Обавеза обавештавања претпостављеног о сумњи постојања корупције

Корупција се у најширем смислу дефинише као злоупотреба поверених овлашћења у циљу постизања личне користи. Дискрециона овлашћења бирократа подстичу непотизам⁴⁶¹ и корупцију. Између дискреционих овлашћења службеника и корупције постоји директна међузависност - корелација. Већа дискрециона овлашћења - једнако већи ризик од корупције. Ако бирократе имају мање могућности да доносе одлуке на основу дискреционих овлашћења тада ће и могућности за корупцију да буду мање.⁴⁶² Корупција оштећује/подрива темеље државе, онеспособљава институције да врше послове у складу са сврхом свога оснивања, нарушава равноправност грађана, успорава (онемогућава) економски развој и улазак здравих инвестиција у земљу.⁴⁶³ Корупција уопште, па и она у јавној управи, представља патолошку појаву, неморалну и штетну по друштвену заједницу.⁴⁶⁴ Има различите облике и форме од којих су само нека понашања дефинисана Кривичним закоником као кривична дела, док друга представљају кршење неких других прописа или етичких принципа. Корупција доводи до неправедне расподеле добара у држави јер фаворизује непоштене, особе са политичким везама и “коруптивним технологијама”. У корумпираном друштву занемарени су најспособнији, поштени, они са најбољим вештинама, технологијама, они који нису вољни да се укључе у коруптивне шеме. Корупција у крајњем исходу повећава цену услуга.⁴⁶⁵ Корупција уопште, и корупција у оквиру државне управе, има тенденцију ширења уколико се не предузимају ефикасне мере њене контроле, сузбијања и превенције. Има различите облике и форме од којих су само нека понашања дефинисана Кривичним закоником као кривична дела, док друга представљају кршење неких других прописа или етичких принципа. Корупција доводи до неправедне расподеле добара у држави јер фаворизује непоштене, особе са политичким везама и “коруптивним технологијама”. У корумпираном друштву занемарени су најспособнији, поштени, они са најбољим вештинама, технологијама, они који нису вољни да се укључе у коруптивне шеме. Корупција у крајњем исходу повећава цену услуга.⁴⁶⁶

Корупција носилаца државне и привредне власти, кршење етике и законитости ради стицања противправне имовинске користи од стране носилаца јавних и привредних функција и овлашћења су такве негативне друштвене појаве које угрожавају економске и демократске односе у друштву, складан економски развој и правичност, као и правично учешће у дистрибуцији друштвеног производа.

⁴⁶¹ Израз непотизам потиче из латинског језика (*nepos, nepotis*: рођак) и означава повлашћивање рођака у давању положаја и звања на рачун других заслужнијих људи и увлачење постављање рођака на уносне и утицајне положаје. М. Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980, 604. Непотизам је посебна врста сукоба интереса. Иако се овај израз често користити у ширем смислу, требало би се строго примењивати на ситуације у којима особе користе своја јавна овлашћења ради обезбеђења користи - врло често је у питању посао – за члана њихове породице. Потребно је нагласити да се под забраном непотизма не подразумева потпуно искључење рођака, већ подразумева забрану злоупотребе положаја државних службеника у сврху обезбеђења посла за чланове његове породице. Циљ, дакле, није спријечити чланове породице да раде заједно, већ спријечити могућност да службеник буде пристрасан према члановима породице у примени дискреционих овлашћења, у име јавности, да ангажује квалификоване службенике.

⁴⁶² D. C. Shim, T. H. Eom, E-Government and Anti-Corruption: Empirical Analysis of International Data. *International Journal of Public Administration*, 2008, 301.

⁴⁶³ B. Simonović, Z. Jovanović, „Elektronska uprava i prevencija korupcije“, *Pravni život*, 10/2017, 429.

⁴⁶⁴ З. Јовановић, Спречавање и сузбијање корупције у управи- пут ка службној управи, у: Зборник радова “XXI век - век услуга и службног права” Крагујевац, 2012, 376.

⁴⁶⁵ B. Simonović, Z. Jovanović, *nav. delo*, 429.

⁴⁶⁶ Исто.

Корупција представља озбиљну претњу демократији, владавини права и људским правима, која уз развој савременог друштва показује тенденцију сталног јачања и експанзије.⁴⁶⁷

За разумевање ризика од корупција којима је изложена јавна управа важно је поменути познату формулу коју су сачинили Rose-Ackerman (1978) и Klitgard (1988). По њима формула корупције (која је применљива на јавну управу) гласи:

Корупција = монополи + дискрециона овлашћења–транспарентност/одговорност.

Према томе, уколико државни службеници имају монопол у располагању са информацијама (према корисницима услуга) и монопол приликом доношењу одлука, и уз то значајна дискрециона овлашћења, постоје организациони фактори који доприносе корупцији.⁴⁶⁸ Ако не постоји транспарентност приступу информација и транспарентност у доношењу одлука и све то уз смањену одговорност и контролу, ризици од корупције ће да расту. У том случају државни службеници ће бити у искушењу да злоупотребе јавна овлашћења у сопственом, приватном интересу.⁴⁶⁹

Данас се под појмом корупција углавном подразумева злоупотреба јавног, друштвеног или економског положаја, односно стварног или уоченог утицаја на основу тог положаја у циљу незаконитог стицања материјалне или друге користи, политичке, статусне или економске предности за себе или другог. Међутим, према ужој дефиницији овог појма, корупција се односи на организовање најмање две особе које крше правне и моралне норме, понашају се недопуштено и забрањено, нарушавају јавни интерес и изазивају рушење поверења у владавину правне државе и њених тела. Без обзира на начин на који је дефинисана, корупција је у сваком случају генерички појам за низ кривичних дела корупције у данашњем кривичном законодавству.⁴⁷⁰

Актуелна тема нашег друштва је већ неко време корупција, а у циљу борбе против корупције уведена је обавеза обавештавања о сумњи на корупцију. Државни службеник има обавезу да писменим путем обавести непосредно претпостављеног, односно руководиоца ако се у вези са обављањем послова сазна да је корупцију извршио функционер, други државни службеник или намештеник државног органа у коме државни службеник ради.⁴⁷¹ Ова обавеза представља једну од мноштва мера које

⁴⁶⁷ I. Marković, „Primanje mita – krivično djelo protiv službene dužnosti”, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, Agencija za državnu upravu*, Banja Luka, 2/2009, 109.

⁴⁶⁸ Дискрециона овлашћења бирократа подстичу непотизам и корупцију. Између дискреционих овлашћења службеника и корупције постоји директна међузависност - корелација. Већа дискрециона овлашћења - једнако већи ризик од корупције. Ако бирократе имају мање могућности да доносе одлуке на основу дискреционих овлашћења тада ће и могућности за корупцију да буду мање. D. C. Shim, T. H. Eom, *nav. delo*, 301.

⁴⁶⁹ Корупција се у најширем смислу дефинише као злоупотреба поверених овлашћења у циљу постизања личне користи. Transparency International (2016). <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define> Посећено дана: 07. 02. 2021.

⁴⁷⁰ I. Marković, 2/2009, *nav. delo*, 110.

⁴⁷¹ Чл. 23а. Закона о државним службеницима. Овај члан представља повезивање послова службеника и намештеника са одредбама Закона о заштити узбуњивача ("*Службени гласник РС*", бр. 128/2014), који се примењује од 2015. године. У случају из става 1 овог члана, када службеник или намештеник писмено обавести руководиоца, или друго овлашћено лице, да је дошао до сазнања да је извршена радња корупције, и о томе да писмену изјаву, он покреће "узбуњивање", које представља откривање информација о кршењу прописа, људских права или вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено. Ово лице постаје "узбуњивач" у смислу Закона о заштити узбуњивача, а даље мере поводом узбуњивања обављају се у складу са тим законом. И Закон о заштити узбуњивача и став 2. члана 23. Закона о државним службеницима, наглашавају да службеник и намештеник који је поднео писмено обавештење руководиоцу о сазнању за извршену радњу корупције, од дана подношења пријаве ужива заштиту, у складу са Законом о заштити узбуњивача.

наша држава предузима у циљу борбе против коруптивних радњи и корупције уопште.

4.1.2.7. Поштовање радног времена

Поштовање радног времена и правила о понашању у државном органу се могу сматрати извесном претпоставком за ефикасно и благовремено обављање поверених послова. Државни службеник има обавезу да поштује прописано радно време, као и правила понашања која важе у државном органу у ком је запослен.⁴⁷² Уколико се деси да је државни службеник спречен да ради, он има обавезу да о тим разлозима обавести непосредног руководиоца, најкасније у року од 24 сата од тренутка када су настали ти разлози (ЗДС, чл. 24, ст. 2).⁴⁷³ Поштовање радног времена једна је од обавеза које се односе на правила понашања запослених на радном месту. Својим понашањем, а поштујући наведена правила, државни службеник показује одговоран однос према послу којим се бави, установи у којој ради и правилима понашања у њој.⁴⁷⁴

4.1.2.8. Пријављивање корупције и заштита узбуњивача

С обзиром да се основни циљ рада управе огледа у заштити јавног интереса, при регулисању свих права и обавеза државних службеника води рачуна о несметаном обављању послова од општег интереса, о њиховој заштити од спољних притисака или искушења корупције и ефикасном пружању услуга грађанима и другим субјектима.⁴⁷⁵

Под окриљем Савета Европе недавно су усвојене Резолуција и Препорука о заштити „узбуњивача“⁴⁷⁶, у којима је државама упућен позив да у приватном и јавном сектору обезбеде свеобухватну заштиту лица која у доброј мери обелодане „различите врсте незаконитих радњи“⁴⁷⁷, укључујући све озбиљне повреде људских права које угрожавају или утичу на живот, здравље, слободу или било који други легитиман интерес појединаца као субјеката услуга јавне управе или пореских обвезника, односно као акционара, запослених или клијената приватних компанија”. Ограничену заштиту узбуњивача од одмазде гарантује и домаће законодавство, и то, само у корист запослених у јавном сектору, с тим што је новелом Закона о државним службеницима

⁴⁷² Чл. 24, ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁴⁷³ Законодавац није прописао начин обавештавања претпостављеног о разлозима неоправдане спречености за долазак на посао, те се може закључити да државни службеник претпостављеног може обавестити путем различитих форми и средстава комуникације, дакле писмено или усмено, телефонским позивом, мејлом итд.

⁴⁷⁴ Детаљније о правилима понашања државних службеника на радном месту погледати Кодекс понашања државних службеника „Службени гласник РС“, бр. 29/2008, 30/2015, 20/2018 и 42/2018, 80/2019, 32/2020.

⁴⁷⁵ З. Вукашиновић-Радојичић (2015), *нав. дело*, 68.

⁴⁷⁶ Resolution 1729 (2010) on a protection of „whistle-blowers” adopted by the Parliamentary Assembly on 29 April 2010 (17th Sitting), тачка 6.1.1.

⁴⁷⁷ Према једном ставу, незаконитом радњом се сматра свака радња која је у супротности са прописима. Према другом ставу, под појмом незаконите радње подразумева се све што је супротно закону уопште, односно не само прописима већ и принципима одређеног правног поретка. Р. Лукић, *Материјал за изучавање Теорије државе и права*, Београд, 1952, II део, 97. према: Д. Денковић, *Добра управа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, 494. При пирем разматрању појма појма противправно, односно незаконите радње треба додати да је незаконито све што је у супротности за законом, тачније супротно не само прописима и начелима одређеног правног поретка, већ и ономе што је супротно обичајима и односима који настају између грађана одређеног друштва. Д. Денковић, *нав. дело*, 494.

од 2009. године, поред права на заштиту, утврђена и посебна дужност државних службеника и намештеника да писмено обавесте непосредно претпостављеног или руководиоца ако, у вези са обављањем послова, дођу до сазнања да је функционер, државни службеник или намештеник у државном органу у којем раде извршио радње корупције.

У смислу одредби ЗДС, као што је напред истакнуто, државни службеник има обавезу да писменим путем руководиоца, односно непосредно претпостављеног лица, обавести уколико сазна да је извршена радња, или радње корупције од стране функционера, државног службеника или намештеника у државном органу у ком је запослен.⁴⁷⁸ Механизми заштите лица која пријаве сумњу на корупцију су детаљније разрађени Правилником о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, будући да сви јавни службеници („узбуњивачи“) имају право на заштиту у случају да поднесу пријаву о постојању сумње на корупцију у органу јавне власти у коме раде. Циљ прописивања заштите ових лица је спречавање сваког понашања према запосленом које може довести до штетних последица, које се односе на психичко или физичко узнемиравање или злостављање, покретање дисциплинског поступка, премештај на ниже радно место или задржавање у напредовању, изрицања мере престанка радног односа или отказа уговора о раду и изрицања других неповољних мера у вези са радноправним статусом запослених. Уколико Агенција за борбу против корупције, као орган који пружа заштиту овим лицима, утврди да постоје услови за пружање заштите, може захтевати од органа јавне власти (руководиоца органа) да се испита случај корупције. Такође, као надлежни орган, може упозорити руководиоце да ће се као одмазда због учињене пријаве корупције сматрати свака мера предузета у вези са радноправним статусом, противно вољи узбуњивача. Уколико руководиоци поступе супротно томе, односно ако узбуњивач трпи штетне последице, Агенција ће спровести меру јавног објављивања назива органа јавне власти на посебној годишњој листи, уз податке о томе да ли је отклоњена последица одмазде према узбуњивачу. Током поступка, Агенција штити анонимност узбуњивача који тражи заштиту.⁴⁷⁹

Узбуњивање, по правилу, не претпоставља обавезу, већ само могућност запосленог да пријави незаконито поступање послодавца ако одређени проблем не може да се реши на уобичајени начин, нпр. зато што постоји ризик од лажног осуђивања или опасност од злоупотребе пријављеним информацијама. То правило може бити дерогирано у изузетним случајевима, нпр. у вези са пријављивањем корупције или обавештавањем послодавца о неправилностима и опасностима које би могле да угрозе безбедност и здравље запослених.⁴⁸⁰

Под „узбуњивањем“ се, сагласно Закону о заштити узбуњивача (у даљем тексту: ЗЗУ), подразумева откривање информација који се тичу кршења прописа и људских права, вршење јавних овлашћења која су противна сврси због које су поверена, опасности по живот, јавно здравље, безбедност или животну средину, као и ради спречавања штете великих размера.⁴⁸¹ Уколико је реч о „унутрашњем“ узбуњивању (узбуњивање код послодавца), и лице открије информацију због које се врши узбуњивање, послодавац је дужан да поступи према информацији и обавести узбуњивача о исходу поступка, као и да пружи обавештења у вези са током поступка и предузетим радњама. „Спољашње узбуњивање“ подразумева обраћање узбуњивача

⁴⁷⁸ Чл. 23а. Закона о државним службеницима.

⁴⁷⁹ З. Вукашиновић-Радојичић, *нав. дело*, 149.

⁴⁸⁰ Committee on Legal Affairs and Human Rights, *The protection of 'whistle-blowers' – Report*, 14 September 2009, Doc. 12006, став 116, тачка ј). Више о радноправној заштити „узбуњивача“ видети: *infra*, 365–371, према: Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 106.

⁴⁸¹ Закон о заштити узбуњивача, „Службени гласник РС“, бр. 128/2014, чл. 2, ст. 1, тач. 1.

овлашћеном органу, који је дужан да поступи по информацији, док се у случајевима непосредне опасности по живот, јавно здравље, безбедност или животну средину, као и у случају опасности од настанка штете већих размера или од уништења доказа, може узбунити јавност путем средстава јавног информисања, интернета, на јавним скуповима или на други начин. Уколико је према узбуњивачу предузета штетна радња, он има право на судску заштиту (ЗЗУ, чл. 23), а у складу са законом који уређује облигационе односе има право на накнаду штете.

Основни циљ заштите „узбуњивача” се, отуд, састоји у јачању одговорности и оснаживању борбе против корупције и других незаконитих поступака, односно у охрабривању лица која су упозната са таквим поступцима да устану у одбрану јавног интереса. Остваривање тог циља претпоставља стварање услова да се глас „узбуњивача” чује без штетних последица по њихов радноправни статус.⁴⁸² Целовито уређивање заштите „узбуњивача” изостаје и на међународном нивоу, с тим што најзначајније међународне конвенције о борби против корупције позивају уговорнице да обезбеде законску заштиту лицима која у доброј намери пријаве надлежним субјектима било коју чињеницу која се односи на постојање корупције.⁴⁸³

4.1.2.9. Правила о сукобу интереса

Сукоб интереса (неспојивост или конфликт интереса) представља сложени друштвени феномен који се може манифестовати у различитим видовима. Сукоб интереса претпоставља постојање различитих интереса, који су међусобно супротстављени. Остваривање једног интереса у сукобу доводи до осујећења и неостваривања другог супротног интереса. Сукоб интереса на једној позицији или функцији значи да на једној функцији стичете користи (интерес) зато што се истовремено налазите на другој, трећој и ко зна колико још функција или позиција, као и обрнуто да на тим „другим“ функцијама стичете користи од вршења прве функције. Дакле, интереси или користи које имају службеници или функционери су евидентни захваљујући томе што се таква лица тако позиционирана да им се омогућава да током вршења једне функције имају незаконите користи од друге и обрнуто.⁴⁸⁴

⁴⁸² Већина европских држава нема свеобухватне прописе о заштити „узбуњивача”, већ се овим лицима гарантује ограничена заштита, примера ради, само у погледу откривања незаконитих поступака у јавном сектору (нпр. у српском, румунском и холандском праву), или само у погледу откривања корупције (нпр. у француском и словеначком праву), док се у неким државама, и поред правних празнина, заштита „узбуњивача” обезбеђује захваљујући судском тумачењу општих правила кривичног и радног права. Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 365.

⁴⁸³ Конвенција Уједињених нација против корупције („Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, број 12/05) обавезује државе уговорнице да размотре могућност увођења такве заштите (члан 33), док Грађанскоправна конвенција Савета Европе о корупцији („Службени гласник РС”, број 102/07) гарантује „одговарајућу заштиту” од било које неоправдане санкције у корист запослених који имају основаног разлога да сумњају у корупцију и који, у доброј вери, пријаве своју сумњу одговорним лицима или органима (члан 9). Одређену заштиту „узбуњивачима” гарантује и Кривичноправна конвенција Савета Европе о корупцији („Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 2/02 и „Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, број 18/05), обавезујући државе уговорнице да обезбеде делотворну заштиту сведоцима који дају изјаве о корупцији (члан 22 тачка б). Ова обавеза подразумева заштиту свих лица која поседују информацију од значаја за кривични поступак који се односи на корупцију, укључујући и „узбуњиваче” (Explanatory Report on the Criminal law convention on corruption of 27 January 1999, став 111). Више о домаћају ових конвенција видети у: I. Carr, D. Lewis, „Combating corruption through employment law and whistleblower protection”, *Industrial Law Journal*, 1/2010, 56–59.

⁴⁸⁴ П. Димитријевић, *нав. дело*, 153.

Присутна је разлика између сукоба интереса и сукоба дужности, мада у одређеним ситуацијама има извесних подударња, односно аналогije. Сукоб дужности постоји онда када државни службеник поред своје службене дужности врши још једну. Државни службеник не може спроводити делатност или бити на положају који је у супротности са његовим службеним дужностима, односно како истиче проф. Димитријевић, не може “држати” два положаја, или вршити дужности које су међусобно неспојиве. Разлог за то је у чињеници да наведене радње захтевају деловање истог лица у супротним правцима или „им даје превише дискреционе власти коју је лако злоупотребити, пристрасно користити и поступати на начин који није у складу са јавним интересом, под којим се подразумева залагање за неко опште добро или остварење опште користи.“⁴⁸⁵

Природа службеничког посла је таква да су они неретко у ситуацији да им се нуде поклони или погодности у знак (не)извршења неког посла. Правила о спречавању сукоба интереса у јавном сектору се најпре односе на забрану примања поклона у вези са обављањем послова. Због посебних јавноправних овлашћења која имају, функционерима, државним и јавним службеницима је забрањено примање поклона у вези са вршењем њихових послова, као и било каквих услуга и друге користи за себе или друга лица.⁴⁸⁶ ЗДС-ом је уређено питање сукоба интереса у оквиру главе III, док ЗР не уређује ово питање. Да би се спречио овакав сукоб интереса, предвиђена је забрана примања поклона и коришћења рада у државном органу у личне сврхе.

Под појмом сукоб интереса у смислу ЗДС-а, подразумева се ситуација у којој државни службеник има приватни интерес⁴⁸⁷ који утиче, може утицати или изгледа да утиче на његово понашање у вршењу његових дужности, на начин који угрожава јавни интерес.⁴⁸⁸

Основни задатак државних службеника је служење јавном интересу Републике Србије. Дакле, „сукоб“ се односи на сукоб између приватног интереса на једној и јавног интереса на другој страни. У таквим случајевима постоји превелики ризик да ће приватни интерес превагнути над јавним, односно да ће доћи до корупције. Сукоб интереса је, како наводи проф. Влатковић, назив за ситуације у којима појединац, који обавља одређену јавну функцију или професионалну делатност, долази у прилику да својом одлуком или другим деловањем прибави за себе или себи блиским особама, групама и организацијама неки вид користи, материјалне или нематеријалне природе, а на уштрб интереса јавности или особа које су му дале поверење.⁴⁸⁹ Овај сложени друштвени феномен може се манифестовати у различитим видовима. Сукоб претпоставља постојање различитих интереса који су међусобно супротстављени. Остварење једног интереса у сукобу доводи до осујећења и неостварења другог супротног интереса. Сукоб интереса на позицији значи да се на једној позицији стиче корист зато што се истовремено налази и на другој, трећој позицији, као и обрнуто да на тим “другим” позицијама стиче корист јер врши посао на првој позицији. Дакле, интереси су евидентни јер се таква лица налазе на позицијама које им омогућавају да вршећи једну имају незаконите користи од друге позиције. С тога, у циљу спречавања сукоба јавног интереса који државни службеник треба да заступа у вршењу службе и

⁴⁸⁵ П. Димитријевић, *нав. дело*, 158.

⁴⁸⁶ З. Вукашиновић-Радојичић, *нав. дело*, 150.

⁴⁸⁷ „Под приватним интересом се подразумева било каква корист или погодност за државног службеника или са њиме повезано лице.“ ЗДС, чл. 25. ст. 2.

⁴⁸⁸ Чл. 25, ст. 1. Закона о државним службеницима; као и Закон о спречавању корупције, „Службени гласник РС“, бр. чл. 41.

⁴⁸⁹ М. Влатковић, *нав. дело*, 153.

његовог приватног интереса, у праву Републике Србије донета су правила која се примењују у таквој ситуацији. Та правила утврђена су многобројним законским и подзаконским актима, па чак и Уставом.⁴⁹⁰

Као опште антикорупцијско правило, налаже се да државни службеник не сме да тражи нити да прима поклон (ствар, право, услуга или друга корист) у вези с вршењем својих послова за себе или повезана лица, а који утичу, могу утицати или се чини да утичу на непристрасно и професионално обављање дужности, изузев пригодног поклона мање вредности.⁴⁹¹ Дакле, државни службеник не сме да користи рад код послодавца да би утицао на остваривање својих права или права с њиме повезаних лица односно да стиче одређену корист дату или учињену без одговарајуће накнаде. Спречавање сукоба интереса као проблема који успорава рад администрације и управе, је од изузетне важности јер у супротном резултира неверодостојношћу и порастом неповерења од стране грађана. У вршењу својих послова, лица која врше јавна овлашћења не смеју дозволити да њихов приватни интерес дође у сукоб са јавним интересом. Она су дужна да воде рачуна о стварном или могућем сукобу интереса и предузму предвиђене мере за његово избегавање. Полазећи од тога да је неопходно обезбедити законито, професионално и непристрасно обављање послова од јавног значаја, они су дужни да воде рачуна о стварном или могућем сукобу интереса и предузму предвиђене мере за његово избегавање.⁴⁹² Примећујемо да се на државне службенике који раде на извршилачким радним местима у погледу сукоба интереса примењују одредбе ЗДС-а, а одредбе Закона о спречавању корупције само када Закон на то упућује.⁴⁹³

Државни службеник који учествује у одлучивању у државном органу (без обзира да ли је на функцији или не) има обавезу да писменим путем обавести претпостављеног о било ком свом интересу или интересу с њим повезаног лица, ради одлуке о његовом изузећу, што не утиче на правила о изузећу прописана законом којим се уређује општи управни поступак.⁴⁹⁴ Ово је правило које је преузето из Закона о спречавању корупције у вршењу јавних функција и измењено због посебне хијерархијске структуре у систему државне службе.⁴⁹⁵

Кодекс понашања државних службеника такође садржи правила о сукобу интереса, као и стандарде поступања са повереним средствима, те је у овом смислу државни службеник има обавезу да средства која су му поверена за обављање послова, било материјална, било финансијска користи искључиво за реализовање послова који су му поверени и то наменски, економично и ефикасно, а никако у приватне, личне сврхе.

Ако се не спрече, сукоб интереса може довести до низа штетних радњи, почев од злоупотребе моћи до покушаја ометања правосуђа или до кривичне проневере јавних добара у приватне сврхе. У сваком случају, потреба за ефикасним антикорупцијским инструментима постаје све важнији део међународног и европског права, али њихово „природно“ окружење је заправо владајући апарат уставне демократске државе, која му је дала посебну улогу и функционисала у протекла два и по века. Међутим, ови инструменти се коначно могу схватити као одраз сложених

⁴⁹⁰ „Нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима. Постојање сукоба интереса и одговорност при његовом решавању одређују се уставом и законом.“ Устав РС, чл. 6.

⁴⁹¹ У складу са чл. 25а, ст. 1, Закона о државним службеницима.

⁴⁹² З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 68.

⁴⁹³ Видети: чл. 25. Закона о државним службеницима.

⁴⁹⁴ Видети: чл. 42, ст. 1. Закона о спречавању корупције, „Службени гласник РС, бр. 35/2019 и 88/2019 и 11/2021-аутентично тумачење.

⁴⁹⁵ З. Јовановић, Д. Јанковић, *нав. дело*, 227.

питања репрезентативног система, његове генезе, значења и циљева и његовог арсенала у којем концепт одговорности заузима централно место. Искуство показује да различите уставне и законске одредбе успостављају различите врсте политичких и других одговорности. Они се, прво, могу схватити као доказ „свеобухватне уставне посвећености телу већинске владавине“, и друго, као облик заштите од сопствене представничке владе, којом народ, политичким и другим одговорностима, заправо штити своју сопствену слободу.⁴⁹⁶

Под поклоном се, према правилима, подразумева новац, ствар, право и услуга учињена без одговарајуће накнаде и сваке друге користи која се даје функционеру или с њим повезаном лицу у вези са вршењем јавне функције. Изузетак представља могућност примања протоколарног или пригодног поклона. Док је протоколарни поклон заправо поклон који државни службеник добија од стране државе, њеног органа или организације, међународне организације или страног правног лица, током службене посете или у осталим сличним приликама. Пригодни поклон се уручује у тачно одређеним приликама када се приступа традиционалном размењивању поклона.⁴⁹⁷ Ипак, не може се примити ни протоколарни ни пригодни поклон чија вредност прекорачује вредност од 5% просечне месечне зараде у Републици Србији, без обрачунатих пореза и доприноса. Уколико се државном службенику понуди поклон или било каква друга корист, он је дужан да то одбије, односно да уручени поклон врати и да о томе напише службену белешку и обавести непосредно претпостављеног. Примљене поклоне евидентира Агенција за борбу против корупције.

Државни службеник има обавезу да најкасније наредног радног дана од дана пријема поклона обавести државни орган у коме је запослен о поклону у вези са обављањем своје дужности, а државни орган има обавезу вођења евиденције свих поклона које су државни службеници примили.⁴⁹⁸ Ограничења се, дакле, односе и на примање поклона или друге користи за себе, чланове своје породице, блиске рођаке и пријатеље или лица и организације са којима јесу, или су били, у пословним или политичким односима, а који могу утицати на непристрасно обављање послова или представљају врсту награде за обављене послове. Од значаја су и одредбе о периодичном пријављивању личног или приватног интереса које имају превентивни карактер и важе за службенике на највишим руководећим радним местима.⁴⁹⁹

Државном службенику је, такође, забрањено да користи рад у државном органу да би утицао на остваривање својих права или права с њим повезаних лица. Између осталог, то значи да државни службеник не сме да врши никакав утицај на субјекте, односно органе или институције, пред којима се води поступак за остваривање или заштиту његових права и интереса или права и интереса других (с њиме повезаних) лица. Нажалост, у пракси се често поступа на начин који није у складу са таквом забраном, због чега су неопходне одлучније и организоване мере и активности за промену таквог стања.

Државни службеници имају нешто другачији положај од функционера. Посебности, се односе, између осталог и на додатни рад. Закон о државним службеницима дозвољава да се службеник бави додатним радом, али се ограничава да такав облик рада постане извор корупције. Наиме, да би државни службеник могао да обавља додатни рад код другог послодавца, неопходно је да буду испуњени услови и

⁴⁹⁶ А. Ваџић, „Sukob interesa i pitanje odgovornosti u ustavnoj demokraciji“, *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Razred za društvene znanosti*, 49/2012, 177-202.

⁴⁹⁷ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 150.

⁴⁹⁸ Чл. 25а. ст. 3. Закона о државним службеницима.

⁴⁹⁹ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 69.

то: а) да за додатни рад код другог послодавца добије писмену сагласност од руководиоца,⁵⁰⁰ б) да додатни рад обавља у времену које је ван радног времена државног службеника; в) да бављење таквим радом није у супротности са посебним законом или другим прописом; г) да бављење додатним радом не производи могућност стварања сукоба интереса, и д) да додатни рад никако не утиче на непристрасно обављање рада државног службеника.⁵⁰¹ Стога, државни службеник може обављати додатне послове који неће утицати на његово редовно обављање задатака које обавља на службеничком месту те чије деловање би представљало могући сукоб интереса. Наведени услови су кумулативне природе и морају се у целости испунити. Реч је о минимуму услова, који се у сваком појединачном случају морају утврђивати и проверавати. Стога, ако се испуне само неки од њих, државни службеник нема право да се бави додатним радом код другог послодавца.⁵⁰² Државни службеник може, уз писмену сагласност руководиоца, да ради код другог послодавца и ван радног времена ако таква врста додатног рада није забрањена посебним законом или другим прописом, ако не ствара сукоб интереса или не утиче на непристрасност државног службеника. Државни службеник има обавезу да о свом додатном или допунском раду благовремено обавести руководиоца.⁵⁰³

Правило антикорупцијске природе је забрана државним службеницима да оснивају предузећа, јавне службе и да се баве предузетништвом. У складу са овим правилом, чланом 28. Закона о државним службеницима прописано је да државни службеник који има удео у привредном друштву дужан је да га пренесе на друго лице, као и да податке о лицу на које је пренео управљачка права и доказе о њиховом преносу, достави руководиоцу односно Агенцији за борбу против корупције, када је реч о преносу управљачких права државног службеника који је на положају.

Државним службеницима, забрањено је чланство у органима управљања правних лица.⁵⁰⁴ С тога, сходно члану 29. ЗДС, службеник не може да буде директор, заменик или помоћник директора привредног друштва или предузећа. Изузетак су органи правних лица чије чланове према посебним прописима бира, именује или поставља Влада или други државни орган надлежан за именовање, постављање и избор.

Државни службеник има обавезу да након сазнања, а најкасније следећег радног дана, писменим путем пријави непосредном руководиоцу постојање приватног интереса за обављање одређених послова, односно однос зависности у вези са обављањем одређених послова са удружењем чији је члан, као и да престане са даљим активностима које могу угрозити јавни интерес, све до тренутка док руководиоца не именује другог државног службеника за обављање тих послова.⁵⁰⁵ Приватни интерес постоји посебно ако државни службеник учествује у пословима надзора или контроле, односно у другим пословима у којима се одлучује о правима и обавезама правних лица или предузетника у којима државни службеник обавља допунске послове.⁵⁰⁶

⁵⁰⁰ Изузетно, сагласност руководиоца није потребна за обављање додатног научноистраживачког рада, који у смислу ЗДС-а представља: објављивање ауторских дела и рад у културно-уметничким, спортским, хуманитарним и другим сличним удружењима. Чл. 26. ст. 4. Закона о државним службеницима.

⁵⁰¹ Чл. 26, ст. 1. *Исто*.

⁵⁰² Ж. Кулић, *нав. дело*, 106.

⁵⁰³ Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 27.

⁵⁰⁴ О томе више: П. Димитријевић, Ђ. Блажић, *нав. дело*, 215.

⁵⁰⁵ Чл. 30. ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁵⁰⁶ Чл. 30, ст. 2. *Исто*.

Ако државни службеник сумња да ли постоји сукоб интереса или могућност прихватања поклона, има обавезу да у року од три дана писмено затражи мишљење руководиоца.⁵⁰⁷ Државни орган је дужан да именује државног службеника који ће бити оспособљен да: 1) даје савете и упутства осталим државним службеницима и руководиоцу у вези са спречавањем сукоба интереса; 2) учествује у изради плана интегритета, посебно у делу који се односи на утврђивање активности које су посебно подложне корупцији, начин њихове контроле и предлагање превентивних мера за смањење нивоа корупције; 3) прима обавештења о примљеним поклонима и евидентира све поклоне, извештаје о сукобу интереса и предузете мере за спречавање сукоба интереса; 4) разматра ефикасност примене правила о сукобу интереса у државном органу и предлаже мере за њихово унапређење; 5) припрема извештај о управљању сукобом интереса у државном органу.⁵⁰⁸

Полицијски службеници не могу обављати послове или самосталну и другу делатност који су неспојиви са њиховим пословима и који би утицали на њихов рад и нарушавали углед полиције и државе.⁵⁰⁹ Они се, дакле, морају супротставити сваком акту корупције, не смеју противправно прибавити корист за себе или другог, нити примати поклоне.

4.2. Етика службеничке професије

Пре него што почнемо да се бавимо одликама етичког понашања службеника, потребно је нагласити да је компаративном анализом ЗДС и ЗР утврђено да се главна специфичност између ова два система (радноправног и службеничког) огледа у томе да ЗР не посвећује пажњу етици, док државни службеници имају обавезу етичког понашања.

Пусић дефинише етику јавног службеника као „скуп друштвених правила које је службеник усвојио као свој лични критеријум понашања с обзиром на својство јавног службеника“⁵¹⁰ Државно-службеничка (управно-службеничка) професија, као високо захтевна струка, подразумева поштовање одређених моралних стандарда у раду и односу са субјектима према којима је управна делатност усмерена. Мисли се, пре свега, на законитост али и на општу културу, поштење, част, једнако поступање према свима.⁵¹¹ Поред професионалних, државни службеници треба да имају и одређене моралне (етичке) вредности које ће допринети ефикаснијем раду управе који карактерише: законитост, стручност, политичка неутралност и јаван рад. Нарочито се правила службеничке етике односе на њихову релацију према грађанима о чијим правима и дужностима одлучују, однос службеника према широј друштвеној заједници, однос службеника према осталим органима државне управе и њихов однос према пословима које обављају као своју професију. У том смислу, за службеничку етику може се рећи да представља скуп правила дефинисаних у друштву које је службеник, полазећи од свог статуса, прихватио као свој лични стандард понашања.⁵¹² Међутим, није довољно само усвојити Етички кодекс и прописе којима

⁵⁰⁷ Видети: чл. 30а, ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁵⁰⁸ Чл. 30а, ст. 2. Исто.

⁵⁰⁹ Чл. 168. ст. 1. Закона о полицији.

⁵¹⁰ G. Marčetić, „Etički kodeksi i etika javnih službenika“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2/2013, 505.

⁵¹¹ D. Vasiljević, „Prilog pitanju etike kadrova u državnoj upravi“, *NBP. Nauka, bezbednost, policija*, 21(2), 2016, 113.

⁵¹² E. Pusić, *Nauka o upravi, knjiga I, uvodna pitanja, uprava u društvu, uprava kao ljudska delatnost*, Narodne novine, Zagreb, 1989, str. 240; D. Vasiljević, „Prilog pitanju etike kadrova u državnoj upravi“, *NBP. Nauka, bezbednost, policija*, 21(2), 2016, 115.

се прописују правила понашања државних службеника када спровођење ових правила заправо ометају бројни фактори, од опште културе и менталитета заједнице до круте, ауторитарне организационе културе и бирократски менталитет несклон променама. Превише политизовани виши државни службеници често спречавају значајне промене у својим организацијама због свог специфичног, двоструког положаја и, по логици ствари, радије бирају политичку лојалност, уместо да ризикују да изгубе свој положај због увођења иновација које би могле да изазову „тектонске“ промене и уздрмају систем.⁵¹³ Због тога етичке кодексе не треба прецењивати, али ни потцењивати. Они су свакако драгоцено средство за превенцију. Комбинација јаким институција, јасних и реалних стратегија, закона, кодекса и механизма управљања неопходан је темељ за спречавање корупције и промовисање поштења и етике у јавној управи више него икад раније.⁵¹⁴

У савременој литератури често се истиче разлика између етичких кодекса, кодекса понашања и кодекса норми и правила која регулишу понашање службеника. Етички кодекси наводе кључне вредности и принципе. Они су опште природе, углавном су врло апстрактни и не баве се применом постављених вредности у одређеним ситуацијама. Супротно томе, кодекси понашања постављају специфичне стандарде понашања који се очекују у конкретним и стварним ситуацијама. Они показују како одређене принципе и вредности треба применити у пракси и покушавају да предвиде и спрече одређена неприхватљива понашања. Ако кодекси понашања описују радње на радном месту, „етички кодекси су општи водичи за одлучивање о тим радњама. Кодекси норми и правила имају највиши степен конкретности и постављају захтеве у погледу понашања службеника и наводе санкције у случају кршења ових захтева. У пракси, међутим, многи кодекси понашања показују карактеристике етичких кодекса и обрнуто и варирају у обиму, од минималистичког до веома обимног.⁵¹⁵

Да би помогле државама да се боре против корупције и подигну етичке стандарде јавних службеника, многе међународне организације почеле су средином 1990-их да издају разне препоруке и нацрте етичких кодекса које су предложиле државама на усвајање. Тако су Уједињене нације 1996. године усвојиле Међународни кодекс понашања државних службеника као саставни део тадашње Резолуције о борби против корупције.⁵¹⁶ OECD је 1998. године издао Препоруку о унапређењу етичке праксе у јавним службама и основним етичким принципима у јавним службама,⁵¹⁷ а 2000. године Савет Европе усвојио је Кодекс понашања државних службеника.⁵¹⁸ Иако УН и Савет Европе нуде примере и моделе кодекса које државе предлажу за усвајање, OECD је усвојио приступ „десет заповести“ усвајањем препоруке која се састоји од 12 принципа који се морају поштовати приликом усвајања етичких кодекса или кодекса понашања.⁵¹⁹

⁵¹³ G. Marčetić, 2/2013, *nav. delo*, 533.

⁵¹⁴ Исто, 534.

⁵¹⁵ Исто, 499-505-506.

⁵¹⁶ *International code of conduct for public officials* – UN Resolution adopted by the general assembly (A/RES/51/610) Action against Corruption, 12. 12. 1996.

⁵¹⁷ Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, C(98)/70, 23. 4. 1998.

⁵¹⁸ Recommendation No.R (2000) of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials, 11. 5. 2000.

⁵¹⁹ G. Marčetić, R. Manojlović, „Codes of Ethics and Codes of Conduct for Public and Civil Servants in Anglo-Saxons and Ex-Yugoslavian Countries – Can a Common Pattern be found?“, in: G. Matas, B. Kostadinov (ed.) *Social and Cultural Implications of Multiculturalism / Implications sociales et culturelles du multiculturalisme*. Hrvatsko/kanadsko akademsko društvo, 2011, 70-71.

У последње време се много говори и пише о етици у јавној управи, посебно имајући у виду негативне и нежељене последице управних реформи које су у многим земљама спроведене под утицајем доктрине новог јавног управљања, што је изазвало многе етичке дилеме и довело у питање традиционалне вредности на којима је почивала јавна управа. Ситуација у јавној управи је одраз шире слике савременог друштва коју обележава својеврсна конфузија и вредносна дезоријентисаност, као и пренаглашавање материјалних аспеката живота на штету моралних. Широко распрострањена корупција, девијантно и неетично понашање јављају се у јавним управама многих земаља, али свакако не у истом степену и мери.⁵²⁰

Свака професија се, између осталог, заснива на етичким принципима. А службеничка професија, као веома захтевна професија, подразумева поштовање основних моралних вредности⁵²¹ и поштовање професионалних правила и принципа. Државну управу и државне службенике у њој треба да одликује и карактерише законитост у раду, као и непристрасност, а такође службеници треба да буду политички неутрални и истовремено одговорни за испуњавање преузетих обавеза и сл. Поред тога, државни службеници треба да буду познати по општој култури, поштењу, части и једнаком третману према свима. Тим пре што је рад у државним органима, организацијама и службама неспојив са друштвено неприхватљивим и негативним појавама као што су: мито, корупција, бирократска неефикасност, бахатост, нерад итд.⁵²²

Службеничка етика се манифестује у више облика. Правила службеничке етике односе се на положај и понашање јавног службеника према: 1) грађанима као појединцима о чијим се правима и дужностима и интересима заснованим на закону одлучује и/или којима он обезбеђује правовремено пружање јавних услуга (да са грађанима развијају и негују међусобну сарадњу, тачније да се према грађанима односе пажљиво и са уважавањем, обзиром да државни службеници у односу на грађане нису нека посебна категорија која њима треба да управља, већ да врше одређену врсту друштвено потребних послова, као што и остали грађани обављају друге, различите, али, такође, друштвено потребне и корисне послове), 2) органу државне управе или управној организацији, односно јавној служби у којој обавља рад и 3) самом послу или предмету рада који као службено лице редовно и трајно обавља као своју професију.⁵²³

Професионализацију вршења јавне службе, истовремено, прати и конституисање професионалне етике јавних службеника и јавне службе уопште, при чему је најзначајније да се служба врши у интересу њених корисника, на начелима једнаког поступања и једнаке доступности јавне службе сваком грађанину.⁵²⁴

Разликују се кодекси понашања за запослене у јавном и приватном сектору, за слободне професије, за државне службенике, јавне функционере. Када су у питању

⁵²⁰ У појединим земљама (Финска, Данска, Нови Зеланд) корупција је врло ниска или готово непозната, док је у неким земљама (посебно на афричком континенту и у појединим земљама у транзицији) утицала на готово све поре живота. G. Marčetić, 2/2013, *nav. delo*, 500.

⁵²¹ Други извор концепта доброг управљања је морал, схваћен као управљање људским поступцима по принципу добра (Марковић, 1994: 588). Сам појам „добро управљање“ у себи носи клицу моралног императива, чије задовољење треба тражити у пракси. Поред тога, законски су санкционисана и одређена морална правила, као што је забрана коруптивног понашања и сукоба интереса државних службеника (Kavran, 2006: 31–38). Б. Влашки, „Садржина и прав(н)а природа концепта добре управе“, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 71/2015, 284.

⁵²² Ж. Кулић, *нав. дело*, 239.

⁵²³ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 80.

⁵²⁴ Исто, 45.

службенички прагматици, разликујемо Кодекс полицијске етике⁵²⁵ и Кодекс части припадника Војске Србије.⁵²⁶

Кодекси понашања се доносе на основу изричите законске одредбе, односно обавезе коју налаже сет закона, посебно у јавном сектору – за државну управу, јавне службе (здравство, образовање, култура, социјална заштита). Кодексе понашања доносе законом предвиђени органи – Високи службенички савет је донео Кодекс понашања државних службеника (2008) на основу Закона о државним службеницима и намештеницима (2005), или други законом предвиђени органи (јавних служби).⁵²⁷ Наведеним правилима и принципима, у основи, погодује „merit sistem“, тј. систем заслуга, заснован на објективним показатељима при пријему лица у државну службу. Између осталог, такав систем подразумева лојалност професионалном позиву, знању и закону. Државни службеник је дужан да поступа у складу са Уставом, законом и другим прописима, по правилима струке, непристрасно и политички неутрално.⁵²⁸

Етички кодекс државних службеника је скуп правила понашања и стандарда које су органи јавне власти дужни да поштују приликом обављања јавних послова и обухвата обавезу обављања дужности у складу са законом и обавезујућим упутствима и стандардима који се односе на обављање тих послова. Етички кодекс не може лошег човека претворити у доброг, нити некога може учинити мудрим у расуђивању. Међутим, значај етичког кодекса јавних службеника за етику јавних службеника је у томе што етички кодекс може помоћи у дефинисању шта је исправно, успостављању етичке културе и успостављању стандарда понашања у областима које нису прецизно дефинисане законом.

Треба нагласити да ни Етички кодекс ни било који други прописи не покривају могуће неетично понашање министара, њихових заменика и помоћника, као и других државних службеника који обављају дужности у органима државне управе.⁵²⁹ С обзиром на ово, државни службеници *de jure* и *de facto* немају заштиту од нежељених облика понашања својих надређених државних службеника, осим што, као и сваки други грађанин, могу индиректно утицати на своје понашање кроз још увек неразвијену институцију политичке одговорности.⁵³⁰

У нашој земљи Високи службенички савет доноси Кодекс понашања државних службеника⁵³¹ (у даљем тексту: КПДС).⁵³² Овај Кодекс успоставља стандарде професионалног и етичког понашања државних службеника, стандарде спречавања сукоба јавног и приватног интереса (превенције корупције), као и стандарде заштите приватности и достојанства државних службеника (нпр. забрана мобинга и сексуалног узнемиравања на раду). На тај начин Кодекс доприноси остварењу начела професионализације и деполитизације државне управе, односно у функцији је

⁵²⁵ Кодекс полицијске етике, „Службени гласник РС“, бр. 17/2017.

⁵²⁶ Који се састоји од: Кодекса части припадника Војске Србије, Офицерског кодекса, Подофицерског кодекса, Војничког кодекса и Кодекса војних службеника и војних намештеника.

⁵²⁷ Нпр. Етички одбор Србије, стручно тело које се стара о пружању и спровођењу здравствене заштите на нивоу Републике, предлаже основна начела професионалне етике здравствених радника, на основу Закона о здравственој заштити (2005). Б. Лубарда, „Кодекс професионалног и етичког понашања као извор (радног) права“, *Право и привреда*, 5-8/2009, 653.

⁵²⁸ ЗДС, чл. 5. ст. 1.

⁵²⁹ Чињеница да у Француској или Немачкој не постоје етички кодекси државних службеника, као ни посебни етички документи, сигурно не значи да ове државе нису заинтересоване за промоцију етичких стандарда. G. Marčetić, 2/2013, *nav. delo*, 532.

⁵³⁰ *Исто*, 523.

⁵³¹ Кодекс понашања државних службеника „Службени гласник РС“, бр. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019 и 32/2020.

⁵³² За разлику од наведеног, Етички кодекс државних службеника у Хрватској је донет 2006. године од стране Владе Републике Хрватске. Б. Лубарда, 5-8/2009, *nav. дело*, 654.

остваривања права грађана, законитости и ефикасности рада државне управе као сервиса грађана.⁵³³ Свест о исправности (правила и понашања) – *recta ratio* је, на одређени начин, изнад императивности која почива на принудним санкцијама. У кодексима понашања се прожимају и право и морал, а професионална етика је у функцији морализовања друштвених односа уопште.⁵³⁴ Државни службеник на положају дужан је да води рачуна да понашањем на јавном месту не умањи углед свог положаја или углед органа у коме ради.⁵³⁵ Поред тога, дужан је да води рачуна да својим понашањем на јавном месту не угрози поверење грађана у државну службу, односно у државну управу. То су питања о којима се мора стално водити рачуна, јер су такви поступци у интересу свих.

Државни службеници у свом раду често долазе у контакт са странкама. Због тога је веома важно да начин на који се опходе према странкама буде коректан и у складу са важећим правилима и принципима. То је минимум који се с разлогом очекује од сваког државног службеника, без обзира на посао који обавља и орган у коме ради. Тим пре што однос државне управе према партијама многи сматрају најбољим показатељем степена демократичности, развијености и зрелости једног друштва. Због значаја наведених питања, опхођење са странкама све више постаје предмет законске и друге регулативе. Тим поводом, одредбом члана 13. Кодекса понашања државних службеника утврђено је да је „у поступању са странкама државни службеник има обавезу: професионалног, пристojног и љубазног поступања, показивања интересовања и стрпљења, посебно према странци која је неука, даје благовремене и тачне податке и информације, у складу са законом и другим прописима, пружа помоћ и информације о надлежним органима за поступање по захтевима, као и о правним лековима за заштиту права и интереса, поштује и примењује принцип равноправности и не даје привилегије у зависности од било каквих карактеристика и личних особина странке, са посебном пажњом третира особе са инвалидитетом и друга лица са посебним потребама и поштује личност, интегритет и достојанство сваке странке понаособ.“⁵³⁶

Када је у питању однос службеника према државном органу, организацији или служби у којој су запослени, тај однос може имати два аспекта: први, однос према циљевима, задацима и начину обављања послова организације и други, одговарајући колегијални аспект, тј. однос према члановима и другим државним службеницима који такође раде за тај орган, организацију или службу. Однос државног службеника са колегама треба да буде заснован на толеранцији и међусобном уважавању. На исти начин треба градити и односе државног службеника и његових претпостављених и подређених у служби, односно на послу. С тим у вези, одредбом члана 14. Кодекса понашања државних службеника утврђено је правило по којем државни службеник, у односима са претпостављеним, подређеним, другим државним службеницима и намештеницима, поступа с дужном пажњом и с потребним поштовањем.

Однос једног службеника према другом службенику са којим сарађује, треба да буде заснован на колегијалности и другарству. Колегијални и другарски однос јавних службеника у служби значи пре свега узајамно разумевање и помагање у остваривању заједничког циља, успешног рада и обављања послова заједничке организационе целине. Нарушавање овог и оваквог односа, затварање у еснафске границе, окренутост према „унутра”, а против „споља”, водило би ка изолационизму у друштвеној средини, што је понекад карактеристика управних организација, а

⁵³³ Б. Лубарда, 5-8/2009, нав. дело, 660.

⁵³⁴ Исто, 654.

⁵³⁵ У складу са чл. 15, Кодекса понашања државних службеника.

⁵³⁶ Сходно чл. 13, Закона о државним службеницима. О томе више: Ж. Кулић, нав. дело, 243-244.

унутар организације поговало би развоју клановских односа или „клика”.⁵³⁷

Ваља имати у виду да ограничења слободе запосленог да се облачи по својој вољи морају бити унапред одређена и позната запосленима, тако да послодавац који, из оправданих разлога, утврди стандарде одевања на месту рада има право да казни запосленог који долази на посао неприкладно одевен.⁵³⁸ Како се државни службеници облаче на послу, односно на раду, све се више води рачуна, не само у високоразвијеним земљама већ и у већини других земаља. Брига око тога постаје актуелна и код нас, посебно последњих година. Кодексом понашања државних службеника дефинисана су правила и о томе. Према одредби члана 17. став 1. тог кодекса, државни службеник има обавезу: да буде прикладно и уредно одевен на начин који неће штетити угледу државног органа у ком је запослен, да његов начин облачења на радном месту не изражава његову припадност било каквој политичкој, верској и другој припадности која би могла довести у питање његову непристрасност и неутралност.

„Државног службеника који је неприкладно одевен непосредни руководиоца упозориће на обавезу поштовања кодекса у погледу одевања на радном месту и на могућност покретања дисциплинског поступка у случају поновљене повреде одредаба Кодекса.”⁵³⁹

⁵³⁷ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 81.

⁵³⁸ Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 501.

⁵³⁹ Чл. 17, ст. 3, Кодекса понашања државних службеника. Неприкладном одећом, у смислу одредбе овог члана став 2, сматрају се нарочито: непримерено кратке сукње; блузе са великим деколтеом; блузе са танким бретелама; изразито кратке блузе; провидне блузе, и кратке панталоне.

III ДЕО
СПЕЦИФИЧНОСТИ РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДРЖАВНИХ
СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. Основне карактеристике радноправног положаја државних службеника у систему државне управе у Републици Србији

Традиционално је гледиште на европском континенту да су државни службеници повезани с ауторитетом државе, а њихова права и дужности сматрају се „једним од темеља и кључних манифестација правне државе.“⁵⁴⁰ Због тога се не могу упоређивати с осталим запосленима у јавном сектору, а нарочито не са запосленима у приватном сектору.⁵⁴¹ Специфичност радноправног односа службеника произилази из посебности послодавца код кога је у служби, објекта његове основне обавезе и каузе успостављања његовог службеничког односа.⁵⁴² Основни разлози који се наводе у прилог другачијем, специфичном, статусу државних службеника повезани су с великим овлашћењима и одговорностима које имају државни службеници те њиховом могућношћу директног интервенисања у основна права грађана. Они постављају правне и нормативне стандарде (припремањем закона и других прописа), налазе се у телима која доносе одлуке с великим финансијским импликацијама те располажу битним информацијама о различитим питањима која су важна за државу и целу заједницу, што им даје могућност великог утицаја. Уз то, професионални државни службеници имају одговорност осигурати квалитетно вођство и управљање државом пружајући стручне савете и предлоге лицима којима рад у управи није професија, већ привремени мандат. Један од разлога је и тај да се њихове плате финансирају из државног буџета итд. Државни службеници морају имати релевантна специјалистичка знања и искуство и добро познавање управног и уставног права. То значи да њихове квалификације морају бити стручне, на неки начин специфичне за оне стечене у грађанској служби. Карактерише их и то да државни службеници, као носиоци јавних овлашћења, морају да обављају своје дужности непристрасно, водећи рачуна пре свега о јавном интересу (без истицања личних, колективних или политичких опредељења) и низу других специфичности које се тичу услова рада, материјалне и дисциплинске одговорности, престанка радног односа и др.).⁵⁴³

Битан разлог постојања специфичног статуса државних службеника се, између осталог, огледа и у постојању принципа хијерархије и субординације у односима између органа управе, али и унутар самих тих органа. Принцип хијерархије је заступљен у свакој организацији па и у органима државне власти. Тако је нпр. јавно тужилаштво орган који се организује по принципима хијерархије и субординације.

Субординација, тј. правна подређеност запосленог послодавцу, се у савременој литератури сматра битним елементом који се јавља у радним односима. Подручје

⁵⁴⁰ Љ. Дапчевић Марковић, „Европски стандарди статуса државних службеника“, *Правне теме*, 7/2016, 193.

⁵⁴¹ Неке су европске земље све јавне запослене подвргле јавноправној регулацији (Кипар, Естонија, Француска, Луксембург, Мађарска, Малта, Пољска и Португал). Друге су то учиниле само за државне службенике, док запослене у здравству, образовању, предузећима у власништву државе те на субнационалним нивоима сврставају под мешовити режим јавног и приватног права или се на њих примењују одредбе радног законодавства као и на остале запослене. G. Marčetić, *Javni službenici i tranzicija*, Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005, 13.

⁵⁴² Видети: Б. Шундерић, 1-6/2005, *нав. дело*, 44.

⁵⁴³ М. Рађеновић, *нав. дело*, 25.

правне субординације у радном односу може бити одређено на више начина, али се за његово дефинисање најчешће користи комбинација временског и просторног критеријума.⁵⁴⁴ Ковачевић наводи да се суштина хијерархије препознаје у обавези подређених да се повинују наредбама и захтевима надређених, чиме се уважава „потреба за остваривањем јединства деловања у оквиру постављених циљева, али и извршене поделе рада. Појам субординације је уско повезан са појмом „власт”, који подразумева „право и моћ потчињавања некога или нечега својој вољи. Власт претпоставља постојање односа подређености и надређености, односно подређивање једног лица власти другога. У том смислу, субординација настаје као последица вршења власти будући да надређени субјект издаје, а подређени извршава наредбе.⁵⁴⁵ Субординација служи као конкретан правни поступак и мера у обезбеђењу вршења послова, када због хитне потребе да се одређени посао обави, није могуће благовремено предузимање других мера, руководећег, усмеравајућег и координирајућег карактера. Јавни тужилац мора предузети меру, у оквиру правног института субординације, јер му не стоји на располагању нпр. мера непосредног разрешења од функције или нека друга слична мера, а посао је нужно брзо обавити.⁵⁴⁶

Значај ових принципа симболизује организација целокупног сектора државне управе по моделу успостављања једноступеног међузависног система надређених (виших) и подређених (нижих) органа, односно професионалних управних кадрова (службеничких положаја) између којих се успоставља конструктивна и кооперативна радна комуникација. Сама хијерархија се, иначе, испољава на два начина – као власт над актима нижег органа (ужи смисао) и као власт, не само над актима, већ и службеницима нижих нивоа (шири смисао) у виду именовања, разрешења и одлучивања о одговорности тих лица. Хијерархија и субординација су у служби обезбеђивања континуитета и јединства различитих степена (нивоа) у вршењу административне функције и спречавања непоштовања правила, немара, самовоље и пристрасности, посебно службеника нижих нивоа. Ови принципи у извесној мери ометају слободу и ограничавају самосталност подређених државних службеника у обављању професионалних послова, отежавају њихову мотивацију за успех у раду.⁵⁴⁷

У складу с тиме, обиље литературе из подручја јавне управе истиче да специфичан статус државних службеника, професионализам, континуитет службе и трајност радног односа представљају основну брану против политизације и корупције. Они представљају главне услове за остварење етичне, компетентне и неполитизираних државних службе, која је лојална јавном интересу и заштићена од политичког и страначког притиска.⁵⁴⁸ У свим законодавствима „за одређени круг запослених у јавном сектору успоставља се посебан правни режим права и дужности, који их поставља у другачији положај од запослених у приватном сектору [...] а држава је за њих истовремено и послодавац и законодавац, који у свако време може да промени прописе и правила међусобног односа”,⁵⁴⁹ а тиме и односе између себе, као послодавца, и запослених.⁵⁵⁰

Дакле, држава, врши законодавну власт и тада доноси норме које чине систем радног права, који је обавезан за све послодавце и који се примењује на целој територији земље, а са друге стране као послодавац је дужан да се ових норми

⁵⁴⁴ Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 84.

⁵⁴⁵ Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 22.

⁵⁴⁶ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 78.

⁵⁴⁷ М. Рађеновић, *нав. дело*, 2008, 25.

⁵⁴⁸ Г. Марчетић, *нав. дело*, 14.

⁵⁴⁹ Б. Живковић, *Неке новине у Закону о државним службеницима*, Судска пракса, бр. 5/2006.

⁵⁵⁰ З. Јовановић, Д. Јанковић, *нав. дело*, 227.

придржава и примењује над лицима која заснивају радни однос”.⁵⁵¹ Овај дуализам положаја државе утиче на запослене у државним органима и њихов специфичан радни однос. Дакле, разлика у положају државних службеника и осталих запослених огледа се у томе што је код државних службеника послодавац истовремено и законодавац, па увек постоји могућност једностране примене прописа којима се уређује правни положај државних службеника, а који се у том случају јавља као други субјект радног односа. Дакле, овде нема равноправности субјеката радног односа.

1.1. Посебност нормативног регулисања положаја државних службеника у Републици Србији

Специфичност нормативног регулисања службеничких радних односа огледа се у њиховом привилегованом положају у односу на запослене у општем режиму радних односа. Те специфичности се огледају у загарантованој плати, посебним условима рада, посебном поступку правне заштите, као и додатним правима која проистичу из Посебног колективног уговора за државне органе. С друге стране, државним службеницима се прописују и одређена ограничења која не постоје за запослене у општем режиму радних односа, а која произилазе из посебног карактера послова које обављају. Потреба за правним уређењем службеничког статуса није плод садашњости, већ је постојала увек постојала и била, више или мање, изражена због значаја који су односи, који се у оквиру тог статуса развијају, имали за државу. Треба посебно истаћи да су људи у свакој организацији њен најбитнији и незамењив елемент. Без људског елемента се не може успоставити организација, утврдити њени циљеви, нити се може прићи реализацији тих циљева. Људи представљају основни фактор који утиче на остваривање циљева због којих је организација и постоји. У том контексту држава, као организација посебне врсте, своје функције обавља преко различитих органа, служби, институција. То раде људи као субјективни фактор у овим државним органима. Међутим, посебан акценат је стављен на нормативно уређење статуса државних службеника, који је субјективни елемент у органима државне управе, с обзиром на њихов број и значајна овлашћења која из њиховог статуса произилазе. Јасно је, дакле, да правно регулисање статуса ових лица мора одговарати степену њиховог значаја, значају улоге коју остварују и овлашћењима којима располажу.⁵⁵² У француској теорији се истиче да добро функционисање служби и квалитет односа између управе и оних о чијим правима управа одлучује зависи од овлашћења и коректности јавних службеника. Једнако је важно имати способне, поштене и лојалне службенике који у организацији могу својим радом остварити њене циљеве.

Данас је уређивање *правног положаја службеника* битно и незаобилазно из следећих разлога и потреба:

- да службеници имају у свом раду потпуно и целовито уређену правну основу за рад и деловање;
- да ниво развоја друштва и његових потреба у области јавних послова, који се тичу управе и јавних служби, захтевају целовито и модерно уређивање положаја службеника, како би се створила ваљана јавна управа, са потребном одговорношћу органа, али и службеника за послове које обављају;
- да се између службеника, као носиоца различитих ауторитативних и за грађане, по могућим последицама, значајних овлашћења, створе основи за међусобне

⁵⁵¹ Б. Шундерић, „Држава као послодавац“, у: Р. Брковић, (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 7.

⁵⁵² И. Борковић, *Службеничко право*, Загреб, 1999, 4.

коректне односе, а, по потреби, уреди и утврди одговорност службеника ако у вршењу службе таквих односа нема и са грађанима и другим странкама се не понаша поштујући њихову личност и достојанство;

- да је обим послова управе веома велик (према неким истраживањима сваки шести посао у држави је управни) да се тиче огромног броја људи, њихових породица и привредних субјеката, па је прописима утврђена обавезност, извесност и предвидљивост деловања државних службеника нужна претпоставка остваривања правног поретка, а тиме и улоге државе у савременим условима;

- да се од рада у управи, ваљаним уређивањем, конституише професија привлачна за младе, карактерне, образоване и талентоване људе, којом ће се радо бавити и којој ће се посветити, а она ће им омогућити социјалну промоцију и напредовање на каријерно високе, а друштвено цењене положаје, и

- да се нормира и створи такав службенички систем који ће омогућавати, да се, са становишта органа и јавних служби, њихови циљеви остваре ефикасно и законито, а са становишта службеника, да буде колико је год могуће каријерно пожељан, етички прихватљив и праведан.

Све наведено указује на оправданост закључка И. Борковића да правно уређење статуса јавних службеника мора одговарати степену њиховог значаја, значају њихове улоге и природи овлашћења која имају. У ужем смислу, значај правног уређења статуса државног службеника обухвата: услове запослења, права и дужности из радно правног статуса, односе које државни службеници имају у органима државне управе, односе између носилаца државне службе и грађана, систем надзора над начин обављања послова, те акте и мере које произилазе из обављања послова, као и овлашћења која се могу применити у току надзора. Тиме се у оквиру правног система остварује целокупно правно регулисање једне важне области – области службеничког права, односно права државних службеника.⁵⁵³

1.2. Закон о државним службеницима као *lex specialis*

Матични закон у области радних односа је Закон о раду. Закон о раду има карактер општег закона који важи за све запослене и све послодавце, ако посебним законом није друкчије одређено. На запослене који раде на територији Републике Србије, код домаћег или страног правног или физичког лица, као и на запослене упућене у иностранство примењују се одредбе Закона о раду, сходно члану 2. став 2. овог закона, исто важи и за државне службенике запослене у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и јавним службама, ако законом није другачије одређено, и запосленим страним држављанима и лицима без држављанства који раде код послодаваца на територији Републике Србије.

То је матични закон Србије у области радних односа. Он садржи опште прописе о радним односима. Тамо где посебних закона нема, Закон о раду се примењује „интегрално и директно“. Тамо где посебних закона има, Закон о раду се примењује „делимично и супсидијарно“.⁵⁵⁴ Посебни закони су: Закон о државним службеницима, Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Закон о полицији, Закон о уређењу судова, Закон о јавном тужилаштву. Они садрже, у већој или мањој мери, и одредбе о радним односима, које

⁵⁵³ И. Борковић, *нав. дело*, 4.

⁵⁵⁴ З. Ивошевић, „Извори и судска заштита права запослених“, у: З. Ивошевић, (ур). *Извори, остваривање и заштита права из радног односа*, 2009, 8.

се према Закону о раду односе као *lex specialis*. Оне, како истиче З. Ивошевић, „имају најјачу правну снагу, па дерогирају и посебан и матични закон“. ⁵⁵⁵ Дакле, матични закон и посебни закони образују три режима радних односа: општи режим, посебни режим за државне органе и посебни режим за органе територијалне аутономије и локалне самоуправе.

Посебан режим у државним органима успостављен је Законом о државним службеницима, који је најважнији закон за регулисање радног статуса државних службеника. Његов значај огледа се у томе што је законодавац, имајући у виду све специфичности радног статуса државних службеника, одредио најважнији круг општих права и дужности државних службеника и њихових специфичних права и дужности. Поред одређења законодавца у погледу материјалноправних норми (права и дужности државних службеника, радна места државних службеника, запошљавање и попуњавање радних места, систем оцењивања и напредовања и др.), недвосмислено је решено једно од најважнијих процесних питања, идентификујући обавезу да приликом одлучивања о правима и дужностима државних службеника примењује правила општег управног поступка.⁵⁵⁶ Највећа вредност овог закона је превазилажење система политичких заслуга (*spoil system*) при пријему службеника у државну управу и њиховом каснијем напредовању и уводи систем стручности (*merit system*).⁵⁵⁷

Основни разлог за доношење ЗДС-а лежи у потреби да се систем државне управе уреди у складу са уставним начелима и остваривању владавине права и савременим тенденцијама које наглашавају нову улогу управе у развоју друштва.⁵⁵⁸ Циљ овог закона јесте и да створи нормативни оквир за отклањање постојећих слабости у уређењу и деловању државне управе и за њен рад на новим основама, у мери у којој то дозвољава Устав. Овим законом испуњавају се стандарди Европске уније. Европска унија нема посебних прописа у области службеничког система, али постоје принципи и стандарди које су прихватиле све државе чланице Европске уније и које морају испунити земље које теже да се придруже Европској унији.⁵⁵⁹

Систем радних односа државних службеника, намештеника и права која по основу рада остварују јавни функционери делимично је уређен и многим специјалним прописима као што су: Закон о полицији, Царински закон, Закон о платама државних службеника и намештеника, Закон о платама у државним органима и јавним службама, Посебни колективни уговор за државне органе, Високи службенички савет донео је и Кодекс понашања државних службеника. Ови закони се према Закону о државним службеницима односе као *lex specialis*, а према Закону о раду као матичном закону о радним односима односе се као *lex specialisimus*.

Закон о државним службеницима и Закон о државној управи чији је природни наставак, представљају основе реформе државне управе код нас. Законом о државним службеницима се нормативно потпуно и доследно разрађују принципи деполитизације и професионализације државне управе и најважнији принципи на

⁵⁵⁵ На то указује и пресуда Врховног суда Србије Рев, 4914/94 од 14. 6. 1994. године: „Запослени у државним органима прво подлежу посебним прописима о радним односима у појединим органима (*lex specialissimus*), ако их има. У недостатку ових прописа, супсидијарно се примењују посебни прописи о радним односима у државним органима (*lex specialis*). Ако таквих прописа нема, резидуално се примењују општи прописи закона који уређују радне односе (*lex generalis*)“. З. Ивошевић, *Радно право*, Правни факултет универзитета Унион, Београд, 2006, 56.

⁵⁵⁶ Р. Јовић, *нав. дело*, 103.

⁵⁵⁷ С. Андрејевић, 2009, *нав. дело*, 36.

⁵⁵⁸ М. Илић, „Нормативно-правни аспект уређивања државне управе и локалне самоуправе у Србији“, *Зборник радова правног факултета у Нишу - Тематски број посвећен Славољубу Поповићу*, Ниш, 57-2011, 35.

⁵⁵⁹ *Исто*, 37.

којима почива прва Стратегија реформе коју је Влада усвојила новембра 2004. године⁵⁶⁰. Она чини неопходне претпоставке за стварање високостручне и политички неутралне државне управе у Србији. Највећа вредност овог закона је превазилажење система политичких заслуга (spoil system) при пријему службеника у државну управу и њиховом каснијем напредовању и уводи систем стручности (merit system).⁵⁶¹ Закон о државним службеницима најчешће користи заједнички израз "државни службеник" под којим се има у виду и државни службеник који ради на извршилачком радном месту и државни службеник који ради на положају.⁵⁶² Законом је уведен систем компетенција у све функције управљања људским ресурсима, унапређен је поступак вредновања радне успешности државних службеника, запошљавања, односно попуњавања слободних радних места државних службеника на извршилачким радним местима и положајима, у складу са принципом заслуга, измењене су одредбе које се односе на унапређење евиденције управљања људским ресурсима, јачање улоге Кадровског плана, ојачана је улога интерног тржишта рада у циљу стварања квалитетне базе података о запосленима. Такође, унапређене су одредбе које се односе на спречавање сукоба интереса у раду државних службеника.⁵⁶³ Садржина Закона о државним службеницима веома је позитивно оцењена од стране међународних организација, и посебно од стране SIGMA програма Европске уније и OECD-а.⁵⁶⁴ Закон о државним службеницима је препознат као модеран закон, чије су одредбе у складу са европским стандардима које је утврдила SIGMA.⁵⁶⁵ Доношењем Закона о државним службеницима постављене су основе за примену принципа заслуга у попуњавању радних места. Овај Закон нормирао је поступак заснивања радног односа, односно запошљавања на основу квалификација и способности. Да би државна управа била ефикасан механизам заштите права и интереса физичких и правних лица, понављамо у њене редове морају бити примани најбољи, независно од политичког опредељења или непотизам са високим функционерима партије или државе. Стога Закон регулише попуњавање извршилачких радних места прво интерним конкурсом, а када то није могуће онда „на сцену ступа“ реализација јавног конкурса. Сваки посао, а посебно онај који носи епитет јавног, мора да буде подложен провери и надзору ради унапређења процеса рада и евентуалних корекција грешака које су неминовне у таквом процесу. С тога је законски предвиђено оцењивање и напредовање државних службеника у циљу њиховог мотивисања и остваривање услова за напредовање и стручно усавршавање. Потребно је отприлике, да деценија прође од момента када је лице са високом стручном спремом засновало радни однос у органима јавне управе, да би кроз протек тог временског периода од тог лица постао успешни професионални, непристрасни и пре свега стручни државни службеник.⁵⁶⁶ Свака одговорна јавна управа, а таква би

⁵⁶⁰ Видети увод Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији, „Службени гласник РС“, бр. 9/2014, 42/2014 – испр. и 54/2018.

⁵⁶¹ С. Андрејевић, 2009, *нав. дело*, 36.

⁵⁶² З. Петровић, „Примена закона о државним службеницима“, *Радно законодавство у пракси*, 2007, 214.

⁵⁶³ Р. Брковић, Д. Костић, „Актуелне измене и допуне закона о државним службеницима“, *Савремена управа*, 2/2019, 27.

⁵⁶⁴ Препознајући значај добро организоване и уређене државне управе за испуњавање обавеза чланства у свим секторским областима, Европска унија је 1992. године у сарадњи са Организацијом за економску сарадњу (OECD) успоставила програм Сигма (СИГМА – Подршка побољшању управљања и управљања - *Support for Improvement in Governance and Management*), чији је циљ пружање подршке и активности у реформи јавне управе земљама (потенцијалним) кандидатима за чланство у ЕУ.

⁵⁶⁵ Опширније Sigma Balkans Reports, Republic of Serbia, Public Service and the Administrative Framework Assessment, мај, 2019, доступно на: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf>

требала да буде и наша, мора да издваја део финансијских средстава и материјалних капацитета за стручно усавршавање и оспособљавање државних службеника, међутим не по принципу стихије, напротив на основу стриктно испланираног програма дугорочног усавршавања и могућности додатног образовања у матичној области државног службеника и евентуалној преквалификацији због потреба посла у управној организацији јавне управе, али и професионалних афинитета државног службеника, које је показао приликом рада у одређеној управној организацији. У државној управи, процес управљања кадровима, односно људским ресурсима је симбиотички повезан са развојем јавне управе. Нема истинског прогреса јавне управе и њене успешне реформе ако је неадекватан рад централне службе за управљање људским ресурсима. С тога је на нивоу Владе Републике Србије основана Служба за управљање кадровима и Високи службенички Савет. Служба и Савет треба да својим персоналним капацитетима буду у служби развоја јавне управе на позитивним тековинама владавине права и принципима правне државе. Служба за управљање кадровима постала је надлежна за оглашавање свих радних места, чиме је уведен већи степен контроле запошљавања и напредовања и извршена делимична централизација процеса попуњавања радних места. Поступак селекције започиње да се спроводи од стране изборне комисије, коју у случају извршилачких радних места формира функционер органа у коме се интерни конкурс спроводи, са обавезним учешћем представника Службе за управљање кадровима. У случају радних места положаја изборну комисију формира Високи службенички савет, са обавезним учешћем представника Високог службеничког савета и стручњацима за одређену област.⁵⁶⁷ Конкурсна комисија саставља, после усменог разговора с кандидатима, листу за избор, на коју се уврштају највише три кандидата која су с најбољим резултатом испунили мерила прописана за избор, а затим исту доставља руководиоцу, који има право да предложи кандидата за постављење на положај⁵⁶⁸, а у року од 15 дана има дужност да прими у радни однос кандидата који је са најбољим резултатом испунио мерила за избор.⁵⁶⁹

Законом је и први пут уведен институт интерног конкурса, као главни инструмент попуњавања радних места уместо јавног конкурса, тј. дотадашњег огласа. Јавни конкурс се спроводи ако интерни конкурс не успе, односно ако се радно место попуни без спровођења интерног конкурса (ЗДС, чл. 72, ст. 1). Идеја законодавца је била да се при попуњавању (извршилачких) радних места у јавној управи предност пружи запосленима који већ имају искуство у јавној управи, а не екстерном запошљавању, односно запошљавању лица која долазе изван управе, чиме се обезбеђује поштовање професионализма и деполитизације и обезбеђују услови за напредовање и развој каријере државних службеника.⁵⁷⁰

Доношењем Закона о државним службеницима успостављена је јасна корелативна веза између оцењивања и престанка радног односа. Законом је предвиђена могућност престанка радног односа државног службеника у случају да је током ванредног или годишњег вредновања радне успешности утврђено да државни службеник не испуњава очекивања. У наведеном случају државном службенику престаје радни однос и то даном коначности решења о вредновању радне

⁵⁶⁶ М. Рапајић, „Људски ресурси и развој јавне управе“, *Синтеза*, 2014, 133.

⁵⁶⁷ У складу са чл. 68. ст. 2. Закона о државним службеницима.

⁵⁶⁸ Чл. 71. *Исто*.

⁵⁶⁹ Чл. 57. ст. 2. *Исто*.

⁵⁷⁰ А. Рабреновић, З. Вукашиновић-Радојић, „Novine u službeničkom sistemu državne uprave Srbije“. *Pravni život*, 10/2010, 424.

успешности.⁵⁷¹

Овим Законом се уводи и каријерни полуотворени службенички систем, чија је основна карактеристика да се преко института напредовања државних службеника виша радна места попуњавају запошљавањем оних лица која су већ запослена као државни службеници. То је велика разлика у односу на претходни *spoil* систем плена или систем запошљавања по основу политичких заслуга.⁵⁷²

Закон о државним службеницима сматра се, на основу изнетог, основним законом за уређивање службеничких односа. Он ствара претпоставке за успостављање новог службеничког система у Србији, који ће пре свега бити заснован на решењима која су примењена у савременим упоредно-правним системима. Тиме се у потпуности испуњавају стандарди Европске Уније у области службеничких односа у нашој земљи.⁵⁷³ Истовремено, с обзиром на то да је Закон о раду општи закон у области радних односа у нашој земљи и да се његове одредбе примењују на све запослене који раде на територији Републике Србије, ако посебним законом којим се уређују службенички односи није неко питање друкчије уређено или није уопште уређено, примениће се, супсидијарно, општи режим утврђен Законом о раду. Према томе, Закон о државним службеницима има двоструку природу: у односу на посебне законе који уређују службеничке односе у појединим областима управе исказиваће се као генералан пропис (*lex generalis*), а према Закону о раду као посебан, специјалан пропис (*lex specialis*).

На права и дужности државних службеника која нису уређена овим или посебним законом или другим прописом, сходно одредби члана 4. Закона о државним службеницима, примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе.⁵⁷⁴ Из наведеног проистиче да постоји и више посебних службеничких система, који су уређени специјалним законима чији основни предмет уређивања чине организација и функционисање појединих државних органа, али, уз то, уређују и неке аспекте радних односа у овим радним срединама. То, најпре, вреди за службенике чији рад подразумева могућност употребе физичке силе ради остваривања прописаних овлашћења (Закон о полицији, Закон о Војсци Србије, али и за службенике који обављају спољне послове - Закон о спољним пословима, безбедносне послове - Закон о Безбедносно-информативној агенцији и слично).

Особености радноправног положаја полицијских службеника у односу на друге државне службенике изражене су у начелу законским решењима из којих произлази да се на њих у овим питањима примарно примењује Закон о полицији, супсидијарно Закон о државним службеницима, а резидуално Закон о раду. Наиме, одредбама члана 250. Закона о полицији предвиђено је да се на права и дужности, рад и радне односе запослених у Министарству унутрашњих послова примењују прописи о државним службеницима и Посебан колективни уговор закључен у складу са тим прописима, општи прописи о раду и закон којим се уређује општи управни поступак. Како аутор Милетић истиче то значи да је „и по доношењу сва три закона 2005. године задржано раније „тространо уређивање“ радних односа у полицији.“⁵⁷⁵ Слично важи и за војне службенике, односно запослене у Војсци Републике Србије: на права и дужности професионалних војних лица и војних службеника који нису

⁵⁷¹ Чл. 86, ст. 3. Закона о државним службеницима.

⁵⁷² Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 24.; Р. Брковић, 2009 *нав. дело*, 332.

⁵⁷³ Р. Брковић, Б. Урдаревић, 2006, 24.

⁵⁷⁴ Чл. 4. Закона о државним службеницима - Посебан колективни уговор за државне органе закључују Влада и репрезентативни синдикати који су основани за територију Републике Србије.

⁵⁷⁵ С. Милетић, „Особености радноправног положаја полицијских службеника“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 125.

уређени Законом о војсци (*lex specialisimus*) примењују се прописи о државним службеницима (*lex specialis*), општи прописи о раду (*lex generalis*) и посебан колективни уговор за државне органе.⁵⁷⁶

Регулаторне разлике у питањима радних односа у државној управи између полицијских и других државних службеника непосредно су проузроковане разликом која свуда постоји између полицијских послова (полицијске делатности државе, односно делатности полиције) и управних послова (управне делатности државе, односно делатности управе). Радноправни положај полицијских службеника разликује се у односу на друге државне службенике због различите природе и карактера послова које обављају. Чињеница да полицијски послови по читавом низу обележја спадају у ред најтежих послова у друштвеној подели рада изражена је на различите начине у више међународних докумената који се овим питањима баве. У начелу, међународне препоруке се заснивају на потреби да се у што је могуће већој мери уваже неповољни услови рада и ризици професије и, консеквентно томе, адекватно решава економски и социјални статус полицијских службеника и предузимају мере њихове посебне заштите.

Групе питања о радним односима уређене Законом о полицији систематизоване су, поред осталог, према њиховом унеколико различитом односу са Законом о државним службеницима, који се овде супсидијарно примењује. У основи се могу разликовати две врсте тих односа. Прва, где се комбинују посебне и опште норме и, друга, где су посебним нормама у целини искључене опште норме. Конкретније, за пријем у радни однос, поред посебних норми (о условима) из Закона о полицији важе и све опште норме из Закона о државним службеницима. Исти принцип важи и за посебне случајеве (разлоге) престанка радног односа по Закону о полицији, који не искључују друге разлоге (случајеве) за престанак радног односа предвиђене Законом о државним службеницима. За разлику од ових решења, посебним нормама Закона о полицији о звањима и о дисциплинској одговорности ове две групе питања у целини су особено (посебно) уређене за полицијске службенике и друге запослене у Министарству унутрашњих послова. Дакле, њима је у целини искључена примена (било којих) општих норми о звањима и дисциплинској одговорности из Закона о државним службеницима.

1.3. Врсте радних места државних службеника

Послови које обављају државни службеници су веома различити, како по природи, сложености и одговорности, тако и по значају. Такође постоје дистинкције између услова које државни службеници треба да испуњавају да би их могли обављати. Стога није тешко закључити да постоје и различита радна места државних службеника.⁵⁷⁷ Функције и послови државне управе су разнолики, па су разнолика и радна места државних службеника.

Класификација радних места државних службеника се може извршити на више начина и применом разноврсних критеријума. Међутим, класификација на положаје и извршилачка радна места се сматра најзначајнијом.⁵⁷⁸ Такво разликовање значајно је

⁵⁷⁶ Чл. 8. ст. 5. Закона о војсци.

⁵⁷⁷ Ж. Кулић, *нав. дело*, 109.

⁵⁷⁸ Свака од држава насталих на простору бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије усваја поделу на руководеће и остале службенике, с тим што их нешто другачије одређује или даље класификује (посебно Македонија и Црна Гора). У Црној Гори се државни службеници разврставају у четири категорија, и то: високи руководни кадар, експертско-руководни кадар, експертски кадар и извршни кадар. Закон о државним службеницима и намјештеницима, „Службени лист РЦГ“, бр. 2/2018 и 34/2019, чл. 18. У Босни и Херцеговини постоје две врсте државних службеника: 1) *руководећи*

не само због потреба теоријске природе, него и због практичних разлога. Између осталог, такав значај произлази из чињенице да се начин стицања својства службеника, статус, природа посла, овлашћења и одговорност државних службеника на положају и државних службеника на извршилачким радним местима, умногоме разликују. Таква подела утврђена је и Законом о државним службеницима (члан 32), а заснована је на разликама које произлазе из сложености и одговорности послова, као и из овлашћења и одговорности државних службеника који те послове обављају.⁵⁷⁹

„Положај представља радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности у вези са вођењем, координацијом и организовањем послова у државном органу.“⁵⁸⁰, док преостала радна места припадају извршилачким радним местима. Положај се заснива на акту о именовању, односно постављењу најчешће акту Владе, док се на извршним функцијама заснива на интерним актима руководиоца органа државне управе и служби Владе.⁵⁸¹ Дакле, иако се статус службеника на положајима и службеника на извршним позицијама не разликује у много чему (права и дужности, принципи рада итд.) извесне разлике постоје, које су са становишта врсте и сложености послова већ изнете, али важна је и специфична разлика која се тиче начина стицања радног места: док се рад на положају увек стиче актом о постављењу надлежног органа који је, понекад, ван државног органа у коме се рад на положају заснива нпр. Влада поставља службенике на положаје у органима државне управе, у службама Владе као и начелника управног округа, у осталим случајевима надлежност за постављање службеника на положај зависи од интерних аката органа у којима се службеник поставља на положај, дакле налази се у самом органу нпр. у служби Народне скупштине, служби председника Републике или служби Уставног суда.

Разлика између државног службеника на положају и државног службеника је и у томе што државни службеник на положају не може да буде премештен, а државни службеник може и без сагласности. Премештај се врши на одговарајуће радно место, а одредбом члана 91. Закона о државним службеницима се ближе дефинише које се радно место сматра одговарајућим. Државног службеника је могуће трајно преместити на друго одговарајуће радно место унутар органа, ако то налажу организација или рационализација послова или други оправдани разлози.⁵⁸² Ти разлози морају да буду наведени у образложењу решења. ЗДС не говори изричито да ли је против таквог решења дозвољена жалба, али свакако да јесте јер није искључена. Пошто се сагласност за премештај не тражи, остаје да се закључи да се

државни службеници и 2) остали државни службеници. Руководиоци државних службеника обављају послове руководиоца карактера или координације. То су: (1) секретар и секретар са посебним задатком и (2) помоћник министра, помоћник директора и главни инспектор. У остале државне службенике спадају: шеф унутрашње организационе јединице; стручни саветник; виши стручни сарадник и стручни сарадник (чл. 7). Радна места руководиоца државних службеника су: помоћници министара, секретари министарстава, руководиоци републичке управе и републичке управне организације, њихови заменици и помоћници, главни републички инспектор, секретари у Агенцији. Радна места осталих државних службеника су: инспектори, интерни ревизори, стручни саветници, руководиоци унутрашње организационе јединице, виши стручни сарадници и стручни сарадници (чл. 27). У Хрватској радна места државних службеника класификују се на: 1) радна места *руководиоца* службеника; 2) радна места *виших*; и 3) радна места *нижих* службеника. Закон о државним службеницима, “Narodne novine”, br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15 и 138/15. Значајан број питања је уређен и Uredbom o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, “Narodne novine”, br. 74/10, 142/11 и 53/12.

⁵⁷⁹ Ж. Кулић, *нав. дело*, 2009, 109.

⁵⁸⁰ Чл. 33. ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁵⁸¹ Р. Брковић, Б. Урдаревић, 2009, 333.

⁵⁸² Чл. 92. Закона о државним службеницима.

разлози жалбе тичу оспоравања да је одређено радно место одговарајуће. Могућ је и привремени премештај у оквиру истог државног органа при чему законодавац у овој ситуацији предвиђа да жалба не задржава извршење решења.⁵⁸³ У случају привременог премештаја у други државни орган, руководиоци о томе сачињавају споразум. И код ове врсте премештаја жалба не задржава извршење решења.

Радна места и број потребних државних службеника, као и услови за рад који се морају поштовати на сваком радном месту у државном органу утврђују се Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у државном органу, док се уредбом Владе утврђују послови који се обављају у сваком звању и прописују се критеријуми, односно мерила за опис радних места, уз разврставање положаја и радних места руководиоца ужих унутрашњих јединица.⁵⁸⁴

Важно је нагласити да се одредбе Закона о државним службеницима о подели радних места не примењују на радна места свих државних органа, односно на све државне службенике. С тим у вези, чланом 32. став 2. тог закона, прописано је правило према којем тим одредбама нису обухваћени: полицијски, царински и порески службеници, као и државни службеници који су запошљени на безбедносним пословима, и државни службеници који раде у заводима за извршење заводских санкција.⁵⁸⁵

1.3.1. Положаји

Положаји представљају највишу и најзначајнију врсту радних места на којима може да се ради у својству државног службеника и до којих може да се напредује. Даље од тих радних места не може се напредовати. Положај представља врсту радног места, где државни службеник који ступи на положај стиче како овлашћења, тако и одговорности⁵⁸⁶ везане за вођење и усклађивање рада у државном органу.⁵⁸⁷ С обзиром на такав значај ових радних места, на њима државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење државног органа и усклађивање рада у њему.

Положај се стиче постављењем од Владе или другог државног органа или тела. Положаји које попуњава Влада су: помоћници министара, секретари министарстава, директори органа управе у саставу министарства, помоћници директора органа управе у саставу министарства, директори посебних организација⁵⁸⁸, заменици и помоћници директора посебне организације, директори службе Владе, заменици и помоћници директора службе Владе, заменици и помоћници генералног секретара Владе, Државни правобранилац и заменик Државног правобраниоца.⁵⁸⁹ „Положаји у судовима и јавним тужилаштвима одређују се актом Врховног суда Србије, односно Републичког јавног тужиоца.“⁵⁹⁰

⁵⁸³ Чл. 93. Закона о државним службеницима.

⁵⁸⁴ Чл. 44. ст. 2, и чл. 46. Закона о државним службеницима и чл. 43. Закона о државној управи.

⁵⁸⁵ Чл. 32. ст. 2. Закона о државним службеницима.

⁵⁸⁶ Ова посебна овлашћења и одговорности су основни разлог за другачија законска решења у погледу: заснивања радног односа постављењем, остваривања права из радног односа, решавања сукоба интереса, дисциплинске одговорности, заштите права, улоге Високог службеничког савета итд. Р. Момчиловић, *Радно право*, Алтера, Београд, 2010, 236.

⁵⁸⁷ Чл. 33, ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁵⁸⁸ Законом о државној управи је прописано да се посебна организација (секретаријати и заводи) образује за стручне и сродне извршне послове чија природа захтева већу самосталност од органа у саставу. Чл. 33 и 34. Закона о државној управи.

⁵⁸⁹ Чл. 34, ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁵⁹⁰ Чл. 34, ст. 2. *Исто*.

Државни службеници на положају, у својој позицији која је на врху административног апарата, представљају и модел за државне и јавне службенике, како у професионалним надлежностима, тако и у укупним вредностима. Државни службеници на положају су кључни за заштиту интегритета система, тако да било који недостаци у професионалном етосу и понашању могу да доведу до корупције на нижим нивоима.⁵⁹¹

Постојање компетентних и искусних руководилаца на положају повезано је са већим нивоом организацијског учинка и мањим нивоом корупције у јавном сектору него када се на вишим позицијама налазе политички постављени појединци запослени на основу партијске лојалности.⁵⁹²

Сагласно Уредби о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника положаји се разврставају у групе.⁵⁹³ Првој групи положаја припада директор посебне организације. У другу групу положаја убрајају се: директори органа управе у саставу министарства, заменици директора посебне организације, заменици Генералног секретара Владе, директори службе Владе који су одговорни председнику Владе и Државни правобранилац. Положаји који припадају трећој групи су: секретари министарства, помоћници министра, заменици директора службе Владе који су одговорни председнику Владе, директори службе Владе који су одговорни Генералном секретару Владе, помоћници Генералног секретара Владе, помоћници директора Републичког секретаријата за законодавство, помоћници директора Републичког секретаријата за јавне политике, заменици Државног правобраниоца, секретари Врховног суда Србије и секретари Републичког јавног тужилаштва. Четвртој групи положаја припадају: помоћници директора посебне организације, помоћници директора службе Владе који су одговорни председнику Владе и заменици директора службе Владе који су одговорни Генералном секретару Владе, док су у петој групи положаја: помоћници директора органа управе у саставу министарства и помоћници директора службе Владе који је одговоран Генералном секретару Владе.⁵⁹⁴

Уредбом о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, поред осталог, је прописано да се положаји и извршилачка радна места класификују у циљу исказивања њиховог значаја и доприноса остваривању циљева рада органа. Положаји се разврставају у групе (пет платних група), а извршилачка радна места у звања. У том смислу Закон о полицији разликује следећа звања:

Може се закључити да овакав систем представља комбиновани класификациони систем у коме су радна места најпре дефинисана (положаји и извршилачка радна места), према сложености, овлашћењима и одговорности (хоризонтална класификација радних места), а затим се у оквиру класа радних места врши подела према звањима (вертикална класификација) на извршилачким радним

⁵⁹¹ Analiza profesionalizacije državnih službenika na položaju i naredni koraci u državama Zapadnog Balkana, SIGMA DOKUMENT br. 55, GOV/SIGMA, 1/2018, 17.

⁵⁹² D. E. Lewis, *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*, Princeton University Press, Princeton, 2008.; J. H. Meyer-Sahling, K. S. Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: *The Perspective of Public Officials from Five East European Countries*, *Public Administration*, Vol. 94/4/2016, 1105-1123.

⁵⁹³ Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, „Службени гласник РС“, бр. бр. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015, 113/2015, 16/2018, 2/2019, 4/2019, 26/2019, 42/2019 и 56/2021, чл. 3, ст. 2.

⁵⁹⁴ Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, чл. 6, ст. 2.

местима, у зависности од сложености и одговорности посла, потребних знања и вештина и услова рада. Основни критеријум класификације је посао (радне дужности, функција) који се обавља у оквиру одређеног радног места, те се на овај начин успоставља деперсонализовани службенички систем, који омогућава кретање службеника у служби (вертикални и хоризонтални вид напредовања). Будући да се послови управе, односно потребе радних места мењају, неопходно их је константно анализирати како би се ефикасно предвиђале кадровске потребе и рад управе прилагодио потребама окружења.⁵⁹⁵

1.3.2. Извршилачка радна места

Шта су извршилачка радна места, одређено је тако што је прописано да су то сва радна места која нису положаји. Дакле, Закон о државним службеницима негативно одређује извршилачка радна места у односу на положајна, с обзиром да се на основу законске норме извршилачким радним местима сматрају она места државних службеника која нису на положају.⁵⁹⁶ Радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица у државним органима, такође се сматрају извршилачким радним местима. Извршилачка радна места су сва радна места која не представљају службенички положај, укључујући и радна места на којима су запослени руководиоци ужих унутрашњих јединица у државном органу, при чему је „непосредни руководиоц службеник који руководи унутрашњом организационом јединицом у којој је систематизовано радно место.“⁵⁹⁷

Извршилачка радна места разврставају се по звањима, тако што се свако звање везује за одређено радно место, односно опис посла који државни службеник на том радном месту треба да обавља. Опис ових радних места налази се у Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

Према сложености⁵⁹⁸ и одговорности послова⁵⁹⁹, потребних знања и способности⁶⁰⁰ и услова за рад извршилачка радна места се разврставају по звањима. За разлику од општег принципа утврђеног законима о радним односима да се општим актом послодавца утврђује врста и степен стручне спреме, занимање, знања и способности и други посебни услови потребни за вршење послова радног места, службеничко законодавство познаје звање као основну категорију разврставања службеника. Звање представља синтетички израз: 1) стручних својстава запосленог и

⁵⁹⁵ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 154.

⁵⁹⁶ Чл. 35. ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁵⁹⁷ Р. Брковић, 2016, *нав. дело*, 62.

⁵⁹⁸ Уредбом је прописано да је сложеност послова мерило којим се изражава ниво општости правила (технике, логике, права и сл.) на којима су утемељени послови, слобода ставралаштва и коришћење нових метода у раду. Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, „Службени гласник РС“, бр. бр. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015, 113/2015, 16/2018, 2/2019, 4/2019, 26/2019 и 42/2019, чл. 9, ст. 1.

⁵⁹⁹ Одговорност је мера колико рад утиче на постизање циљева органа, што пре свега значи одговорност за сопствене послове и доношење одлука, али може укључивати и одговорност за одређивање и распоређивање радних задатака и надзор над њиховим извршавањем. Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, чл. 9, ст. 3.

⁶⁰⁰ У смислу Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника то су: квалификације и пословна комуникација. Потребне квалификације су мерило којим се изражавају знања и радно искуство које је потребно за делотворан рад на радном месту, док се под пословном комуникацијом подразумева мерило којим се изражава врста контаката у раду службеника и њихов значај за остваривање циљева рада органа. чл. 9, ст. 4 и 5.

2) његове оспособљености за вршење послова одређеног степена сложености у државном органу⁶⁰¹.

„Звања изражавају стручна својства запосленог и његову оспособљеност за вршење послова одређеног степена сложености у државном органу.“⁶⁰² За разлику од општег режима радно правних односа, службенички систем карактерише институт звања и распореда тих звања у тзв. разреде. У складу са наведеним правним режимом сваки запослени врши послове у одређеном звању које се сврстава у одређени службени разред. Звања запосленог, по правилу, уређују се законом, али и прописом Владе за запослене који врше одређене послове у органима државне управе. Изузетно, законом или другим прописом могу се утврдити посебна звања запослених у правосудним органима, органима дипломатије, полиције, запослених који раде на радним местима обезбеђења притворених и осуђених лица, царинских послова и других послова са посебним овлашћењима и обавезама. Изузетно, када је то неопходно због природе посла прописом о оснивању службе могу се утврдити и друга звања.⁶⁰³

Сагласно Уредби о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника извршилачка радна места се разврставају звања.⁶⁰⁴ У том смислу, ЗДС прописује да су звања извршилачких радних места: виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт. Одредбама ЗДС-а⁶⁰⁵ прописан је делокруг рада и опис посла извршилачких радних места, па тако:

- *виши саветник* обавља најсложеније и најодговорније послове чији делокруг рада знатно одређује политику и постизање циљева и резултата у некој области државног органа. Ово радно место изискује висок степен стручности, односно високу школску спрему односно „стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање седам година радног искуства у струци“⁶⁰⁶ и ниво стваралачких способности, искуство и самосталност у раду. Од државног службеника на радном месту вишег саветника се очекује да се претпостављеном обрати само о питањима везаним за вођење политике. Дакле, у опису посла вишег саветника је да самостално и аналитички и у сарадњи са запосленим вишег звања „обавља управно-надзорне послове и послове везане за израду свих врста прописа, сложенијих аналитичких материјала, да проучава стање и стручно обрађује најсложенија питања из одговарајуће области.“⁶⁰⁷

- *самостални саветник* у односу на вишег саветника обавља мање сложене управно-надзорне послове и послове израде аката у државним органима, а ангажован је и у појединим фазама приликом израде аналитичких материјала уз општа упутства и усмерења од стране запослених са вишим звањима. Закон о државним службеницима прописује да државни службеник за рад на пословима у звању самосталног саветника мора да има стечено високо образовање на основним

⁶⁰¹ В. Брајић, *нав. дело*, 434.

⁶⁰² Р. Марковић, *нав. дело*, 177.

⁶⁰³ Ђ. Блажић, „Службенички систем у Црној Гори“, *Правни живот*, бр. 10/2007, 774.

⁶⁰⁴ Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, „Службени гласник РС“, бр. бр. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015, 113/2015, 16/2018, 2/2019, 4/2019, 26/2019 и 42/2019, чл. 3, ст. 2.

⁶⁰⁵ Чл. 36-40. Закона о државним службеницима.

⁶⁰⁶ Чл. 36. ст. 2. *Исто*.

⁶⁰⁷ Р. Марковић, *нав. дело*, 177.

академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног стажа (чл. 37, ст. 2). Послови овог државног службеника изискују посебна знања и искуства и наведене способности. Да се закључити да државни службеници који обављају овакве послове треба да буду способни и компетентни. О томе се мора водити рачуна приликом њихове селекције и пријема у радни однос.

- *саветник*; Саветничка радна места подразумевају обављање сложених и одговорних послова у државном органу. „У звању саветника раде се сложени послови који су најчешће прецизно одређени и подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника са јасним оквиром самосталног деловања, уз поврмени надзор претпостављеног.“⁶⁰⁸ Такве послове могу успешно обављати само државни службеници који за то испуњавају све тражене услове, односно који су за то довољно оспособљени. Саветничке послове у државним органима, по правилу, не могу обављати државни службеници који немају завршен факултет. „Прошла су времена у којима су такве послове могла обављати и лица са завршеном вишом школом, одговарајућег смера. Модерна управа захтева одговорне и компетентне кадрове.“⁶⁰⁹ Овакви задаци захтевају способност решавања проблема без појединачних упутстава претпостављеног и уз обраћање претпостављеном само када је проблем сложен и захтева додатно знање и искуство.⁶¹⁰ За рад на пословима у звању саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету.⁶¹¹ Поред наведене стручне спреме, за стицање звања саветника потребно је да државни службеник има најмање три година искуства у струци.

- *млађи саветник*, обавља сложене и одговорне послове, које карактерише: примена утврђених метода рада, поступака или стручних техника унутар прецизно одређеног оквира деловања; редован надзор претпостављеног; доношење одлука на основу постојеће праксе или општих и појединачних упутстава претпостављеног, и способност решавања мањих техничких или процедуралних проблема.⁶¹² Због природе, сложености и одговорности послова које државни службеници са звањем млађег саветника обављају, није тешко закључити да њихова знања, умећа и искуства, као и њихове способности треба да буду на високом нивоу.⁶¹³ Због тих разлога, Законом о државним службеницима (чл. 39. ст. 2) прописано је да државни службеник са таквим звањем мора да има завршен факултет у трајању од најмање четири године и најмање једну годину радног искуства у струци или најмање пет година радног искуства у државним органима.

- *сарадник*, обавља мање сложене и одговорне послове. Према Закону о државним службеницима, такви послови: „обухватају ограничен круг међусобно повезаних различитих задатака; захтевају способност самосталне примене утврђених метода рада, поступака или стручних техника, и подразумевају општа усмерења и

⁶⁰⁸ Чл. 38, ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁶⁰⁹ Ж. Кулић, *нав. дело*, 2009, 114.

⁶¹⁰ Чл. 38, ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁶¹¹ Чл. 38, ст. 2. *Исто*.

⁶¹² Чл. 39, ст. 1. *Исто*.

⁶¹³ Ж. Кулић, *нав. дело*, 2009, 114.

упутства и повремени надзор претпостављеног.⁶¹⁴ “За рад на пословима у звању сарадника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године и најмање три године радног искуства у струци.”⁶¹⁵

- млађи сарадник; Државни службеник са звањем млађег сарадника обавља мање сложене и одговорне послове. Такви послови ближе се уређују законом и подзаконским актима. Особеност таквих послова према ЗДС-у је: прецизна одређеност, примена утврђених метода рада поступака или стручних техника и оспособљеност млађих сарадника за решавање рутинских проблема уз општа и појединачна упутства и редован надзор претпостављеног.⁶¹⁶ За рад у овом звању потребна је иста стручна спрема као за сарадника. Разлика је у погледу радног искуства, за млађег саветника ЗДС-ом предвиђено је мање радног искуства односно најмање девет месеци радног искуства у струци или пет година радног искуства у државним органима.

- *референт*, обавља тзв. рутинске и једноставније послове. Према Закону о државним службеницима, референтски послови: подразумевају обављање административних, техничких и других претежно рутинских послова; обухватају широк круг задатака; могу захтевати познавање и примену једноставнијих метода рада или поступака, и обављају се самостално и уз повремени надзор претпостављеног.⁶¹⁷ За обављање послова у звању референта, није неопходно високо формално образовање, нити велико знање и искуство. У том смислу је и ЗДС предвиђено да државни службеник са звањем референта мора да има завршену средњу школу и најмање две године радног искуства у струци.⁶¹⁸ Такво образовање и искуство сасвим су довољни за успешно обављање референтских послова у државном органу.

- *млађи референт*, обавља најједноставније послове и радне задатке. Прецизније регулисање тих послова, врши се на основу Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу. Такви послови према Закону о државним службеницима подразумевају: „обављање административних, техничких и других рутинских послова са ограниченим кругом сличних задатака; познавање и примену једноставнијих метода рада или поступака и повремени надзор претпостављеног“.⁶¹⁹ Обзиром да млађи референт обавља врло једноставне послове и задатке, од њега се не захтева нарочито знање и искуство. По правилу, послове ове врсте могу обављати и лица са тек завршеним приправничким стажом. Да је то тако, потврђује и чињеница да је Законом о државним службеницима прописано да послове млађег референта може да обавља државни службеник са завршеном средњом школом и радним искуством од шест месеци (чл. 43. ст. 2). Остали услови које такав референт, односно службеник, треба да испуњава, по правилу се утврђују подзаконским актима.

Разврставање службеника према ЗДС-у припада институтима кретања у служби. Ови правни институти омогућавају државним службеницима да се крећу, премештају, напредују и распоређују, од пријема у радни однос до престанка радног односа, како би што боље остварили циљ да стручно припремљени и оспособљени

⁶¹⁴ Чл. 40, ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁶¹⁵ Чл. 40, ст. 2. *Исто*.

⁶¹⁶ Чл. 41, ст. 1. *Исто*.

⁶¹⁷ Чл. 42, ст. 1. *Исто*.

⁶¹⁸ Чл. 42, ст. 2. *Исто*.

⁶¹⁹ Чл. 43. ст. 1. *Исто*.

службеници обављају одговарајуће послове и послове, а све у циљу остваривања циљева и потреба органа, а на општу (јавну) корист, нарочито грађана и њихових организација. Систем напредовања у полицији у целини је особен (аутономан) у државној управи. Потврђен је у вишегодишњој пракси и био узор још неким националним полицијским законодавствима. Међутим, критици су били изложени полицијски чиновници, нарочито при захтевима за демилитаризацију полиције. Полазећи од ове две чињенице, систем напредовања у полицији унапређен је утолико што су Законом о полицији звања уведена као правило (раније изузетак), а чиновници као могући изузетак (раније правило). Наиме, министар унутрашњих послова актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места може за поједине категорије полицијских службеника да утврди чиновнике (или звања друкчијег назива) ако то више одговара природи послова које обављају. Кратак коментар овог решења своди се на то да овлашћење министра омогућава само да се одреде друкчији називи звања (уместо законом одређених), а ако ни то није довољно флексибилно - да се утврде чиновници уместо звања. При томе, називи ових звања и чиновника одређују се непосредно (изворно) актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.⁶²⁰

Министарство има помоћнике министра, који за свој рад одговарају министру. **Помоћник министра** руководи заокруженом облашћу рада министарства за коју се образује сектор.⁶²¹ За разлику од министра, помоћник министра има положај *државног службеника* јер се његов статус уређује према закону којим се уређује положај државних службеника. Тако, он не спада формално у категорију политичких (управних) функционера. Међутим, његов положај је ипак специфичан због самог начина на који се бира. Помоћници министра нису функционери већ државни службеници који имају положај руководиоца одређене заокружене област рада министарства које се назива сектор управе. Помоћник министра је *државни службеник* кога, сходно одредби Закона о државној управи⁶²² поставља Влада на пет година, на предлог министра и он за свој рад одговара самом министру. Због тога они заправо имају специфичан статус *државних службеника по положају*. Министар има своје помоћнике, а њихов број се разликује за свако министарство, јер зависи од тога које је величине министарство, који је обим послова (надлежности), односно величина и број управних подручја (области) које обухвата у свом саставу. Помоћници министра одговарају за свој рад и рад унутрашње организационе јединице којом руководе, министру али и Влади, која их формално поставља и разрешава организацију и рад министарства. Његов се статус регулише према закону којим се уређује положај државних службеника.⁶²³

Секретар министарства. Према Закону о државној управи, Министарство може да има секретара министарства, који за свој рад одговара министру. Секретара министарства на предлог министра, поставља и разрешава Влада на пет година.⁶²⁴ Секретар Министарства помаже министру у управљању кадровским, финансијским, информационом и другим питањима и координацији рада унутрашњих јединица Министарства и сарађује са другим органима.⁶²⁵ *Секретар министарства* је *државни службеник*, тачније руководећи државни службеник који обавља послове у вези са унутрашњом организацијом и радом министарства. Његов статус је регулисан законом којим се уређује положај државних службеника.

⁶²⁰ С. Милетић, *нав. дело*, 130.

⁶²¹ Чл. 25. ст. 2. Закона о државној управи.

⁶²² Чл. 25. ст. 3. *Исто*.

⁶²³ П. Димитријевић, *нав. дело*, 145.

⁶²⁴ Сходно одредби, чл. 26. ст. 3. Закона о државној управи.

⁶²⁵ Чл. 26. ст. 2. *Исто*.

Директор. Органом руководи директор, који за свој рад одговара министру. Одлучује о управним стварима из делокруга органа и одлучује о правима и дужностима запослених у органу.⁶²⁶ Директор је државни службеник кога именује влада на период од пет година, а по основу предлога министра. У зависности од природе и обима послова, орган може имати једног или више помоћника директора, који руководе пословима у једној или више међусобно повезаних области рада органа.⁶²⁷ Помоћник директора је државни службеник кога именује Влада на период од пет година, на предлог министра, и за свој рад је одговоран директору и министру. Директора посебне организације именује Влада такође на период од пет година, али по основу предлога председника Владе. Посебна организација може имати једног заменика директора и једног, па чак и више помоћника директора (државних службеника), који помажу директору. Помоћник директора руководи заокруженим подручјем рада посебне организације за коју се сектор формира. Директор представља орган у саставу, односно посебну организацију, стара се о спровођењу закона и других прописа, доноси подзаконске акте, организује, обезбеђује и надзире законито, благовремено и ефикасно пословање органа (организације), као и рада државних службеника и других намештеника, стара се о уредном и правилном коришћењу имовине и средстава за рад, предузима мере за утврђивање одговорности за повреде радне обавезе, стара се о законитом коришћењу средстава и налогодавац је за њихову употребу у оквиру утврђеног буџета.⁶²⁸

Посебан саветник министра. Број посебних саветника министра одређује за свако министарство понаособ и то актом Владе. Министар може именовати највише три посебна саветника.⁶²⁹ Стручни саветник, као посебно радно место, може се установити само у министарствима, а изузетно у осталим органима државне управе када је за обављање специфичних послова у том органу потребно посебно стручно знање (истакнути стручњак из одређене области или научни радник). „Посебан саветник министра поступа по налозима министра и по налогу припрема предлоге, сачињава мишљења и врши друге послове за министра.“⁶³⁰ Уговором се уређују права и обавезе посебног саветника министра, док се накнада за рад према мерилима која одреди Влада уређује према општим правилима грађанског права.⁶³¹

Према Закону о војсци, професионална војна лица су: официр, подофицир и професионални војник. Официром се сматра лице које има стечено високо образовање, које је оспособљено за обављање војних дужности, односно лице које је запошљено на неодређено радно време. Подофицир је лице које има најмање средњу стручну спрему, које је оспособљено за обављање војних дужности и које је запошљено на неодређено радно време. Професионалним војником се сматра лице које је стекло најмање основни ниво образовања, одслужило војни рок са ношењем оружја или које је претходно завршило војну обуку, односно лице које је запошљено на неодређено радно време у циљу извршавања војних дужности.⁶³²

„*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

⁶²⁶ Чл. 30. ст. 2. Закона о државној управи.

⁶²⁷ П. Димитријевић, *нав. дело*, 146.

⁶²⁸ *Исто*.

⁶²⁹ Чл. 27. ст. 1. Закона о државној управи.

⁶³⁰ Чл. 27. ст. 2. *Исто*.

⁶³¹ У складу са чл. 27, ст. 3. Закона о државној управи, о томе више видети у: П. Димитријевић, *нав. дело*, 147.

⁶³² Чл. 9. Закона о војсци.

намештеник је лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у Војсци Србије.⁶³³

Полицијски службеници су лица која професионално и трајно обављају полицијске послове који су утврђени Законом о полицији.⁶³⁴ Као доминантна група запослених, представљају професионални службенички апарат. Могу бити овлашћена службена лица и запослени на посебним или одређеним дужностима. Такође, у полицијске службенике се убрајају и други запослени који подлежу општем режиму државних службеника, уз одређене специфичности.

Законом о полицији, таксативно је наведено која лица се сматрају полицијским службеницима. Полицијски службеници у Министарству унутрашњих послова се разврставају у групе. Првој групи припадају овлашћена службена лица која могу бити униформисана и неуниформисана, а која примењују полицијска овлашћења. Другу групу чине запослени на посебним или одређеним дужностима чији су послови у непосредној вези са полицијским пословима и пословима заштите и спасавања.⁶³⁵ Лица која обављају остале послове из делокруга Министарства полиције и са њима повезане опште, правне, информатичке, рачуноводствене и административне послове имају статус државних службеника.

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

У Министарству спољних послова, у складу са Законом о спољним пословима⁶³⁶, државни службеници на положају су помоћник министра и генерални секретар. Њих поставља Влада према правилима Закона о државним службеницима. Поред државних службеника на положају, извршилаца и намештеника, предвиђене су и категорије функционера (у које спадају: државни секретар, шеф сталне дипломатске мисије – амбасадор, амбасадор на нерезиденцијалној основи и генерални конзул) и дипломата (службеника на дипломатским и конзуларним пословима).

Коначно, Закон о одбрани⁶³⁷ прави разлику између државних службеника и намештеника и професионалних војних лица која су распоређена у Министарству одбране.⁶³⁸ Радни однос у Министарству одбране може засновати лице које поред општих услова испуњава и посебне услове прописане за професионална војна лица које предвиђа министар одбране.⁶³⁹ За запошљавање у Министарству одбране су релевантне и две уредбе – једна о пријему у службу у Војску Србије⁶⁴⁰ и Министарству одбране без јавног конкурса и друга о пријему у професионалну војну службу.⁶⁴¹ Првом уредбом предвиђене су ситуације у којима се професионална војна

⁶³³ Чл. 10. Закона о војсци.

⁶³⁴ То су: безбедносна заштита живота, права, слободе и личног интегритета лица, безбедносна заштита имовине, спречавање, откривање и расветљавање кривичних дела, прекршаја и других дела, откривање и привођење учиниоца кривичних дела и прекршаја и других лица за којима се трага, и њихово привођење надлежним органима и приведени надлежни органи, одржавање јавног реда, регулисање, контрола и надзор друмског саобраћаја, обезбеђење јавних окупљања, лица, органа, објеката и просторија, надзор и обезбеђење државне границе, контрола преласка државне границе, обављање послова везано за странце и др.

⁶³⁵ Чл. 10. Закона о полицији.

⁶³⁶ „Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 126/2007 – испр. и 41/2009.

⁶³⁷ Закон о одбрани, „Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009, 104/2009, 10/2015 и 36/2018.

⁶³⁸ Чл. 108 и 110. Закона о одбрани.

⁶³⁹ Чл. 39. Закона о војсци.

⁶⁴⁰ Уредба о пријему на службу у Војску Србије и Министарство одбране без јавног конкурса „Службени гласник РС“, бр.3/2009.

⁶⁴¹ Уредба о пријему у професионалну војну службу „Службени гласник РС“, бр.112/2008, 34/2010.

лица и војни службеници и намештеници могу примити на упражњено радно место у Министарству одбране, без јавног конкурса.⁶⁴²

2. Специфичности попуњавања радних места државних службеника у Републици Србији

У режиму радних односа на које се примењује матични Закон о раду радни однос се заснива путем уговора о раду. У другим радним срединама, на које се примењују Закон о државним службеницима, Закон о војсци и Закон о полицији, уговор о раду није акт заснивања радног односа, већ је то решење које доноси законом овлашћено лице.⁶⁴³ Важећи Закон о државним службеницима који је донет 2005. године обухвата низ питања везаних за запошљавање државних службеника (права и дужности државних службеника, принципи њиховог поступања, напредовање, одговорност и др.). Међу овим питањима, као посебан изазов за анализу издваја се проблем попуњавања упражњених радних места, односно дефинисања слободних радних места, њихове класификације, а затим и саме процедуре запошљавања. Овде се јасно види разлика између општег режима запошљавања коју прописује Закон о раду и посебног режима запошљавања државних службеника који прописује Закон о државним службеницима.⁶⁴⁴ Због специфичности послова које обављају државни службеници, као и одсуства тржишних механизма при одређивању положаја државних службеника, што може резултирати доношењем погрешних одлука при новом запошљавању (као што је запошљавање на основу политичке припадности, непотизма и сл.), заснивање радног односа на пословима државног службеника подвргава се посебним условима.⁶⁴⁵ Дакле, због специфичности и значаја послова које обављају државни службеници, од велике је важности да запошљавање ових лица буде предмет посебног поступка и процедура. Из тог разлога ЗДС посебно и детаљно нормира поступак за пријем лица у својству државних службеника, односно процедуру за попуњавање слободних радних места у државним органима. Сврха нормирања тако сложене процедуре треба би да представља извршну „брану“ чије постојање се огледа у отклањању извесних грешака и пропуста при пријему лица у службу. Ово из разлога што је познато да „створити квалитетног државног службеника није ни мало лак посао, па се зато ни њихова упражњена места не могу заменити лицима која не испуњавају постављене захтеве.“⁶⁴⁶ Стицање статуса државног службеника претпоставља одређену процедуру регулисану законом и која треба да омогући поштовање одређених демократских принципа као што су слобода, јавност, једнакост и доступност државне службе свим заинтересованим лицима под једнаким условима, али и да обезбеди конкуренцију способности, која ће омогућити избор најбољег кадра. Без обзира на то која се техника регрутовања користи (мобилност или премештај, именовање, конкурс, итд.), воља обе стране остаје суштински елемент у успостављању радног односа у служби.

⁶⁴² Члан 6. Уредбе о пријему у професионалну војну службу.

⁶⁴³ Изузетак су намештеници који је заснивају радни однос на основу уговора о раду. ЗДС, чл. 171. ст. 1.

⁶⁴⁴ А. Илић, „Попуњавање слободних радних места у службеничком систему Републике Србије“, у: М. Петровић, В. Ђурђић, Стојановић, Н. (ур.). *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, „Савремене тенденције у развоју правног система Републике Србије“, 60/2012, 171.

⁶⁴⁵ Исто, 178.

⁶⁴⁶ Исто.

2.1. Пријем у службу – заснивање службеничког односа

Службенички однос према Закону о државним службеницима се сматра радним односом. У члану 62. ЗДС-а стоји да се „државни службеник прима у радни однос, по правилу, на неодређено време”, а чланом 126. утврђује се „начин престанка радног односа”. Такође, чланом 63. таксативно су наведени случајеви у којима се може засновати радни однос на одређено време без интерног или јавног конкурса, осим пријема приправника.

Једна од квалитативних новина Закона о државним службеницима је детаљан поступак за заснивање радног односа за све државне службенике, који кроз институт обавезног конкурса обезбеђују не само јавност поступка, већ и неопходну конкуренцију која треба да резултује запошљавањем по основу квалификације и способности. Посебно је важно истаћи да ће досадашњи бројни функционери, које је до сада постављала Влада, без икаквог конкурса (што је у пракси значило превагу политичких над професионалним критеријумима), постати државни службеници а њихова каријера засниваће се на професионалним критеријумима и личним способностима. На овај начин се уводи принцип професионализације у рад државне управе.⁶⁴⁷ Пријем у државну службу детаљно је уређен когентним нормама извора хетерономног радног права. То, најпре, вреди за утврђивање услова, као и сметњи за заснивање радног односа са државним службеником. Реч је, прецизније, о следећим посебним условима за запослење: пунолетству; држављанству Републике Србије; прописаној стручној спреми и испуњености осталих услова одређених законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу.

Услови за заснивање радног односа се деле на опште и посебне. „Општи услови се захтевају за вршење свих послова, тј. за рад у свим делатностима, што значи да су одређени апстрактно, независно од послова за које се заснива радни однос. И супротно, посебни услови се захтевају за рад на одређеним пословима, односно за рад у одређеним делатностима.”⁶⁴⁸ Испуњење наведених услова је од значаја за пуноважност заснивања радног односа, тј. ако услови нису испуњени радни однос је ништав или се јавља тзв. фактички радни однос.

Заснивање радног односа је сложен и посебан поступак или механизам који је могућ ако постоје економски услови и потреба послодавца. Заснивање радног односа је условљено унапред прописаним условима и спроводи се поступком за заснивање радног односа. Поступак заснивања радног односа спроводи се са циљем одабира и запошљавања оних кандидата за које се сматра да поседују одговарајуће компетенције, знање и умеће за реализовање посла. Компетенције које су потребне за рад државног службеника се састоје од скупа знања, вештина, особина, ставова и способности које је државни службеник стекао, а које обликују његово понашање и доводе до постизања очекиваног радног успеха на радном месту. Оквир компетенција који се примењује у државним органима разликује бихејвиоралне, односно понашајне⁶⁴⁹ и функционалне компетенције.⁶⁵⁰

⁶⁴⁷ Р. Брковић, 2009, *нав. дело*, 333.

⁶⁴⁸ Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 115.

⁶⁴⁹ Компетенције у понашању су скуп радних понашања неопходних за ефикасно обављање свих послова у државном органу и примењују се на све послове и то: управљање информацијама, управљање задацима и постизање резултата, оријентација ка учењу и промени, изградња и одржавање професионалних односа међу запосленима; савесност, посвећеност и интегритет. За руководеће позиције постоје додатне понашајне компетенције од којих је најзначајнија адекватно и умештно у прављање људским ресурсима, док за положаје је од велике важности компетенција која се односи на стратешки менаџмент. <https://www.suk.gov.rs/tekst/199/kompetencije.php> Приступљено: 20. 02. 2021.

Услов за заснивање радног односа је пре свега професионални квалитет, знање (ниво стручне спреме, положен стручни, специјалистички или правосудни испит), а затим и вештина, радно искуство и организационе способности кандидата. Постоје случајеви када је лично својство услов за заснивање радног односа.⁶⁵¹

Лубарда услове за заснивање радног односа класификује у материјалноправне и формалноправне. „Материјалноправни услови за заснивање радног односа државног службеника укључују пунолетство, држављанство Србије, неосуђиваност на казну затвора од најмање шест месеци, да радни однос није престајао у државном органу због теже повреде радне дужности, као и да испуњава прописану стручну спрему, радно искуство или друге услове одређене законом, другим прописом или правилником о систематизацији радних места.“⁶⁵²

„Формалноправни услови за заснивање радног односа државног службеника условљени су предвиђеношћу радног места правилником о систематизацији и уклапањем у донесени кадровски план. Кад руководилац утврди да су оба услова испуњена одлучује да је потребно да се радно место попуни, при чему се извршилачко радно место попуњава *премиштајем* из истог или другог државног органа ако је изабрани кандидат већ државни службеника или *заснивањем радног односа* ако изабрани кандидат није државни службеник.“⁶⁵³

2.1.1. Општи услови за пријем у службенички однос

ЗДС предвиђа одређени круг општих услова за запошљавање државних службеника (у оквиру обе групе) који су исти за сва радна места и односе се на пунолетство, држављанство и стручну спрему (за одговарајућу групу звања државних службеника), ранију осуђиваност, односно ранији престанак радног односа због тежих повреда радних дужности.⁶⁵⁴ Поред тога, за одређене врсте радних места прописани су посебни услови. На пример, за положаје је то завршен факултет и најмање девет година радног искуства у струци, а за службенике у органима државне управе то је положен државни стручни испит⁶⁵⁵. Службеници који доносе решења у управном поступку морају имати високу стручну спрему⁶⁵⁶, а исто важи и за оне који обављају инспекцијске послове. Као посебан услов за оне који први пут заснивају радни однос у државном органу, а нису приправници предвиђен је пробни рад.⁶⁵⁷

⁶⁵⁰ Функционалне компетенције су скуп знања и вештина потребних за ефикасно обављање послова у државном органу. Ове компетенције се класификују у опште и посебне функционалне компетенције. Опште функционалне компетенције су важне за ефикасно обављање послова на свим позицијама државних службеника (организација и рад државних органа Републике Србије, дигитална писменост, пословна комуникација итд.) Посебне функционалне компетенције у одређеној области рада односе се на неопходна општа и методичка знања и вештине у оквиру одређене области рада које државни службеник треба да примени у свом раду како би ефикасно обављао свој посао. <https://www.suk.gov.rs/tekst/199/kompetencije.php> Приступљено: 20. 02. 2021.

⁶⁵¹ Б. Лубарда (2012), *нав. дело*, 288-289.

⁶⁵² Б. Лубарда, 11/2006, *нав. дело*, 576.

⁶⁵³ *Исто*, 577.

⁶⁵⁴ Чл. 45, ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁶⁵⁵ Чл. 45. ст. 2 и чл. 100. *Исто*.

⁶⁵⁶ Чл. 84. Закона о државној управи. Овим законом предвиђено је да запослени са вишом стручном спремом (не само у органима државне управе, већ и покрајинским и локалним органима управе и имаоцима јавних овлашћења) могу да воде управни поступак и доносе решења најдуже пет година од његовог ступања на снагу, што је истекло 2010. године (чл. 92), док је последњим изменама из 2014. године предвиђено да је за ове послове потребно окончано високо образовање у трогодишњем трајању, односно са 180 ЕСПБ бодова.

⁶⁵⁷ Правила која се тичу пробног рада се не односе на државне службенике на положају. Видети: чл. 60 Закона о државним службеницима.

Посебним законима (који уређују одређену област) могу се прописати другачији посебни услови у погледу стручне спреме, посебних знања и сл. Поред тога, ЗДС предвиђа различит поступак за запошљавање државних службеника на положају и извршилаца.

Први услов за пријем у радни однос, а који се односи и на службенике и на запослене у општем режиму радних односа тиче се узраста. Овај услов прописују и ЗР (чл. 24. ст. 1) и ЗДС (чл. 45. ст. 1). Наиме, када су у питању услови за заснивање радног односа у општем радноправном режиму, према Закону о раду, први услов се тиче старости кандидата, па се прописује да радни однос може да се заснује са лицем које има најмање 15 година живота⁶⁵⁸. На овај начин, истичу поједини аутори, „се стварају и услови да грађани заврше обавезно школовање и спречава се то да се прераним укључивањем у процес рада омета њихов развој.“⁶⁵⁹ Затим се услови за пријем у радни однос односе на услове за рад на одређеним пословима, утврђене законом, односно правилником о организацији и систематизацији послова. „Ове године старости, према антрополошким стандардима, доња граница животног доба, која омогућује да се неко укључи у процес рада без опасности по живот и здравље. Али, уз посебну заштиту на раду коју ће уживати све до пунолетства. Иако је лице са навршених петнаест година живота малолетно, оно ступањем у радни однос стиче сва права и преузима све обавезе и одговорности из тог односа.“⁶⁶⁰ Ситуација приликом пријема у службенички радни однос је нешто другачија. Наиме, ЗДС као услов за пријем у службу прописује да кандидат који аплицира за државног службеника мора бити пунолетан, односно имати 18. година. Дакле, може се закључити да је услов пунолетства за заснивање радног односа у државним органима строжији од одговарајућег услова година живота, који морају испуњавати остали запослени по општим прописима.⁶⁶¹ Старосна доб је предвиђена и у посебном правном режиму радних односа професионалних војника - нпр. за пријем у својство професионалног војника прописана је старосна граница од 30 година ако се прима на дужност у раду, а 30 година ако се прима на дужност у служби; за подофицира по уговору да није старији од 40, а уколико се прима у својству официра 45 година.⁶⁶²

Други услов односи се на то да је кандидат држављанин Републике Србије. Овај услов прописују: Закон о државним службеницима (чл. 45. ст. 1), Закон о полицији (чл. 137. ст. 1 тач. 1.), као и Закон о војсци (чл. 39), док Закон о раду наводи да и страни држављанин, али и лице без држављанства може да заснује радни однос (чл. 29.). Проблем утврђивања послова за чије је обављање оправдано захтевати домаће држављанство посебно је значајан на нивоу Европске уније (ЕУ), где се разматра као допуштени изузетак од забране дискриминације. Тако, допуштено

⁶⁵⁸ Изузетно је дозвољено заснивање радног односа са лицем млађим од 18 година уз писмену сагласност његових родитеља, усвојитеља или старатеља, као и уз услов да се тим радом не угрожава његово здравље, морал и образовање, односно да таква врста рада није законски забрањена. Лице млађе од 18 година може засновати радни однос само на основу налаза надлежног здравственог органа којим се потврђује да је способно да обавља послове за које је запослено и да ти послови немају штетни утицај по његово здравље. Чл. 25. ст. 1 и 2. Закона о раду.

⁶⁵⁹ Р. Марковић, *нав. дело*, 172.

⁶⁶⁰ З. Ивошевић, *Радно право*, Правни факултет универзитета Унион, Београд, 2006, 79.

⁶⁶¹ Интересантно је у вези са овим и то да неке државе, карактеристична је Француска, поред услова минимума предвиђа и максималну старосну границу за пријем у државну службу. Дакле, не може се ући у државну службу у било ком добу живота. Тако, у Француској доскоро максимална старосна граница била је врло ниска, између 20-25 година према одређеним категоријама послова. Данас се она креће око 40 година, па чак и 45 година за многе послове. Изузетак су хендикепирана лица за које је уклоњена свака старосна граница, што би требало да олакша њихову друштвену реинтеграцију. С. Божовић, *нав. дело*, 30.

⁶⁶² Чл. 39. ст. 1. тач. 6 и 7. Закона о војсци.

овог услова за заснивање радног односа (а исто важи и за избор на јавну функцију) у законодавству неких држава чланица ЕУ зависи од врсте (и природе) одређеног посла или функције (*функционална концепција*), док се у другим државама његова допуштеност цени зависно од органа државне управе или установе јавне службе у којој државни службеник ради (*органска /институционална/ концепција*). Комисија ЕУ је, притом, утврдила да домаће држављанство може представљати услов за заснивање радног односа у војсци, полицији, правосуђу, пореској управи и управи царина, као и у органима задуженим за припрему и контролу примене правних аката. И супротно, домаће држављанство не може бити утврђено као посебан услов за заснивање радног односа за обављање послова у здравству, образовању и научноистраживачкој делатности, уз изузетак војних истраживања.⁶⁶³ Како истиче проф. Ковачевић, „страно држављанство представља сметњу, а домаће држављанство – (позитиван) услов који кандидат за запослење мора испунити да би могао да обавља одређене послове у посебном режиму радних односа,“⁶⁶⁴ Закон о полицији, поред држављанства прописује и да службеник има пријављено пребивалиште на територији Републике Србије - најмање годину дана непрекидно пре дана подношења пријаве за заснивање радног односа.⁶⁶⁵

Трећи услов је да кандидат поседује одговарајућу стручну спрему.

Четврти услов је да кандидату 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 (ЗДС, чл. 45. ст. 1). Овај услов се у Закону о полицији заправо назива безбедносном сметњом за пријем у радни однос. Овај општи услов за заснивање радног односа говори да се у државни орган може примити лице које није осуђивано за кривично дело које га чини неподобним за вршење службе у том органу.

Изузетно, чланство у политичкој странци може бити препрека, односно сметња за запошљавање. Наиме, као сметња за заснивање радног односа полицијских⁶⁶⁶ и војних службеника,⁶⁶⁷ јавља се чланство у политичким организацијама (странкама), зарад деполитизације државне управе и владавине права.

Као државни службеник на извршилачком радном месту може да се запосли и лице које није положило државни стручни испит, уз услов да га положи у року утврђеном ЗДС-ом.⁶⁶⁸ За рад на положајним радним местима неопходно је да кандидат има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, заврши мастер академске студије, специјалистичке академске или специјалистичке струковне студије, као и да има најмање девет година радног искуства у струци или седам година радног искуства у струци од којих најмање две године провео на руководећим радним местима или пет година радног искуства на руководећим позицијама (ЗДС, чл. 45 ст. 3). Државни службеник који је по први пут постављен на положај у обавези је да од дана када је постављен на положај и у року од годину дана похађа програм обуке из области стручног усавршавања.

Поред горе наведених услова, Законом о војсци прописани су и следећи општи услови за професионално војно лице: да је здравствено и психофизички способно за обављање службе у Војсци Србије; поседује одговарајуће прописано образовање; да

⁶⁶³ Више о овом питању видети у: G. Morris, S. Fredman, J. Hayest, „Free movement and the public sector”, *Industrial Law Journal*, број 1/1990, 20-28; P. Craig, G. de Burca, *EC Law: Texts, Cases and Materials*, Clarendon Press, Oxford, 1996, 673–681.

⁶⁶⁴ Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 141.

⁶⁶⁵ Видети: чл. 137. Закона о полицији.

⁶⁶⁶ ЗП предвиђа да се „полицијски службеници не могу страначки организовати...“ (чл. 169, ст. 2).

⁶⁶⁷ ЗВ предвиђа да је војни службеник „дужан да поступа страначки неутрално“ (чл. 14, ст. 2).

⁶⁶⁸ Чл. 45. ст. 2. Закона о државним службеницима.

му није престајао радни однос у државном органу због теже повреде радног односа; да није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци; да је безбедносно проверен, односно да не постоје безбедносне сметње за његов пријем у професионалну војну службу, као и да је прошао одговарајућу војну обуку са ношењем оружја.⁶⁶⁹

2.1.2. Посебни услови

Граница утврђивања посебних услова за заснивање радног односа дефинисана самом функцијом ових услова. Стога, као посебни услови могу бити одређени само услови који су неопходни за обављање послова за које одређено лице конкурише, односно услови који су непосредно повезани са тим пословима.⁶⁷⁰ Од посебних услова Закон о раду именује само стручну спрему, али јасно ставља до знања да лице које заснива радни однос мора да испуњава и друге посебне услове за рад на одређеним пословима. Други услови се утврђују слободно, а могу се односити на: радну способност, радно искуство, положен стручни испит, знање страног језика, нарочиту здравствену способност, пол, објављене научне и стручне радове, високу просечну оцену, одређена лична својства.

Запошљавање у Министарству унутрашњих послова је специфично и разликује се од пријема у радни однос у другим органима државне управе. Осим општих услова за пријем у радни однос, кандидати морају испуњавати посебне услове који су резултат специфичне природе полицијских послова и задатака. Да би се радно место попунило, неопходно је да је оно предвиђено актом о систематизацији и да се његово попуњавање уклапа у донесени кадровски план. Лице које се прима у радни однос, према Закону о полицији, мора да испуњава посебне услове и то: да има пребивалиште у Републици Србији, да је стекао најмање средњи ниво формалног образовања, да је довољно старо и психофизички способно, да је безбедносним проверама потврђено да лице није било изложено безбедносним сметњама, а за одређене послове може се прописати да лице има само држављанство Републике Србије, односно да не поседује двојно држављанство.⁶⁷¹ Рад у полицији је специфичан и захтева поверљивост и поузданост у вршењу послова, те овако постављени услови имају своје оправдање.⁶⁷² Међу посебним условима предвиђеним за пријем у радни однос полицијских службеника посебну пажњу заслужују следећа три: да се посебне психофизичке способности потребне за обављање послова радног места убудуће морају предвидети актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, а њихова испуњеност (способност) доказивати лекарским уверењем; да лице које се прима у радни однос не сме да има двојно држављанство, што подразумева да не могу бити примљена лица ни са два држављанства (бипатриди), нити са више држављанстава (полипатриди); да је лице које се прима безбедносно проверено и да за то лице нема безбедносних сметњи, с тим што та провера обухвата проверу испуњености услова за добијање оружног листа и података које кандидат даје у поступку заснивања радног односа.⁶⁷³ О лицу које жели да заснује радни однос као полицијски службеник, уз његову претходну сагласност, прикупљају се и анализирају подаци његовим особинама и способностима, како би се утврдила његова „подобност“, односно да не постоје безбедносне сметње. То имплицира да је поуздано

⁶⁶⁹ Чл. 39. ст. 1. Закона о војсци.

⁶⁷⁰ Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 143.

⁶⁷¹ Видети: чл. 137. Закона о полицији.

⁶⁷² З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 201.

⁶⁷³ Чл. 138, Закона о полицији и чл. 39. Закона о војсци. Видети и: С. Милетић, *нав. дело*, 128-129.

утврђено да кандидат у прошлости није чинио незаконите или неморалне радње, нити се анализом његовог понашања, особина, навика и склоности може поуздано претпоставити да би у будућности могао чинити незаконите или неморалне радње које би директно или индиректно може утицати на квалитет, законитост и етичност запошљавања. Законом о полицији прописано је правило по ком је полицијски службеник дужан да приликом пријема у службу прихвати права и дужности полицијских службеника (члан 145, став 1). Без тога не може радити у полицији, односно не може засновати службенички однос за обављање послова из надлежности полицијских службеника. Прихватање прописаних права и дужности полицијских службеника врши се у форми писане изјаве, коју полицијски службеник, као њен давалац, својеручно потписује. Образац такве изјаве налази се у Министарству унутрашњих послова. Полицијски службеници, примљени у службу, полагају заклетву. Заклетва се полаже на Дан полиције, у складу са законом. Према одредби члана 145. став 2. Закона о полицији, текст заклетве гласи: „*Заклињем се да ћу се доследно придржавати Устава и закона у вршењу полицијских послова и да ћу све своје снаге посветити очувању безбедности, заштити људских и мањинских права и слобода и савесно и одговорно служити грађанима Републике Србије.*“ Интересантно је споменути одредбу члана 125 Закона о војсци по основу које се приликом избора за пријем у службу у својству војног службеника додатно вреднује чињеница да је кандидат супружник професионалног припадника Војске Србије који је премештен из једног у друго место службовања, односно члан породице професионалног припадника Војске Србије који је умро погинуо због повреда које је задобио приликом вршења службе у Војсци Србије, као и у случају да се на пријем у службу пријави дете палог борца, или његов супружник.

2.1.3. Допуштеност попуњавања радног места

Да би једно радно место било попуњено треба да се испуне два услова: да је радно место предвиђено Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу (у даљем тексту: Правилник) и да је његово попуњавање у складу са донетим кадровским планом.⁶⁷⁴ Сходно чл. 46, ЗДС-а, радна места у државном органу, потребан број државних службеника на сваком радном месту и услови за рад на сваком радном месту одређују се Правилником. Међутим, да би се приступило попуњавању слободног радног места потребно је и да се попуњавање слободног радног места (било извршилачког било положаја) уклапа у донесени кадровски план. Тек кад су оба услова испуњена, руководилац одлучује да ли је потребно да се радно место попуни.⁶⁷⁵

Постоји битна разлика између попуњавања извршилачког радног места и положаја. Извршилачко радно место се попуњава премештајем из истог или другог државног органа или заснивањем радног односа ако је изабрани кандидат који није државни службеник. Положај се увек попуњава постављењем.⁶⁷⁶

⁶⁷⁴ Видети: чл. 47. ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁶⁷⁵ Чл. 47. ст. 2. Исто.

⁶⁷⁶ Чл. 48, ст. 1 и 2. Исто.

2.1.4. Уређење кадровског система

Кадрови, чине најзначајнији ресурс сваке организације било да их посматрамо шире: када учествују у неком организованом облику људског рада, или у ужем смислу као све оне који су укључени у рад организације која остварује групни или индивидуални циљ.⁶⁷⁷

Сама улога кадрова је поливалентна. Кадрови су творци нових техничких, технолошких и организационих решења, ствараоци нових вредности и односа, управљачи процесом рада и развојем организације.⁶⁷⁸ Свакако да је један од најзначајнијих елемената у обезбеђењу законитости, ефикасности, економичности и стручности рада управе и њен кадар. У том контексту веома је важно са каквим кадром располаже јавна управа, како у погледу њиховог квантитета тако и у погледу његовог квалитета.⁶⁷⁹ Свака струка обухвата, према различности посла и стручној спреми, више звања. Према томе су за распоред звања у појединим струкама одлучна два момента: послови, који се имају вршити, и стручна спрема. Крбек истиче да звање значи одређено службеничко стање⁶⁸⁰, и толико се појмовно разликује од конкретне службе. Нарочито имају наши приправници службу, али још немају звања према нашем суставу звања. Звање индицира круг послова појединог службеника. Звање је основица за одређивање нивоа плате, а преласком у више звање врши се унапређење и самим тим стиче право на већу плату.⁶⁸¹

Уређење кадровског система државних органа сматра се једном од кључних претпоставки за успешан рад, односно за успешно функционисање државне администрације. С тим у вези, одредбе о уређењу кадровског система обухватају скуп оних правила којима се уређују, како институти, тако и организациони облици који су од посебног значаја за увођење службеничког система и његово функционисање.

Што је тај систем боље уређен, већи су изгледи да ће се његовом применом остваривати добри резултати у раду државних органа, организација и служби, што је у интересу свих. Уређење кадровског система државних органа, између осталог, обухвата: доношење и спровођење кадровског плана; постојање Службе за управљање кадровима, са циљем обављања стручних послова који су у вези са управљањем кадровима у државној управи, и постојање Високог службеничког савета, због извршавања послова из своје надлежности, у складу са законом.⁶⁸²

Институт кадровског плана, као што је већ речено, уводи се ради континуираног планирања потреба за кадровима, како унутар једног државног органа, тако и на нивоу система државне управе, судова, јавних тужилаштава. Уредбом о припреми кадровског плана у државним органима којом се, у складу са овлашћењем које је садржано у Закону о државним службеницима (члан 155, став 4), ближе уређује припрема нацрта и предлога кадровског плана, прописује се да кадровски план приказује постојећи број државних службеника и намештеника за свако радно место, свако звање и сваку врсту послова које је у органу у радном односу на неодређено, постојећи број државних службеника и намештеника за свако звање и сваку врсту послова који су запошљени на одређено радно време због повећања обима посла, постојећи број запошљених у својству приправника разврстаних по степену стручне

⁶⁷⁷ *Наука о управи, проф. Е. Пусић, према: И. Станковић, „Кадровска функција и селекција државних службеника“, у: Брковић, Р. (ур). Радни однос државних службеника, 2006, 105.*

⁶⁷⁸ *Исто.*

⁶⁷⁹ Б. Блажић, Службенички систем у Црној Гори, *Правни живот*, бр. 10/2007, 763.

⁶⁸⁰ Службеничко стање (статус) Крбек дефинише као „скуп личних права (предности) и дужности појединог службеног лица“. И. Крбек, *нав. дело*, 29.

⁶⁸¹ И. Крбек, *нав. дело*, 45.

⁶⁸² Ж. Кулић, 2009, *нав. дело*, 226.

спреме. Поред постојећег броја кадровски план за годину за коју је донесен, садржи и број потребних државних службеника у будућем периоду, односно број државних службеника и намештеника за свако радно место, свако звање и сваку врсту послова који ће бити запошљени на неодређено време, број оних државних службеника и намештеника који ће због могућег обима посла бити накнадно запошљени на одређено време, као и број приправника за чијим ће запошљавањем постојати потреба у години за коју је донет кадровски план.⁶⁸³

Систематизација, односно акт о систематизацији је основни инструмент кадровског планирања, којим се одређују службеничка радна места и одговарајућа звања и радна места у организационим јединицама органа државне управе. Систематизација има значајне ефекте – усмерава кадровску политику сваког органа, представља свеобухватну анализу задатака и активности појединих органа, разврстаних по природи и врсти послова, као и обиму и учесталости појединих врста послова. Имајући у виду динамичност модерног друштва и промену послова и циљева управе, перманентна анализа послова радних места не сме изостати.⁶⁸⁴

2.1.4.1. Кадровски план

Уређење кадровског система регулисано је одредбама чл. 154-169. ЗДС-а, док се као његови основни елементи јављају кадровски план, Служба за управљање кадровима (СУК) и Високи службенички савет.

Кадровским планирањем утврђују се људски ресурси потребни државним органима и организацијама за остваривање својих оперативних и стратешких циљева. „Увођењем института годишњег кадровског плана успостављена је пракса планирања кадровских потреба и онемогућено је запошљавање већег броја државних службеника од броја за који су законом о буџету планирана средства.“⁶⁸⁵ За стручне послове управљања кадровима у државној управи задужена је Служба за управљање кадровима коју образује Влада. Централна кадровска евиденција се користи за управљање кадровима и друге потребе у области радних односа.⁶⁸⁶

Квалитет људства које се прима, као и оног који се распоређује на руководна радна места мора бити најважнији циљ. Само врхунски стручњаци, уз пуну подршку носилаца стратешких одлука, могу делотворно да воде обуку кадрова, унапређења и развој каријера свих полицијских службеника и других запослених. Зато је за кадровско јачање први важан задатак - јачање кадрове службе. Та служба мора да буде пример свим другима по својим људским и стручним врлинама.⁶⁸⁷

Кадровски план се може схватити и као „финални производ“ процеса планирања кадрова у државном органу, односно у државним органима и организацијама. Самим тим, веома је важно да је тај производ квалитетан и да се на прави начин користи. Међутим, ни најсавршенији план није идеалан. Ако се околности промене и настану озбиљни разлози за корекцију планираних мера и активности, план треба мењати и прилагођавати.⁶⁸⁸

Према одредбама ЗДС-а, кадровски план треба да садржи број државних службеника: по пословима, односно радним местима, са радним односом на

⁶⁸³ J. Damjanović, E. Miletić, H. Roll, Š. Korade Purg, *Sistem državnih službenika u Republici Srbiji, zbirka propisa sa komentarima*, Dial, Beograd, 2006, 36.

⁶⁸⁴ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 155.

⁶⁸⁵ Исто.

⁶⁸⁶ С. Лилић, М. Дреновак, *нав. дело*, 180.

⁶⁸⁷ С. Милетић, *нав. дело*, 135.

⁶⁸⁸ Ж. Кулић, 2009, *нав. дело*, 227.

неодређено време, за којима ће постојати потреба у години када се саставља кадровски план, односно уколико буде постојала потреба за додатним запошљавањем због могућег повећања обима посла, као и број приправника чији број свакако треба унапред испланирати.⁶⁸⁹

Кадровски план се састоји од списка државних службеника по радним местима и броја службеника са радним односом на неодређено време потребног у години за коју се доноси кадровски план и списка приправника и државних службеника са радним односом на одређено време, чије је запошљавање планирано. Истовремено са израдом предлога закона о буџету сваки државни орган припрема нацрт свог кадровског плана, тако да буде у складу са њим, и нацрт доставља органу који припрема нацрт кадровског плана.⁶⁹⁰ Влада ближе уређује припрему нацрта и предлога кадровског плана доношењем уредбе. Кадровски план се састоји од података за државне органе које обједињује. Сваки државни орган спроводи део кадровског плана који се односи на њега.⁶⁹¹ Рок за доношење кадровског плана је одређен на период од месец дана од дана када је донет закон о буџету, у складу са средствима која су обезбеђена у буџету Републике Србије.⁶⁹²

2.1.4.2. Служба за управљање кадровима

Успостављање ефикасних система управљања кадровима представља важан елемент развоја службеничког система, који подразумева постојање структура, *релевантних тела за управљање кадровима*, у циљу обезбеђења примене хомогених стандарда у целој државној управи. Полазећи од овог стандарда, у Србији је основана *Служба за управљање кадровима*, као централно тело за управљање кадровима, са основним циљем примене и праћења примене Закона о државним службеницима и пратећих прописа. Законом је, такође, основан и *Високи службенички савет*. Основни приоритет у раду ових институција јесте развој службеничког система, као и обезбеђење пуне примене управноправних прописа (Закона о државним службеницима, Закона о државној управи, као и пратећих уредби). Управљање државним службеницима требало би да се односи на све категорије државних службеника. Ипак у појединим областима рада (полиција, царина, војска), може се поставити питање примене појединих института предвиђених Законом о државним службеницима, у циљу обезбеђења кохерентног система државне управе и јединственог службеничког система, уважавајући специфичности које произилазе из природе послова који се обављају.⁶⁹³

Служба је од свог оснивања имала један циљ – да буде модеран сервис и иницијатор промена у области управљања људским ресурсима. Улога Службе за управљање људским ресурсима је да пружа непрекидну подршку реформи јавне

⁶⁸⁹ Чл. 154. Закона о државним службеницима.

⁶⁹⁰ Чл. 155. ст. 1. Исто. О томе више: Д. Миловановић, Ј. Ничић, М. Давинић, *Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, Удружење за јавну управу, Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2012, 63.

⁶⁹¹ Р. Момчиловић, *нав. дело*, 248-249.

⁶⁹² Нацрт кадровског плана за органе државне управе и службе владе припрема Служба за управљање кадровима, а за судове и јавна тужилаштва министарство надлежно за послове правосуђа. ЗДС, чл. 155. ст. 2 и 3. Влада доноси кадровски план за органе државне управе и службе Владе, а министарство надлежно за послове правосуђа доноси кадровски план за судове и јавна тужилаштва, након што добије сагласност министарства надлежног за послове финансија. ЗДС, чл. 156. ст. 2. У осталим државним органима кадровски план доноси руководилац државног органа, ако посебним прописом није друкчије одређено. Међутим, ни у њима се кадровски план не може донети без претходне сагласности министарства надлежног за послове финансија.

⁶⁹³ З. Вукашиновић-Радојичић, 2013, *нав. дело*, 242.

управе уз истовремено поштовање принципа професионализације, деполитизације, рационализације и модернизације који су утврђени Стратегијом реформе јавне управе, као и да омогући примену и даљи развој утврђених стандарда и процедура у систему који чини управљање људским ресурсима.⁶⁹⁴

Служба за управљање кадровима, уз друге стручне послове који се односе на управљање кадровима у министарствима, посебним организацијама, службама Владе и стручним службама управних округа, припрема Влади предлог програма општег стручног усавршавања државних службеника и организује стручно усавршавање у складу са овим програмом. Поред наведеног, служба води Централну кадровску евиденцију у коју се, између осталог, уписују подаци о стеченом степену стручне спреме, положеним стручним испитима, као и осталим облицима стручног усавршавања, стеченим посебним знањима, као и остали подаци који су у вези са стручним усавршавањем државног службеника. Служба има надлежност за стручно усавршавање државних службеника запослених у органима државне управе и то у: министарствима, управама у саставу министарстава, посебним организацијама, службама Владе и стручним службама управних округа. Други државни органи (Народна скупштина, Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција, Народна банка, Канцеларија заштитника грађана и др.), као и одређени број јавних служби, такође исказују потребу за похађањем семинара које организује Служба.

Служба за управљање кадровима⁶⁹⁵ је главно управљачко тело у одабиру кадрова које је надлежно да омогући примену законом утврђених стандарда при избору кандидата за пријем у службу, напредовању и премештају службеника. То се посебно односи у примени платног система на основу стручности и резултата у раду. Тиме се доприноси ефикасности и професионализацији државне управе. Због тога је важно дати одговор на питање какав је положај Службе за управљање кадровима као управљачког органа.

Служба за управљање кадровима је институција коју образује Влада, а којом руководи директор, који за свој рад одговара Генералном секретару Владе. У оквиру ове Службе се обављају стручни послови у вези са управљањем кадровима и њиховим потенцијалима у органима државне управе и службама Владе.⁶⁹⁶ Служба за управљање кадровима оглашава слободна радна места у органима државне управе и службама Владе, односно бави се оглашавањем интерних конкурса за попуњавање слободних извршилачких места, као и објављивањем интерних и јавних конкурса за попуњавање положаја), брине за усклађено преуређење државне управе, саветује органе државне управе и државне службе Владе о начину управљања кадровима, организује стручно усавршавање државних службеника, нарочито оно које се тиче области борбе против корупције, Високом службеничком савету пружа стручну и техничку помоћ, води послове значајне за политику Владе у управљању кадровима и врши друге послове одређене законом или прописом Владе.⁶⁹⁷ ЗДС-ом су утврђене додатне надлежности Службе за управљање кадровима а које се односе на област компетенција, процене индивидуалних потенцијала за развој, вредновање радне успешности и управљање каријером.⁶⁹⁸

⁶⁹⁴ V. Bilbija, „Reforma državne uprave putem stručnog usavršavanja i osposobljavanja državnih službenika“, *Pravni život*, 10/2018, 326.

⁶⁹⁵ Први пут је у нашој земљи образована крајем 2005, а њен почетак рада везује се за прве месеце 2006. године. Ж. Кулић, *нав. дело*, 230.

⁶⁹⁶ Више о стручним пословима Службе за управљање кадровима видети: чл. 158. ст. 1 и 3. Закона о државним службеницима.

⁶⁹⁷ Чл. 158. ст. 2. *Исто*.

⁶⁹⁸ *Исто*.

Законом о државним службеницима предвиђено је постојање Централне кадровске евиденције, која служи за управљање кадровским и другим потребама у области радних односа, а води га Служба за управљање кадровима као информатичку базу података.⁶⁹⁹ У Централну кадровску евиденцију уписују се подаци о државним службеницима (лични подаци, подаци о радном месту и радном искуству, стручна спрема, оцене рада, изречене мере, подаци за израчунавање плате, подаци везани за престанак радног односа).⁷⁰⁰ Начин вођења Централне кадровске евиденције и обезбеђивање података потребних за упис ближе уређује Влада уредбом.⁷⁰¹ Органи државне управе имају обавезу да доставе податке од којих зависи упис, а подаци уписани након уписа у Централну кадровску евиденцију постају расположиви руководиоцима и другим лицима која одлучују о правима и дужностима државних службеника и управним инспекторима. Државном службенику припада право на увид у све податке из евиденције који се њега тичу.⁷⁰²

Централну кадровску евиденцију, тј. евиденцију интерног тржишта рада за органе државне управе и службе Владе води Служба за управљање кадровима⁷⁰³ и садржи податке о слободним радним местима, државним службеницима који желе премештај, податке о нераспоређеним државним службеницима и податке о другим кадровским потребама.⁷⁰⁴ Подаци о државним службеницима из Централне кадровске евиденције уносе се у евиденцију интерног тржишта рада.

Служба није овлашћена да управља кадровима у наведеним органима и службама, него да организује обављање послова значајних за успешно функционисање тих органа и служби. С тим у вези, с разлогом се поставља питање да ли јој је назив добро формулисан, с обзиром на то да се њиме ствара утисак да Служба управља кадровима, односно државним службеницима и намештеницима у органима државне управе и службама Владе, што није тачно. По свему судећи, сагласни смо са мишљењем Кулића који предлаже уместо постојећег назива, примеренији назив за такву службу био би „Служба за кадрове“.⁷⁰⁵ Финансирање обуке је неизбежна ставка. Углавном, обука државних службеника у посматраним системима финансира се из државног буџета, али није уобичајена пракса да се тачно одреди буџетска обавеза финансирања обуке, када је тај износ прописом или уговором утврђен у одређеном проценту од годишњег износа који се издваја за плате државних службеника, будући да међу анализираним земљама постоје системи у којима је успостављена централна институција за спровођење програма опште обуке државних службеника, а за те активности ова институција се финансира из средстава буџета државе, а за друге активности из своје делатности конкурише на слободном тржишту, као нпр. посебне програме обуке, и по том основу стиче средства као сопствени приход. На овај начин се овакве институције све више адаптирају функционисању у тржишним условима.⁷⁰⁶

⁶⁹⁹ Сходно чл. 159. Закона о државним службеницима.

⁷⁰⁰ Чл. 160. ст. 1. тач. 2. *Исто*.

⁷⁰¹ Чл. 160. ст. 5. *Исто*.

⁷⁰² Чл. 161. ст. 3. *Исто*.

⁷⁰³ Чл. 159, ст. 2. *Исто*.

⁷⁰⁴ Чл. 163, ст. 2 *Исто*., у вези са: чл. 139. ст. 2. *Исто*.

⁷⁰⁵ Ж. Кулић, *нав. дело*, 230.

⁷⁰⁶ V. Bilbija, *нав. дело*, 328.

2.2. Попуњавање положаја

Када положај попуњава Влада спроводи се *интерни или јавни конкурс*⁷⁰⁷ који расписује Служба за кадрове, а спроводи конкурсна комисија⁷⁰⁸ коју од случаја до случаја именује Високи службенички савет међу својим члановима и међу стручњацима из одређене области.⁷⁰⁹ Интерни конкурс је обавезан када положај попуњава Влада, док се у осталим државним органима може одмах приступити спровођењу јавног конкурса. Интерни конкурс, притом, оглашава у року од осам дана од дана пријема решења о отпочињању поступка попуњавања положаја, док се јавни конкурс оглашава наредног дана од дана пријема обавештења да интерни конкурс није успео. На интерном конкурсима могу учествовати само државни службеници из органа државне управе и служби Владе, за које је на основу оцене радног учинка утврђено да су током последња два узастопна оцењивања премашили очекивања. Такође, право на учешће у интерном конкурсима имају државни службеници који су већ на позицијама, којима је протекло време на које су постављени, који су дали оставку на функцију или којима је функција престала, или ако су похађали програм обуке за руководиоце.⁷¹⁰

Након окончања изборног поступка, конкурсна комисија креира листу која се састоји од највише три кандидата који су остварили најбољи резултат и испунили мерила прописана за избор.⁷¹¹ Затим се листа кандидата доставља руководиоцу, односно другом лицу које је надлежно за предлагање кандидата Влади и његово постављење на положај. Овај процес достављања врши конкурсна комисија.⁷¹² Важно је напоменути да ова лица нису дужна да Влади предлажу кандидата на именовање, али, у складу са одредбама ЗДС-а, о томе морају обавестити Високи службенички савет и Службу за управљање кадровима у року од 30 дана од достављања списка кандидата. Ни руководиоца ни било које друго надлежно лице нису дужни да Влади предложе кандидата за именовање на функцију, али су 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.“⁷¹³

Јавни конкурс се спроводи само у два случаја: први случај је када интерни конкурс не успе, а други случај је када се положај попуњава без спровођења интерног конкурса.⁷¹⁴ Први случај, прецизније, подразумева да ниједан кандидат није предложен Влади на именовање или да Влада није именovala предложеног кандидата у року од 30 дана од дана подношења предлога. Ако ни након јавног конкурса Влади

⁷⁰⁷ Правило да се положај попуњава посредством интерног или јавног конкурса није, међутим, апсолутно, те државни службеник може бити поново именован на исту функцију (по истеку времена на које је именован), без интерног или јавног конкурса. Други изузетак тиче се *постављења вршиоца дужности*, који се може именовати на шест месеци, без интерног или јавног конкурса, до именовања државног службеника на положај. У том случају се, у року од 30 дана од дана постављења вршиоца дужности, оглашава интерни, односно јавни конкурс за попуњавање положаја, на који је постављен вршилац дужности. У случају да интерни или јавни конкурс не оконча именовањем, статус в.д. директора може се продужити најдуже за још три месеца. А. Илић, 60/2012, *нав. дело*, 177.

⁷⁰⁸ Чл. 68, ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁷⁰⁹ Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 142.

⁷¹⁰ Сходно чл. 69. Закона о државним службеницима. О томе више: Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 142.

⁷¹¹ Чл. 70, ст. 2. Закона о државним службеницима.

⁷¹² Чл. 71, ст. 1. *Исто*.

⁷¹³ Чл. 71, ст. 3. *Исто*.

⁷¹⁴ Чл. 72, ст. 2. *Исто*.

не буде предложен ниједан кандидат или Влада не постави предложеног кандидата, Служба за управљање кадровима путем огласа Националне службе за запошљавање расписује нови јавни конкурс. Против решења Владе о постављењу на положај може се покренути управни спор.

На попуњавање положаја у осталим државним органима, сходно Закону о државним службеницима, примењују се правила о интерном и јавном конкурсима када положај попуњава Влада, а о којима је изнад било речи. Изузетак су правила која се односе на састав конкурсне комисије и на надлежност Високог службеничког савета и Службе за управљање кадровима.⁷¹⁵ На интерном конкурсима могу учествовати сви државни службеници који су запослени на неодређено време код послодавца који расписује интерни конкурс. Право на учешће у интерном конкурсима имају запослени у истом звању или државни службеници који су испунили услове за напредовање у звању у које се радно место које се попуњава разврстано. Интерни конкурс спроводи конкурсна комисија од три члана коју именује службеник на положају који руководи органом односно начелник управе. Када интерни конкурс успе, функционер на радном месту, односно начелник управе доноси решење о премештају државног службеника, а затим то решење доставља и свим осталим кандидатима. Под истим условима и у истом року као и за јавни конкурс, кандидати који су учествовали на конкурсима, а нису задовољни донетим решењем, имају право жалбе на решење о премештају.

2.2.1. Селекција службеника на положају ((де)политизација државне управе)

Селекција, односно одабир кандидата за одређене послове, подразумева успостављање одговарајућих критеријума за утврђивање потребног профила (системски приступ). Значајну улогу у поступку предлагања и селекције кандидата за ова радна места и прописивању критеријума који се проверавају у изборном поступку имају Служба за управљање кадровима и Високи службенички савет.⁷¹⁶ Критеријуми селекције могу бити разни: образовање и ниво стручне спреме, радно искуство, особине личности, поседовање вештина и специфичних знања.⁷¹⁷

Применом одговарајућих критеријума за одабир⁷¹⁸ дефинише се профил

⁷¹⁵ Сходно чл. 75, ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁷¹⁶ Влада може именовати директора посебне организације из реда наставника високошколске установе. На предлог председника Владе, ово лице се поставља на период од пет година и може наставити свој рад на радном месту наставника у високошколској установи. Даљи услови и критеријуми постављења нису прецизирани те овако постављено правило оставља простор за дискреционо одлучивање. Измене и допуне Закона о државним службеницима односе се на именовање вршиоца дужности или краће, в.д. Наиме, до именовања државног службеника на положај вршилац дужности може бити именован на период од шест месеци, без расписивања нити интерног нити јавног конкурса. Међутим, ово лице мора да испуњава услове за рад на положају, а од дана његовог именовања, у року од месец дана треба расписати интерни, односно јавни конкурс. Уколико конкурс не престане именовањем, статус в.д. директора се може продужити најдуже за још три месеца. Видети: члан 13. Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 99/14).

⁷¹⁷ У поступку који претходи селекцији кадрова утврђује се да ли сви пријављени кандидати испуњавају формалне услове огласа а потом се одређује метод селекције који ће се применити. И. Станковић, *нав. дело*, 107.

⁷¹⁸ Интервју као процес за селекцију је често у пракси једини основ за доношење одлуке о пријему нових сарадника. Разни тестови (тестови интелигенције и успешности, симулациони тестови, тестови личности, и темперамента) се могу користити као допунско средство, заједно са интервјуом или ако је то целисходно, уместо њега. *Исто*, 109.

кандидата који може ефикасно да обавља послове и задатке радног места. У том циљу прво се врши анализа посла, даје се тачан опис посла и утврђује профил кандидата⁷¹⁹ за тај посао (способности, знања и вештине). Анализа послова радног места је сложен и аналитички процес детаљне анализе, која има за циљ дефинисање свих компоненти тог радног места. Детаљан приступ анализи варира зависно од радног места које се анализира, и односи се истовремено на процесе мотивације и образовања кадрова као и на унапређење радних операција.

Поступак утврђивања послова и задатака од којих се радно место састоји, одређује истовремено знања, способности и вештине, које мора да поседује једно лице за обављање послова тог радног места. Описом послова радног места дефинишу се: конкретни задаци и активности у вези посла, начин рада, дужности и одговорности, околности обављања посла и околина у којој се посао обавља. Приликом селекције кандидата за одговарајуће радно место, стално треба имати у виду „опис послова”, радног места за које се кандидат бира.⁷²⁰ Из самог описа радног места изводе се квалификације, знања и вештине и лични квалитети кандидата. Будући да, у одсуству критеријума за коначну одлуку, руководиоци органа имају прекомерна дискрециона овлашћења приликом избора кандидата са листе и могу више пута одбити кандидата са списка комисије и привремено поставити службеника чије квалификације нису везане за знање и стручне способности, мишљења смо да још увек не постоји потпуно непристрасан процес селекције заснован на принципу заслуга. То потврђује и чињеница да су од 2007. године одредбе о попуњавању положаја више пута мењане. Спречавањем избора и разрешења службеника на највишим радним местима на основу стручних способности нарушава се принцип професионализма и континуитета у раду управе. Неопходне су промене у правцу деполитизације, а пре свега успостављање правне сигурности у смислу непроменљивости правних прописа и поштовања усвојених правила.⁷²¹

Са питањем деполитизације повезана је рационализација. У Републици Србији је од 2002. године до данас број службеника више пута линеарно смањиван, а да претходно нису анализиране потребе за обављањем тих послова и није утврђено има ли евентуалних преклапања или дуплирања. Без дефинисања потреба за пријемом нових кадрова, без анализе послова и утврђивања критеријума за укидање или спајање одређених органа, креиран је велики број органа, организација и тела јавне управе. Тако је дошло до преклапања надлежности и стварања вишка запослених, што је резултирало неефикасним радом, неадекватним коришћењем ресурса и стварањем великих трошкова у раду јавне управе.⁷²² Упркос реформском опредељењу ка деполитизацији, структурно обележје јавне управе у Србији и даље остаје висок степен политизације руководећег слоја – према систему поделе плена – а који је видљив у именованима државних секретара и помоћника министара. Политизованост у споју са ригидним спровођењем налога министара и лоших прописа проузрокује одступања од етичких стандарда у управљању људским ресурсима и примени механизма за утврђивање одговорности.⁷²³ Чак и када се распише конкурс, постоји јака сумња да је он „намештен”, односно да је „победник” унапред одређен у

⁷¹⁹ Утврђивање профила кандидата представља утврђивање списка знања и способности, вештина и личних квалитета које, особа која ради мора да поседује, да би квалитетно завршио послове из описа послова радног места. *Исто*, 108.

⁷²⁰ *Исто*.

⁷²¹ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 165.

⁷²² *Исто*.

⁷²³ С. Кораћ, *Етичка димензија јавне управе, докторска дисертација*, Факултет политичких наука, Београд, 2013, 566.

договору са ресорним министром или владом.⁷²⁴

У циљу професионализације и деполитизације полиције, сходно Закону о државним службеницима директор полиције, помоћници министра и секретар министарства припадају категорији државних службеника на положају. Секретара Министарства поставља Влада на период од пет година, на предлог министра.⁷²⁵ Он помаже министру у управљању кадровским, финансијским, информатичким и другим питањима и стара се о усклађивању рада унутрашњих јединица министарства и сарадњи са другим органима.⁷²⁶ Помоћници министра за свој рад одговарају министру и Влади. Они руководе заокруженом облашћу рада за коју се сектор образује,⁷²⁷ а поставља их Влада на предлог министра и мандат им траје пет година.

2.3. Попуњавање извршилачких радних места

У нашем службеничком систему, при попуњавању извршилачког радног места редослед је такав да се прво врши премештај, затим интерни, па јавни конкурс.⁷²⁸ Постоји неколико начина за реализацију премештаја, и то: премештај који се врши унутар истог државног органа; премештај по основу споразума о преузимању службеника из другог државног органа; премештај по спроведеном интерном конкурс.⁷²⁹

Руководилац може одлучити да радно место не попуни премештајем, те се у том случају спроводи интерни конкурс, а у случају да интерни конкурс није спроведен или није успео, мора се спровести јавни конкурс. У случају да јавни конкурс није успео, радно место остаје упражњено, односно не попуњава се, а руководилац може одлучити да распише нови јавни конкурс.

⁷²⁴ С. Кораћ, *нав. дело*, 530.

⁷²⁵ Чл. 34. Закона о државним службеницима, као и чл. 25. ст. 3. Закона о државној управи.

⁷²⁶ Чл. 26. ст. 2. Закона о државној управи.

⁷²⁷ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 191.

⁷²⁸ Радна места у државном органу у *Црној Гори* се могу попунити на четири начина: *интерним огласом унутар државног органа, интерним огласом између државних органа, јавним огласом и јавним конкурсом*, зависно од врсте државних службеника који се примају. Попуњавање радних места државних службеника који припадају категорији високо руководног кадра врши се искључиво на основу јавног конкурса. Попуњавање почетних позиција у оквиру категорије експертског кадра (самостални саветник III, инспектор III, овлашћено службено лице III, виши саветник III и саветник III) и извршног кадра (референт), врши се искључиво на основу јавног огласа. У БиХ предвиђена су четири начина попуњавања упражњених радних места, а то су: 1) *интерни премештај*, 2) *интерно оглашавање*, 3) *екстерни премештај* и 4) *јавно оглашавање*. У Републици Српској јавни конкурс представља једини начин заснивања радног односа у републичким органима управе. Поред тога, попуњавање упражњених радних места државних службеника врши се и: а) *актом о постављењу вршиоца дужности до 90 дана*, б) *интерним оглашавањем*, в) *напредовањем у служби*, г) *распоређивањем* и д) *премештањем*. У Македонији је доминантан каријерни модел, а попуњавање се врши на три начина: 1) *запошљавање лица ван јавног сектора*; 2) *унапређење* и 3) *мобилност путем распоређивања или преузимања*. У Словенији предност има премештај и интерни конкурс, а затим се попуњавању службеничког места приступа новим запошљавањем путем *јавног конкурса*. D. Lončar, A. Martinović, D. Golič, „Modeli izbora državnih službenika u državama bivše Jugoslavije“, *Pravni život*, 10/2016, 259-261.

⁷²⁹ Чл. 48. Закона о државним службеницима.

2.3.1. Интерни и јавни конкурс и поступак њиховог спровођења

За регулисање института интерног и јавног конкурса, поред Закона о државним службеницима у примени је и Уредба о интерном и јавном конкурс у попуњавање радних места у државним органима.⁷³⁰ Интерни и јавни конкурс спроводе се за попуњавање слободних радних места када се радни однос заснива на неодређено време.⁷³¹ Већ смо навели да се попуњавање службеничких радних места врши најпре, коришћењем интерних могућности, и то премештајем из истог или другог државног органа. Приликом увођења интерног конкурса у наш службенички систем пошло се од тога да се при попуњавању службеничких радних места у државној управи приоритет да запосленима који већ имају искуство у раду у државној управи, а не лицима која долазе ван управе, и да се уједно створе услови за напредовање и развој каријере службеника у оквиру система.⁷³²

У редоследу радњи код попуњавања извршилачког радног места предност има премештај државног службеника, затим интерни конкурс и потом јавни конкурс. Овде је потребно посебно нагласити да Закон о државним службеницима прави разлику између поступка попуњавања извршилачких радних места у органима државне управе и службама Владе (чл. 50. ст. 1) и поступка попуњавања извршилачких радних места у осталим државним органима (чл. 61. ст. 1).

У органима државне управе и службама Владе интерни конкурс постаје актуелан у случају да се упражњено радно место у државном органу не попуни премештајем државног службеника из истог државног органа. Дакле, ако се извршилачко радно место не попуни премештајем може да се спроведе интерни конкурс ради попуњавања истог.⁷³³

Интерни конкурс оглашава Служба за управљање кадровима, у року од осам дана од дана када је примила решење⁷³⁴ и учествовати могу само државни службеници из органа државне управе и државних служби Владе који су запошљени на неодређено, као и државни службеници који су засновали радни однос на одређено време по основу јавног конкурса који је био расписан због привремено повећаног обима посла.⁷³⁵ Конкурсна комисија је колегијално тело, састављено од већег броја чланова.⁷³⁶ Конкурсна комисија нема стални састав она се мења од конкурса до конкурса. Према одредбама ЗДС-а, конкурсну комисију именује руководиоца државног органа.⁷³⁷ При њеном именовању мора се водити рачуна о томе да један

⁷³⁰ „Службени гласник РС“, бр. 2/2019 и 67/2021.

⁷³¹ Чл. 50, ст. 2. Закона о државним службеницима. Видети: чл. 3 Уредбе о интерном и јавном конкурс у попуњавање радних места у државним органима.

⁷³² Пре ступања на снагу *Закона о државним службеницима*, органи државне управе су имали могућност да самостално објаве оглас о пријему у радни однос и, често и без формалних провера знања, приме у радни однос новог запосленог у веома кратком року. Одлуку о избору између пријављених кандидата доносио је функционер који руководи државним органом у року од 15 дана од дана истека рока за оглашавање. Постојала је такође и могућност преузимања државног службеника на основу споразума о преузимању, што је погодвало хоризонталној покретљивости запослених. Међутим, овај висок степен флексибилности имао је за последицу и широку дискрециону оцену руководиоца при запошљавању, а тиме и висок степен политизације управе и негативне селекције кадрова. З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 159.

⁷³³ Ово произлази из одредбе члана 50. став 1. ЗДС. Иста или слична правила примењују се и у другим државним органима.

⁷³⁴ Чл. 50, ст. 3. Закона о државним службеницима, у вези са: чл. 4, ст. 1. Уредбе о интерном и јавном конкурс у попуњавање радних места у државним органима.

⁷³⁵ Чл. 50, ст. 2. Закона о државним службеницима.

⁷³⁶ Закон о државним службеницима не садржи одредбе о броју њених чланова. Међутим, практични разлози наводе на закључак да је најбоље ако броји три до пет чланова.

⁷³⁷ Чл. 51, ст. 2. Закона о државним службеницима

њен члан буде државни службеник из Службе за управљање кадровима. Остали чланови одређују се по избору руководиоца државног органа. По правилу, одређују се из реда државних службеника тог органа. Постојање конкурсне комисије за интерне и јавне конкурсе представља обавезу коју предвиђа само Закон о државним службеницима, док Закон о раду то не чини, што наравно не представља препреку за такву праксу.

Уколико интерни конкурс успе, сходно чл. 52. ст. 1. ЗДС-а, руководилац органа доноси решење о премештају. Руководилац доноси решење о премештају изабраног кандидата са једног радног места на друго, ако је изабрани кандидат већ у радном односу у истом државном органу, док уколико је изабрани кандидат запошљен у другом државном органу, руководилац доноси решење о његовом премештају у државни орган којим руководи. Доношење решења о премештају и у случају кад је изабран кандидат из другог државног органа (а не решења о пријему у радни однос, као што је било по претходном закону), јесте логична последица новог решења Закона о државним службеницима, према коме је послодавац свим државним службеницима Република Србија (а не државни орган у коме службеник ради). Доношење решења о премештају само од стране руководиоца органа у који се државни службеник премешта израз је потребе да се руководилац органа из кога се државни службеник премешта спречи да државном службенику онемогући напредовање премештајем у други државни орган (то ће бити случај увек када за радом државног службеника постоји интерес у државном органу у коме ради, али не постоје могућности за његово напредовање).⁷³⁸ Учесник интерног конкурса има право жалбе на решење о премештају под истим условима и у истом року као да је решење којим се премешта донето после јавног конкурса.⁷³⁹ За случај да конкурсна комисија утврди да интерни конкурс није успео због тога што ниједан кандидат није испунио тражена мерила, против такве одлуке је дозвољена жалба. О дозвољености жалбе у оваквој ситуацији се посредно закључује из одредбе члана 53. став 2. ЗДС-а којом је предвиђено да се на „интерни конкурс примењују одредбе овог закона о јавном конкурссу, осим оних одредаба које се тичу начина оглашавања и рока за подношење пријава“.

Интерни конкурс се проглашава неуспелим, уколико конкурсна комисија утврди да ниједан кандидат није испунио мерила која су прописана за избор за рад на радном месту.⁷⁴⁰ Приликом спровођења интерног конкурса примењују се иста правила која важе и за спровођење јавног конкурса, изузев правила о оглашавању и року за подношење пријава.⁷⁴¹ У конкурсном поступку који се спроводи ради попуњавања упражњених радних места у органима државне управе и државним службама Владе, Високи службенички савет приписује критеријуме, односно мерила.

Интерни конкурс је инструмент који омогућава напредовање државних службеника унутар система државне управе као целине. Уједно, он представља и средство којим треба да се осигура коришћење унутрашњих персоналних потенцијала државне управе, да претходи запошљавању преко јавног конкурса. Интерни конкурс је одлика каријерних службеничких система, попут немачког, француског и других. Каријерни системи омогућавају „вертикално“ напредовање на више радно место унутар хијерархијског система, без спровођења јавног конкурса. Интерни конкурс, као изузетак од начела јавног конкурса, представља посебну

⁷³⁸ З. Јовановић, „Попуњавање слободних радних места у службеничком систему Републике Србије“, *Правна ријеч*, 18/2009, 520.

⁷³⁹ Сходно чл. 52. ст. 2. Закона о државним службеницима.

⁷⁴⁰ Чл. 53, ст. 1. *Исто*.

⁷⁴¹ Чл. 53, ст. 2. *Исто*.

погодност за напредовање државних службеника, односно оних појединаца који у статусу државних службеника изузетно квалитетно врше своје послове.⁷⁴² Предност интерног конкурса је у томе што државну управу посматра као целовит систем и што је инструмент који омогућава напредовање државних службеника унутар система државне управе као целине.⁷⁴³

Поред изнетих предности интерног конкурса које се огледају у томе што државну управу посматра као целовит систем и што је инструмент који омогућава напредовање државних службеника унутар система државне управе као целине, почетна искуства у попуњавању извршилачких радних места интерним и јавним конкурсом указују да овакав начин попуњавања радних места има и својих недостатака. Основни недостатак оваквог начина попуњавања радних места је дуг временски период за спровођење поступка оглашавања интерног и јавног конкурса, Констатација се посебно односи на ситуацију из праксе када интерни конкурс не успе и конкурсна комисија процени да нико од кандидата није испунио мерила која су прописана за избор па се приступа оглашавању јавног конкурса. Имајући у виду рок за оглашавања који не може бити краћи од 15 дана од дана оглашавања, рад конкурсне комисије у испитивању благовремености поднетих пријава и приложених доказа, спровођења изборног поступка и састављања листе за избор, доношење решења о пријему у радни однос, ступање на рад у року од 15 дана од дана када је решење о пријему у радни однос постало коначно, за спровођење прописане процедуре потребан је дуг временски период који се може мерити са по неколико месеци, што је основни недостатак оваквог начина попуњавања радних места у државном органу. Изречена констатација долази посебно до изражаја када су сва извршилачка радна места државних службеника попуњена са одређеним бројем извршиоца и непланирано и изненада остану упражњена. Констатација има упоришта поготово ако се ради о извршилачком радном месту државног службеника који решава захтеве странака у складу са ЗУП-ом и где је неопходно постићи ефикасност и ажурност у решавању захтева странака. Последице оваквог начина попуњавања радних места су веће и теже ако је масовнији прилив захтева странака, које треба решавати у роковима прописаним ЗУП-ом а извршилачко радно место је упражњено и са по неколико извршиоца.

Уколико интерни конкурс не успе, приступа се оглашавању слободних радних места путем јавног конкурса који спроводи конкурсна комисија.⁷⁴⁴ Оглашавања врши орган државне управе и то путем: „своје интернет презентације, интернет презентације Службе за управљање кадровима, преко портала е-управе, огласне табле, интернет презентације или периодичном издању огласа Националне службе за запошљавање“.⁷⁴⁵ Текст за оглашавања доставља се и Националној служби за запошљавање, због тога што је она надлежна за спровођење националне политике и стратегије у области запошљавања. Пошто се у њој води евиденција о незапосленима, њене службе могу пружити значајну помоћ у проналажењу кандидата за попуњавање упражњених радних места.

Како код интерног, тако и код јавног конкурса руководилац није дужан да предлаже именовање кандидата са листе коју му доставља конкурсна комисија, нити

⁷⁴² J. Damjanović, E. Miletić, H. Roll, Š. Korade Purg, *nav. delo*, 19.; З. Јовановић, 18/2009, *нав. дело*, 519.

⁷⁴³ З. Петровић, 2007, *нав. дело*, 215.

⁷⁴⁴ Чл. 49, ст. 4 Закона о државним службеницима, у вези са: чл. 8. Уредбе о интерном и јавном конкурс за попуњавање радних места у државним органима; чл. 2. Уредбе о спровођењу јавног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова, „Службени гласник РС“, бр. 18/2019.

⁷⁴⁵ Чл. 54, ст. 1. Закона о државним службеницима.

је Влада дужна да постави оног кандидата кога је руководилац предложио. Стога, сматра се да су интерни и јавни конкурс неуспели уколико Влади није предложен кандидат за постављење на ту функцију, као и ако Влада не постави кандидата који је предложила.⁷⁴⁶ Ако и након спроведеног јавног конкурса Влади не буде предложен кандидат за избор на функцију или Влада не предложи постављење свог кандидата, расписује се нови јавни конкурс.⁷⁴⁷

Право учешћа на јавном конкурсима имају сви заинтересовани (из државне управе, других државних органа, приватног сектора) а не, као на интерном конкурсима, само државни службеници из органа државне управе и служби Владе.

Рок за подношење пријава на јавни конкурс не може бити краћи од 8 дана, а почиње да тече од дана његовог оглашавања у периодичном издању огласа Националне службе за запошљавање.⁷⁴⁸ Као и интерни конкурс, јавни конкурс за попуњавање извршилачког радног места спроводи конкурсна комисија коју именује руководилац државног органа (по правилу то је иста комисија која је спроводила интерни конкурс) и у којој један члан мора бити државни службеник који је запослен у Служби за управљање кадровима⁷⁴⁹. Задатак конкурсне комисије јесте да испита благовремено поднете пријаве и доказе који су приложени уз њих, да сачини листу кандидата који испуњавају услове за заснивање радног односа на радном месту и да на њима спроведе изборни поступак.⁷⁵⁰ У поступку избора, проценом стручне спреме, знања и потребних вештина, утврђује се резултат кандидата, односно одређују се његове компетенције, с обзиром на мерила која су прописана за избор на радно место.⁷⁵¹ Изборни поступак може се водити у више делова, писменим или усменим испитом или на други одговарајући начин.⁷⁵² Циљ изборног поступка је постепена селекција кандидата да би били одабрани најбољи. Какве се стручне оспособљености, знања и вештине оцењују у изборном поступку, начин њихове провере и мерила за избор на радна места у органима државне управе и службама Владе прописано је Правилником о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места, који је донео Високи службенички савет.

Задатак конкурсне комисије исти је и на интерном и на јавном конкурсима: да испита благовремено поднете пријаве и доказе који су приложени уз њих, састави списак кандидата који испуњавају услове за рад на радном месту⁷⁵³ и међу њима спроведе изборни поступак.⁷⁵⁴ У изборном поступку се, оцењивањем стручних оспособљености, знања и потребних вештина, утврђује резултат кандидата с обзиром на прописана мерила за избор. То значи да се изборни поступак, посматран са садржајне стране, састоји најпре од проверавања конкретизованих стандарда (који се везују за стручну оспособљеност, знања и вештине) који се захтевају за неко радно место, и потом се оцењује успех који је кандидат имао при провери сваког стандарда. Мерилима се, пак, одређује колико стандарда и са којим успехом кандидат мора да

⁷⁴⁶ Чл. 72, ст. 2. Закона о државним службеницима.

⁷⁴⁷ Чл. 72, ст. 3. Исто.

⁷⁴⁸ Чл. 55, ст. 5. Исто.

⁷⁴⁹ Чл. 54, ст. 2. Исто, у вези са чл. 51, ст. 2. Исто.

⁷⁵⁰ Чл. 56, ст. 1. Исто.

⁷⁵¹ Чл. 56, ст. 2. Исто.

⁷⁵² Чл. 56, ст. 3. Исто.

⁷⁵³ У БиХ, кандидати који испуњавају опште и посебне услове из конкурса, подвргавају се посебном тзв. „улазном интервјуу“. S. Dedić, „Osvrt na normativnu regulaciju službeničkog statusa u Bosni i Hercegovini – drugi dio, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu*, Agencija za državnu upravu, Banja Luka, 3-4/2010, 50.

⁷⁵⁴ Чл. 56, ст. 1. Закона о државним службеницима.

испуни да би могао да ради на радном месту. На крају се успех који је кандидат имао при провери сваког од стандарда упоређује са прописаним мерилима и одређује да ли је кандидат испунио или није испунио мерила за рад на радном месту и, ако јесте испунио, какав је резултат постигао. Изборни поступак се може спровести у више делова, на пример: писменим испитивањем, интервјуом, или на други одговарајући начин.⁷⁵⁵ Изборни поступак, дакле, има за циљ постепену селекцију кандидата, ради одабира најбољих.⁷⁵⁶

Прописује се садржај огласа о јавном конкурс, а имајући у виду увођење система надлежности у управљању људским ресурсима, додатно је прецизирано да оглас за јавни конкурс треба, између осталог, да садржи компетенције које се проверавају у изборном поступку као и начин њиховог проверавања. У вези тога, прописано је да лице истовремено са пријавом може да поднесе уверења, потврде или друге писмене доказе о поседовању способности (компетенција), ако се на тај начин може доказати испуњеност компетенција за изборни поступак. (ЗДС, чл. 55. ст. 1). Такође, прописано је да се пријава на конкурс спроводи на обрасцу, након чега лице које се пријави приликом подношења добија шифру под којом даље учествује у изборном поступку. Одређено је да се пријава може поднети у року од најмање осам дана од дана када је расписан јавни конкурс, који оглашава Национална служба за запошљавање (ЗДС, чл. 55. ст. 4).

Поступак почиње тако што конкурсна комисија саставља листу кандидата који испуњавају услове за заснивање радног односа на радном месту и спроводи изборни поступак међу њима. У изборном поступку, утврђује се резултат кандидата према критеријумима прописаним за избор и то: проценом стручне спреме, знања и вештина. Изборни поступак се може спровести у више делова, писменим испитивањем, усменим интервјуом или на други одговарајући начин. За полицијске службенике Конкурсна комисија спроводи проверу испуњености формално правних услова, а затим и техничких компетенција (ниво стечених знања и вештина и то на основу писаног теста знања, или теста којим се проверавају физичка способност и вештине кандидата⁷⁵⁷), процењују психолошке и базичне компетенције, лекарски преглед (Комисија кандидата упућује у референтну здравствену установу, која доставља извештај организационој јединици надлежној за управљање људским ресурсима, а која затим тај извештај прослеђује Конкурсној комисији⁷⁵⁸) и најзад интервју са кандидатом.⁷⁵⁹

Конкурсна комисија оне кандидате који су остварили најбоље резултате и испунили мерила, односно критеријуме прописане за избор уврштава на изборну листу и руководиоцу доставља листу. „Руководилац је дужан да у року од 15 дана од дана пријема листе кандидата прими у радни однос кандидата који је са најбољим резултатом испунио мерила за избор.“⁷⁶⁰ Руководилац органа доноси решење о пријему кандидата у радни однос, ако је изабран кандидат који није државни службеник, а ако буде изабран кандидат који већ јесте државни службеник,

⁷⁵⁵ Чл. 56, ст. 3. Закона о државним службеницима.

⁷⁵⁶ З. Јовановић, 18/2009, *нав. дело*, 521.

⁷⁵⁷ Чл. 13. Уредбе о спровођењу јавног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова.

⁷⁵⁸ Чл. 15. *Исто*.

⁷⁵⁹ Чл. 11. *Исто*.

⁷⁶⁰ Чл. 57. ст. 2. Закона о државним службеницима. Изузетно, за послове који захтевају безбедносне провере кандидата за пријем у радни однос решење о пријему у радни однос се доноси у року од 15 дана од дана када је поступак безбедносне провере завршен и уколико је утврђено да нису присутне безбедносне препреке за заснивање радног односа. Чл. 57. ст. 5. *Исто*.

руководилац доноси одлуку, тачније решење о премештају применом одредаба ЗДС-а о премештају по интерном конкурсу.⁷⁶¹

Изабрани кандидат има обавезу да почне са радом у року од осам дана од дана правоснажности решења о пријему, односно премештају, осим ако руководилац из оправданих разлога не продужи рок.⁷⁶² Уколико изабрани кандидат не ступи на рад у року који му је остављен, према одредбама ЗДС (члан 58. став 2.), сматра се да одлука није донета, а руководилац може изабрати следећег кандидата са листе за избор који је остварио најбољи резултат. Иначе, од дана ступања на рад, кандидат који је изабран стиче сва права и дужности која проистичу из радног односа у државном органу у коме је примљен или премештен.⁷⁶³ Свим кандидатима који су учествовали у јавном конкурсу се доставља решење о пријему у радни однос или решење о премештају.⁷⁶⁴ Учесник јавног конкурса има право жалбе у року од осам дана од дана пријема одлуке из три разлога, и то ако сматра: 1) да му није дозвољено да учествује у изборном поступку, а да притом он испуњава услове за заснивање радног односа, 2) да кандидат који је изабран не испуњава услове за то радно место и 3) да је у изборном поступку дошло до неправилности које би могле утицати на објективност његовог исхода.⁷⁶⁵

На основу наведеног уочавамо да је једна од садржајних новина ЗДС-а детаљан поступак за заснивање радног односа који важи за све државне службенике, који путем института обавезног конкурса обезбеђује не само јавност поступка запошљавања, већ и неопходну конкуренцију која доводи до тога да се запошљавање врши на основу квалификација и способности. Посебне пажње је свакако вредна чињеница да ће досадашњи бројни функционери, које је Влада до сада именовала актом, без икаквог конкурса (што је у пракси значило доминацију политичких критеријума запошљавања над професионалним критеријумима), постати и државни службеници, а њихова каријера ће зависити искључиво од професионалних мерила и личне способности. На овај начин се уводи принцип професионализације државне управе.⁷⁶⁶

Када је у питању попуњавање руководећих позиција у другим државним органима, примењују се одредбе о интерном и јавном конкурсу које се примењују на попуњавање радних места у органима државне управе и службама Владе, осим одредаба које се односе на састав конкурсне комисије и надлежност Службе за управљање људским ресурсима, односно кадровима.⁷⁶⁷

Поред свих предности интерног и јавног конкурса, основни недостатак оваквог начина попуње радних места је „време за спровођење прописане процедуре која се мора стриктно поштовати због могућности подношења жалби одговарајућим жалбеним комисијама и судске заштите учесника конкурса.“⁷⁶⁸ Закон о управним споровима⁷⁶⁹ је од посебног значаја за заштиту права државних службеника (који сматрају да им је повређено право коначном одлуком послодавца-државе), као и за

⁷⁶¹ Сходно чл. 57, ст. 4. Закона о државним службеницима.

⁷⁶² Сходно чл. 58, ст. 1. Исто.

⁷⁶³ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 156.

⁷⁶⁴ Чл. 59, ст. 1. Закона о државним службеницима.

⁷⁶⁵ Сходно одредбама ЗДС-а, 59, ст. 4. ЗДС изричито не говори о могућности подношења жалбе за случај да конкурсна комисија утврди да ниједан кандидат не испуњава прописана мерила, али из чињенице да се кандидати о томе обавештавају, очигледно је да је жалба дозвољена.

⁷⁶⁶ Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 26.

⁷⁶⁷ А. Илић, „Попуњавање слободних радних места у службеничком систему Републике Србије“, у: М. Петровић, В. Ђурђић, Стојановић, Н. (ур.). *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, „Савремене тенденције у развоју правног система Републике Србије“, 60/2012, 176.

⁷⁶⁸ З. Петровић, 2007, *нав. дело*, 216-217.

⁷⁶⁹ „Службени гласник РС“, бр. 111/2009.

заштиту колективних права у вези са својством репрезентативности (коначном одлуком министра), проширеним дејством колективног уговора о раду (коначном одлуком министра).

Сходно одредби члана 136. Закона о полицији, за упражњено руководеће радно место се расписује интерни конкурс. Поред наведеног од значаја је и примена Правилника о спровођењу интерног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова,⁷⁷⁰ којим се прописује да конкурс за пријем полицијских службеника спроводи Конкурсна комисија, Приликом попуњавања извршилачких радна места и радних места оперативног и средњег нивоа руковођења, чланове Конкурсне комисије, па и њихове заменике именује руководилац организационе јединице надлежне за управљање људским ресурсима доношењем решења, док приликом попуњавања радних места високог и стратешког нивоа руковођења, чланове Конкурсне комисије именује министар решењем.⁷⁷¹ Када радно место полицијског службеника није попуњено путем интерног конкурса приступа се објављивању јавног конкурса. Поступак и начин спровођења јавног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника је прописан Уредбом о спровођењу јавног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова.⁷⁷²

Пријем војних службеника на службу у Војсци Србије⁷⁷³ врши се на два начина. Први начин је путем јавног конкурса који се расписује од стране Министарства одбране, а други начин је без јавног конкурса. Приликом пријема без јавног конкурса, постоје два случаја: када се пријем врши на неодређено време и пријем на одређено време. У првом случају се врши ангажовање, односно радно место се попуњава пријемом из другог државног органа, јавне установе и друге јавне службе, као и пријемом стипендиста, или путем пријема на формацијска места која су одређена актом министра одбране.⁷⁷⁴ Прописани су случајеви када се ангажује службеник на одређено време, а без конкурса и то: приликом повећања обима рада (за шта је прописано да не може бити дуже од 12 месеци), ради обуке приправника током трајања приправничког стажа, као и због специјализације или стажирања здравственог радника све до завршетка периода специјализације или стажирања, као и ради замене привремено одсутног лица.⁷⁷⁵ Конкурсна комисија спроводи јавни конкурс за пријем војних службеника. Пре него што се јавни конкурс распише, именују се њени чланови од стране министра одбране. Ова комисија се састоји од најмање три члана, при чему најмање један члан мора бити из реда стручњака исте врсте и истог или вишег степена стручне спреме од степена стручне спреме који је предвиђен за формацијско место цивилног лица које се попуњава. Одлуке се доносе већином гласова.⁷⁷⁶ Јавни конкурс се може објавити у часопису „Одбрана“, затим на сајту Министарства одбране или у неком дневном јавном гласилу које се оглашава на целој територији Републике Србије. Оглас се такође доставља и надлежној управи

⁷⁷⁰ Правилник о спровођењу интерног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова, „Службени гласник РС“ бр. 30/2019.

⁷⁷¹ Чл. 4, ст. 1-3. Правилника о спровођењу интерног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова.

⁷⁷² Уредба о спровођењу јавног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова „Службени гласник РС“, бр. 18/2019.

⁷⁷³ Сходно одредби чл. 10. Закона о војсци, војним службеницима се сматрају цивилна лица у служби Војске Србије.

⁷⁷⁴ Чл. 120, ст. 3. Закона о војсци, као и: чл. 3 и 18. Уредбе о начину и поступку пријема цивилних лица на службу у Војсци Србије, „Службени гласник РС“, бр. 104/2018 и 51/2021.

⁷⁷⁵ Чл. 19. Уредбе о начину и поступку пријема цивилних лица на службу у Војсци Србије.

⁷⁷⁶ Чл. 7. Исто.

2.3.2. Трајање радног односа

Модалитети заснивања радног односа могу бити бројни и веома различити, посебно у зависности од законских решења и потреба послодаваца и запослених. Уколико не постоје услови да се радни однос заснива на неодређено време, може се заснивати на одређено време, у складу са законом. По правилу, радни однос се заснива на неодређено време, односно време чије трајање није унапред одређено, а по основу уговора о раду. „Уговор о раду на неодређено време у литератури се сматра стандардним уговором о раду, тј. уговором чије се постојање претпоставља, што значи да се, у случају да у уговору није другачије предвиђено, сматра да је закључен на неодређено време.“⁷⁷⁸ Међутим, постоје одступања од овог правила, па је могуће да се заснује и радни однос на одређено време, односно време чије је трајање унапред одређено. Радни однос на неодређено време, односно на време чије трајање није унапред ограничено, а по основу нестандардног, нетипичног или флексибилног уговора о раду, траје до стицања услова утврђених законом за његов престанак. У већини случајева траје и по неколико деценија, а у најбољем случају може трајати цео радни век.

У складу са одредбама Закона о државним службеницима (чл. 62), радни однос се може засновати на одређено време ради мењања државног службеника који је из оправданих разлога одсутан, све до његовог повратка, због привременог повећања обима посла који није дужи од шест месеци уколико тренутно постојећи број државних службеника не може да заврши послове на време, на радном месту у кабинету – у току мандата функционера, на обуци приправника – у току приправничког стажа, без интерног или јавног конкурса, осим за пријем приправника и не може да прерасте у радни однос на неодређено време, осим за приправнике - када се положи посебан стручни испит.⁷⁷⁹ Радни однос на одређено време се заснива без интерног, односно јавног конкурса, осим када је реч о пријему приправника. У складу са Законом о раду, рад ван радног односа настаје писаним уговором, а у државној управи се углавном закључују уговори о обављању привремених и повремених послова, као и рад по уговору о делу. Привремени и повремени послови се обављају уз накнаду, а могу бити уговорени тако да не трају дуже од 120 радних дана у календарској години.⁷⁸⁰ Уговор о делу се закључује да би делатник, уз накнаду, обавио посао ван делатности послодавца, који има за предмет самостално извршење одређеног физичког или интелектуалног посла. Стога је од изузетне важности да се одабир лица која се ангажују за обављање одређених послова на основу уговора заснива на критеријумима стручности и компетентности. Будући да не постоји законска обавеза да се мерила и критеријуми који важе за државне службенике примене и на лица која заснивају радни однос на одређено време, то отвара низ других питања - дискреционо одлучивање о пријему кадрова, услове запошљавања, забрану дискриминације, транспарентност поступка и друга. Запошљавање на основу уговора у државној управи не би требало да постане пракса. Томе треба прибегавати у

⁷⁷⁷ Чл. 120, ст. 2. Закона о војсци, као и чл. 4. Уредбе о начину и поступку пријема цивилних лица на службу у Војсци Србије.

⁷⁷⁸ Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 170.

⁷⁷⁹ О разлозима више у: С. Андрејевић, 2009, *нав. дело*, 40-41.

⁷⁸⁰ Чл. 197, ст. 1. Закона о раду.

законски предвиђеним ситуацијама, када је то оправдано, рационално и сврсисходно.⁷⁸¹

2.3.3. Пробни рад

Према Закону о раду, пробни рад се уговара по основу уговора о раду. Да ли ће се уговорити пробни рад или не, зависи од уговорних страна, односно њихових потреба, процена, интереса и воље. Ако се уговори, пробни рад не може трајати дуже од шест месеци, јер се сматра да је то довољан период за проверу знања, вештина, способности и других квалитета запосленог. Међутим, у државним органима, организацијама и службама, пробни рад је обавезан ако је службенички однос заснован на неодређено време или на време дуже од шест месеци. Разлика у радном и службеничком пробном раду је што за запослене у општем режиму радних односа траје најдуже шест месеци, а за службенике је прецизирано да траје тачно шест месеци.⁷⁸²

Сагласно одредбама члана 64. Закона о државним службеницима, пробни рад је обавезан за све који први пут заснивају службенички однос у државном органу, а нису приправници, нити раде у кабинету. Ова обавеза је апсолутна у случају да је радни однос заснован на неодређено време, и тада пробни рад траје шест месеци. Ако је, међутим, радни однос заснован на одређено време, пробни рад је обавезан само ако је радни однос заснован на период дужи од шест месеци, и тада траје два месеца.⁷⁸³ Потребно је посебно нагласити да државни службеници на положају не подлежу пробном раду. Од вредновања пробног рада зависи опстанак радног односа државног службеника. Пробни рад службеника непосредно прати његов претпостављени, који по истеку пробног рада даје руководиоцу писмено мишљење о томе да ли је запослени задовољан тим радом. Уколико се послодавац увери да запослени поседује одговарајуће радне способности, радни однос наставља да производи дејство. Државном службенику који не испуни све активности и поверене задатке током пробног рада престаје радни однос, без права на новчану накнаду по основу отказа.⁷⁸⁴

Разлика између провере радних способности и пробног рада огледа се у томе што се на пробном раду провера истих врши након закључења уговора о раду. Такође се разлика огледа у томе што од резултата показаних у претходној провери зависи да ли ће се радни однос засновати, док од резултата остварених током пробног рада зависи даљи опстанак радног односа.

2.4. Утицај мерит система на радноправни положај државних службеника

Службенички систем чије су основе утврђене ЗДС осмишљен је тако да спада у круг модерних система заснованих на тзв. *мерит* принципу (принципу заслуга). Такође, у погледу могућности запошљавања, он спада у ред комбинованих система, у ком се напредовање одвија прво у затвореном систему (у кругу оних који већ раде у управи), а затим и применом отвореног система напредовања што омогућава и лицима из приватног сектора да под истим условима ступе на службеничка радна места.⁷⁸⁵

⁷⁸¹ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 162-163.

⁷⁸² Упоредити: чл. 36, ст. 2. Закона о раду и чл. 64, ст. 2. Закона о државним службеницима.

⁷⁸³ Сходно одредби чл. 64, ст. 3. Закона о државним службеницима.

⁷⁸⁴ Сходно одредби чл. 65, ст. 2. *Исто*.

⁷⁸⁵ J. Jerinić, *нав. дело*, 5.

Службеници, ступајући у „одређену службу“, у којој добијају одређено радно место (положај, функцију), током те службе мењају звање, радно место, врсту, платни разред итд. У исто време, увек постоји јасна тежња за „напредовањем у служби“, за непрестаним „успоном“. Утолико су системи државне службе (као комплетан скуп логички повезаних категорија, према унапред утврђеним критеријумима) увек пажљиво регулисали основе плаћања апарата државне службе и основице, као и оквире за њихово „кретање у служби“.⁷⁸⁶

То је чинио: каријерни систем и мерит систем, уз битну разлику да је за каријерни систем карактеристично аутоматско напредовање, а за мерит систем је карактеристично отворено напредовање.

Каријера је традиционално општа аспирација државних службеника. Каријера је обележена одређеном врстом посла и одређеним нивоом рада. Обухвата све послове који се односе на исту врсту делатности, под условом да се за улазак на таква радна места подлежу истим професионалним квалификацијама, истој пракси (приправништву), истим стручним испитима, постављењу, напредовању (унапређењу) итд., што све чини делове у развоју каријере.⁷⁸⁷ Тзв. системи засновани на каријери (*carrier systems* или *carrier-based systems*) почивају на тзв. принципу једнаког приступа (*equal access principle*). Сматра се да је тај принцип заснован на класичном француском концепту и идеји да сваки грађанин има право на запослење у јавном сектору, ако испуњава опште и посебне критеријуме за одређено радно место, а њему су блиски и системи у Шпанији, Португалу или Италији.⁷⁸⁸ Принцип заслуга је неспоран и трајан јер обезбеђује професионални етос и компетентност државног службеника. Примена принципа заслуга на именована државних службеника подразумева запошљавање засновано на квалификацијама, компетенцијама, вредностима и ставовима, а не на дискриминацији у било ком аспекту, што би требало да доведе до поштовања закона, транспарентности, етичког понашања и учинка заснованог понашања. Потребно је успоставити одговарајући институционални оквир, укључујући одговарајући правни оквир, системе функционисања, радне процесе и професионалне капацитете, како би се применио принцип заслуга у пракси.⁷⁸⁹

Елементи каријере, посебно могућност напредовања у току времена (било на већи положај - у више звање, било у већи платни разред итд.), прате готово сваки радни однос државног службеника. Каријера нарочито обухвата одређене институције у вези са захтевима за примање у службу односно за именовање (кроз регрутирање односно кроз селективно-афирмативни курс); с правним положајем регрутованог јавног службеника; с развојем каријере односно с напредовањем и попуњавањем упражњених радних места; са сталношћу и непокретношћу; с одређеним правима, обавезама и врстама одговорности односно санкцијама; с „изласком“ из функције (с престанком односно с раскидом радног односа).⁷⁹⁰

С друге стране налази се тзв. принцип заслуга (*merit principle*) који је присутан у нордијским земљама, по коме би запошљавање у јавном сектору требало да буде фокусирано на избор најбољих кандидата за одређену позицију. Системи који су

⁷⁸⁶ N. Tintić, 1972, *nav. delo*, 230.

⁷⁸⁷ Исто, 231.

⁷⁸⁸ J. Jerinić, *nav. delo*, 26.

⁷⁸⁹ Опширније у: T. Randma-Liiv, *Civil Service Merit Values Between Employment Security and Flexibility*, Brisel, 2016.

⁷⁹⁰ N. Tintić, 1972, *nav. delo*, 231.

превасходно базирани на овом принципу називају се и системима заснованим на позицијама или пословима (*position-based systems* или *job-based systems*).⁷⁹¹

Мерит систем је заправо систем напредовања и награђивања према способностима. Овај систем не прихвата нити један од могућих необјективних критеријума, као што су на пример, верски, породични и сл.⁷⁹² Мерит систем искључиво подстиче пријем, а потом и каријерно напредовање лица која поседују одговарајуће образовање и способности. Ово је пут којим се највише доприноси професионализацији рада јавних службеника.

Док је у општем правном режиму стабилност запослења тешко остварив циљ (због потреба за реорганизацијом предузећа услед промене послодавца, технолошких промена и стечаја), у посебном правном режиму једнаких шанси (јавни сектор), сталност запослења/службе је посебно значајно достигнуће посебног радног законодавства или службеничког права. Поред потребе да се законом осигура већа стабилност запослења у јавном (државном) сектору у односу на приватни сектор (што подразумева и већи степен лојалности), од суштинског значаја за очување начела једнаких шанси и поступања државних службеника, односно за сузбијање дискриминације, је законско регулисање система заслуга.⁷⁹³

Мерит систем потиче од енглеске речи (*merit* - заслуга, вредност, врлина) и у суштини се посматра као систем напредовања и награђивања према способностима.⁷⁹⁴ Мерит систем је настао у Енглеској⁷⁹⁵, где се он повезује са *јавном службом, конкурсом* као начином за запослење и *управном класификацијом*.⁷⁹⁶

Систем заслуга, односно мерит систем подстиче пријем и напредовање у каријери особа са одговарајућим образовањем и вештинама. То, наравно, најбоље доприноси професионализацији рада државних службеника.⁷⁹⁷

Мерит систем почива на идеји да се утврде објективни критеријуми за избор најспособнијих и да се пропише поступак оцењивања који ће омогућити акцелерацију, односно њихово убрзано напредовање у служби на одговарајућа радна места. Ови циљеви треба да се постигну: објективним методима оцењивања; спровођењем испитивања способности; организовањем посебне кадровске службе која ће проверавати, школовати, селектирати и препоручивати најспособније за јавне службенике. Такође, овај систем ограничава превелику слободу, па и самовољу политичког слоја или политички одлучујуће групе, односно политичког функционера у пријему, распоређивању и отпуштању службеника. Основна карактеристика система заслуга у методолошком смислу је да се избор људи за службени рад врши кроз различите провере знања и вештина, на јавним конкурсима. Како су те методе провере веома различите постоје и бројне подваријанте мерит система, али се енглески узима као узор-матрица тог система.

Данас је мерит систем присутан у готово свим демократским државама, где се пријем у државну службу и селекција кадрова врши на основу унапред утврђених

⁷⁹¹ J. Jerinić, *nav. delo*, 26.

⁷⁹² И. Мандић, *нав. дело*, 75.

⁷⁹³ Б. Лубарда, (2012), *нав. дело*, 139.

⁷⁹⁴ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 109.

⁷⁹⁵ Пре мерит система, службенички систем Сједињених Америчких Држава заснивао се на систему поделе плена (*spoils system*). Овај службенички систем почивао је на субјективним методима и начелима при предузимању активности везаних за пријем, напредовање и награђивање државних службеника, тј. на непотизму, партократији, полтронству и осталим негативним појавама. А. Антић, „Утицај мерит система на радноправи положај државних службеника у светлу службеничке политике у Републици Србији“, *Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу*, бр. 42/2015, 607.

⁷⁹⁶ П. Димитријевић, *нав. дело*, 136.

⁷⁹⁷ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 109.

објективних нормативних критеријума, са обавезним конкурсом и претходном провером знања и способности. Предност се даје лицима одговарајућег образовања и квалификације, као и лицима која су показала боље резултате на претходној провери. Тиме се елиминишу лоше стране система плена, зависност и лојалност службеника према победничкој политичкој странци, а у корист професионалности, компетенције и управног апарата кога чине стручњаци експерти. На тај начин одваја се политика од струке и остварује принцип деполитизације и професионализације управе.⁷⁹⁸

Примена овог система при спровођењу службеничке политике у државним органима Републике Србије за последицу треба да има изградњу професионалног, деполитизованог, економичног и ефикасног службеничког система што у највећој мери утиче на радноправни положај државних службеника.⁷⁹⁹ Систем заслуга треба да елиминише спровођење политике запошљавања по партијској припадности, пореклу, вероисповести, као и непотизму и другим сличним методама које су засноване на субјективизму.

Циљ система заслуга је изградити јавну управу која је професионална, одговорна, способна и квалитетна, као и чији ће главни циљ бити повећање задовољства грађана и омогућавање ефикасног и економичног функционисања државе. Функције које врше државни службеници морају служити „за постизање широког јавног интереса и не би требало да служе уским страначким интересима”⁸⁰⁰

Од доношења Закона о државним службеницима стање је знатно побољшано. Осим тога, донети су и бројни стратегијски документи од стране владе којима се констатује постојеће стање у службеничком систему и предлажу мере за његово унапређење. Схватање о вршењу државне службе као обавезе према грађанима и у општем интересу, усађено је у службенички систем и свест државних службеника.⁸⁰¹ Државни службеници у органима државне управе у односу на ранији период знатно су професионалнији, стручнији и квалитетнији, при чему је то последица доношења Закона о државним службеницима, који је увео службенички систем заснован на принципима деполитизације, професионализације и моделу напредовања и награђивања у складу са мерит системом. Међутим, ни данас службенички систем није у потпуности реформисан и усклађен са мерит системом. Упошљавање државних службеника и даље се често врши на основу *политичке* припадности, порекла, познанстава и других метода који нису у складу са мерит системом.⁸⁰²

Постојеће стање у службеничком систему Републике Србије може се поправити само пуном применом мерит система и потпуном променом свести грађана и државних службеника о државној служби као обавези служења јавном интересу, а не привилегији. То би довело до рада државних службеника који би био професионалан, економичан и ефикасан, као и до повећања поверења и угледа код грађана, што би побољшало и њихов радноправни положај. Ситуација би се знатно побољшала и исплатом награда оним државним службеницима који постижу изванредне резултате у раду.⁸⁰³

Посматрајући са аспекта типа система може се рећи да је у нашој земљи легислативно успостављен Мерит систем службеничких односа тј., каријерни или професионални систем који фаворизује способност уместо политичке подобности

⁷⁹⁸ П. Димитријевић, *нав. дело*, 136-137.

⁷⁹⁹ А. Антић, *нав. дело*, 603.

⁸⁰⁰ З. Јовановић, Д. Јанковић, „Права и дужности службеника у Републици Србији“, у: М. Петровић, (ур.) *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Ниш, 2010, 219.

⁸⁰¹ А. Антић, *нав. дело*, 613.

⁸⁰² *Исто*, 614.

⁸⁰³ *Исто*, 615.

кадрова. Међутим старе навике и политички утицаји још увек доминирају у селекцији кадрова што наравно отежава имплементацију легислативног система.

Предности запошљавања заснованог на заслугама су широко препознате. Оно је повезано са економским растом и развојем, нижим степеном корупције у јавном сектору и већим поверењем у владу. Системи државне управе засновани на заслугама су суштинска компонента владавине права и функционалне демократије. Побољшање имплементације процедура запошљавања заснованог на заслугама је, самим тим, важно средство за будући развој чланица ReSPA-е и Косова* и њихову интеграцију у Европску унију (ЕУ).⁸⁰⁴

ReSPA студија⁸⁰⁵ (рађена 2015. године) показује да су чланице ReSPA и Косово* остварили значајан напредак у формалној институционализацији процедура запошљавања према заслугама у погледу приступа сталном запослењу у државној управи. Студија даље показује висок степен усаглашености са постојећим формалним правним оквирима. Међутим, у читавом региону постоји широко распрострањена перцепција да процедуре запошљавања не дају квалитетне исходе и, као резултат тога, капацитет државне управе је и даље далеко мањи од жељеног. Непотребно је рећи да недостатак капацитета доприноси општем проблему са учинком владе и развојем на Западном Балкану. Стога се поставља питање зашто процедуре запошљавања према заслугама у региону не дају очекиване резултате.⁸⁰⁶

У великом броју случајева, или је институционални оквир који регулише запошљавање према заслугама непотпун, или је квалитет имплементације подложен негативним пратећим ефектима због неадекватно прописаних комплементарних политика. Истакнути примери су недовољно прописано привремено запошљавање, методе планирања радне снаге, укључивање вањских стручњака, као што су академици и организације цивилног друштва, у комисије за тестирање и селекцију, непостојање обавезног писменог испита у Србији и прекомерно ослањање на министре у формирању комисија и коначном избору кандидата.⁸⁰⁷

Чак и ако је степен усклађености са законским оквирима генерално висок, постало је очигледно да имплементација подлеже пропустима због неусаглашености прописа. Непотпуна имплементација је релевантнија за неоглашавање нових радних места и формирање комисија за селекцију. Исто тако, она се више односи на запошљавање на више функције него у професионалну државну службу. И то је очигледније за неке чланице ReSPA и Косово* него за друге. Ипак, то генерално захтева улагање већег напора у праћење и спровођење ових прописа и процедура у читавом региону.⁸⁰⁸ Студија констатује да учесници немају адекватна знања за спровођење процедуре запошљавања према заслугама. Ниво знања, а посебно перцепирани ниво знања чланова комисија за одабир, стално се повезује са квалитетом процедуре запошљавања и њеним исходима. Проблеме адекватне

⁸⁰⁴ J. H. Meyer-Sahling, K. S. Mikkelsen, D. Ahmetovic, M. Ivanova, H. Qeriqi, R. Radevic, A. Shundi, V. Vlajkovic, *Unapređenje implementacije procedura zapošljavanja zasnovanih na zaslugama na zapadnom Balkanu: analiza i preporuke (Improving the Implementation of Merit Recruitment Procedures in the Western Balkans: Analysis and Recommendations)*, ReSPA Publications, Danilovgrad, 2015, 6.

⁸⁰⁵ Regional School of Public Administration - ReSPA студија процењује квалитет примене процедура запошљавања заснованог на заслугама у државама чланицама ReSPA и на Косову*. Запошљавање према заслугама, тј. тзв. мерит систему односи се на запошљавање засновано на конкурентском тестирању ради одабира најбоље квалификоване особе за одређену улогу. Запошљавање у државној управи засновано на заслугама има дугу историју која потиче још из древне Кине, док је од 19. века постала и обележје јавне управе на Западу.

⁸⁰⁶ J. H. Meyer-Sahling, K. S. Mikkelsen, D. Ahmetovic, M. Ivanova, H. Qeriqi, R. Radevic, A. Shundi, V. Vlajkovic, *nav. delo*, 9.

⁸⁰⁷ Исто.

⁸⁰⁸ Исто.

процедуралне експертизе додатно усложњава непостојање ефикасних смерница и обуке за чланове комисије. Недовољна стручна знања ограничавају и кадровске службе у заузимању важније позиције у процесу запошљавања. Штавише, недостатак адекватних информација и ангажовања подрива капацитет посланика и надзорних институција да се активније ангажују у надзору над процедурама запошљавања. Студија показује да су правичност и непристрасност процеса запошљавања често доведени у питање. Отварање радних места, формирање и функционисање изборних комисија, организација писмених тестова, спровођење интервјуа са кандидатима и коначна селекција са листе кандидата стално су изложени проблемима пристрасности. Култура фаворитизма се укоренила у јавним управама широм региона и то систематски подрива функционисање система запошљавања према заслугама.⁸⁰⁹

3. Вредновање радне успешности и напредовање државних службеника

Правни оквир вредновања способности и резултата рада државних службеника регулисан је Законом о државним службеницима, Законом о платама државних службеника и намештеника, Законом о раду, Уредбом о вредновању радне успешности државних службеника⁸¹⁰ и Уредбом о оцењивању државних службеника.⁸¹¹ Систем оцењивања и напредовања није уобичајен у радно правној материји, али јесте у каријерним службеничким системима који се заснивају на професионализму рада у јавним службама. За разлику од вредновања рада запослених у општем режиму односно чији је послодавац приватно лице, вредновање државних службеника непосредно је уређено ЗДС-ом, заједно са питањем њиховог напредовања, у оквиру главе VI. Дакле, поступак вредновања радне успешности државних службеника прописује ЗДС, а ближе се одређује Уредбом о вредновању радне успешности државних службеника. „Мерит“ систем службеничких односа или тзв. каријерни систем подразумева оцењивање радне и стручне способности, могућност напредовања у звању, напредовања у више платне разреде, као и њихово стимулисање за успешан рад доделом признања или на други одговарајући начин.

Сврха евалуације је подршка управљању резултатима заснованим на компетенцијама, а то су пре свега планирање и постизање организационих циљева, постизање жељеног радног понашања и очекиваних вредности у раду у складу са компетенцијама, мотивација за рад и ефикасно планирање и спровођење учења и развоја државних службеника.

Ауторка Ђуковић посебно истиче значај обуке државних службеника: „Рapidне промене и све комплексније друштво захтевају од органа државне управе такве запослене који ће бити способни да се прилагоде променама и новим ситуацијама. Потпуно је разумљиво да инвестирање у обуке и развој вештина и компетенција државних службеника представљају оправдану инвестицију. Обука представља најистакнутију компоненту развоја државних службеника.”⁸¹² Данас, значај обуке и њена улога препознају се како у развијеним, тако и у земљама у развоју. Са стално растућим захтевима за побољшањем услуга које органи државне управе пружају корисницима, неспорно је и стално подизање нивоа знања запослених

⁸⁰⁹ J. H. Meyer-Sahling, K. S. Mikkelsen, D. Ahmetovic, M. Ivanova, H. Qeriqi, R. Radevic, A. Shundi, V. Vljakovic, *nav. delo*, 9.

⁸¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 2/2019, 69/2019.

⁸¹¹ „Службени гласник РС“, бр. 2/2019.

⁸¹² Д. Ђуковић, „Улога и значај обуке државних службеника у функцији развоја и унапређења рада државног органа“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 94.

који такве услуге обезбеђују. Обука, према томе, представља изузетно важан аспект реформи које се у последњих неколико година спроводе у нашој земљи, због чега не треба да чуди што је ова тема веома заступљена и радо дискутована у релевантним круговима.⁸¹³

У циљу унапређења и професионализације рада на положају, предвиђено је и да је државни службеник дужан да у року од годину дана од дана ступања на дужност похађа програм обуке који је везан за стручно усавршавање оних државних службеника који су по први пут постављени на положај, даном именована.⁸¹⁴ Основна улога обуке државних службеника је одржавање захтеваног нивоа знања, као и унапређења компетенција, у складу са актуелним дешавањима, реформама и тенденцијама у пословању. Знање се у данашње време сматра једним од највреднијих ресурса. Ово не треба да изненађује када се има у виду да само они људи који своја знања и вештине континуирано унапређују имају шансу да се укључе у савремене токове пословања и спремно одговоре измењеним условима рада, као и све већем броју промена. Паралелно са развојем приватног сектора, развија се и државни сектор. Корисници све више очекују од запослених у државним органима да изађу у сусрет њиховим нарастим захтевима и потребама. Истовремено, методи и начин рада се мењају, унапређују и развијају, због чега је људски фактор тај који не сме заостајати у овом процесу. Управо ове тенденције у пословању државног сектора улогу обуке државних службеника избацују у први план.⁸¹⁵

Једна од најважнијих користи које сам државни орган може имати од континуиране обуке својих службеника јесте побољшање резултата рада запослених кроз развој њихових компетенција. Истовремено, испуњење овог циља доноси вишеструке користи и становништву, корисницима услуга односно државног органа, као и свим лицима заинтересованим за рад тог органа. Подизањем нивоа квалитета услуга кроз развој компетенција нешто је чему треба стално тежити. Истовремено, развојем довољног броја квалитетних обука скраћује се и период учења за запослене који почињу да раде на новом послу или се припремају за нове задатке.

Значајно је обуку државних службеника посматрати као услов за постизање одређеног нивоа квалитета услуга коју државни орган пружа становништву. Веза између ове две компоненте директно је међусобно условљена. Повећањем знања и компетенција државних службеника повећава се директно ефективност рада државног органа, што резултира задовољством корисника услуга тог органа. Не сме се занемарити ни аспект повећања групне динамике, што практично подразумева да неколико појединаца који се обучавају и стичу нова знања из различитих области, аутоматски за собом повлаче и остале чланове групе у жељеном правцу, преносећи им та знања. Потребно је, такође, нагласити да се спровођењем обука повећава и мотивација запослених који се ангажују на свом личном развоју. Улога и значај обуке, стога, су веома велики, поготово са аспекта сталних промена и динамике пословања.

Раније смо истицали значај обуке за развијање мотивације код службеника. У том смислу сматрамо и да један од циљева савремене управе треба да буде управо мотивисање службеника и њихово усмеравање ка остваривању потреба корисника услуга. „Мотивационе технике материјалног или нематеријалног облика постају средиште промишљања модерног менаџмента, менаџмента способности. Како би јавна управа била усмерена ка квалитету услуге, нужно је вршити процену, анализу недостатака, развијати програме учења, разјаснити очекивања, омогућити развој

⁸¹³ Д. Ђуковић, *нав. дело*, 92.

⁸¹⁴ Р. Брковић, Д. Костић, *нав. дело*, 30.

⁸¹⁵ Д. Ђуковић, *нав. дело*, 94.

индивидуалних вештина и подржати особни развој појединца. Мотивационе технике помажу развоју појединца и организације у целини, а тиме и укупном развоју делатности.“⁸¹⁶

Једна од најважнијих користи које сам државни орган може имати од континуиране обуке својих службеника јесте побољшање резултата рада запослених кроз развој њихових компетенција. Добро осмишљен и примењен систем обуке у државном органу, према томе, представља *conditio sine qua non* сваког успеха.⁸¹⁷

Систем оцењивања и напредовања државних службеника је организован и континуиран поступак који се односи на праћење, вредновање, усмеравање и прилагођавање њихових резултата и њиховог радног понашања, а све у циљу постизања добрих радних резултата и стварања неопходних предуслова за њихово даље напредовање и успешан развој каријере.

Приликом оцењивања и напредовања, потребно је оформити јасне критеријуме, мерила и методе процене. Када се тако постави систем оцењивања и напредовања, онда има мање простора за субјективност у њему.⁸¹⁸ Систем оцењивања и систем напредовања су повезани, с тим што се на једној страни налази оцењивање, а на другој напредовање државних службеника. Без оцењивања, тешко је замисливо напредовање државних службеника.

3.1. Оцењивање државних службеника

Да би државни орган успешно пословао неопходно је да се на правилан начин управља људским потенцијалима, јер државни службеници пре свега доприносе продуктивности одређеног државног органа. Томе свакако доприноси институт оцењивања државних службеника. Може се рећи да је „новоуведени систем оцењивања државних службеника један од темеља политички неутралне, професионалне државне службе у Републици Србији, у којој ће се положај државних службеника заснивати на резултатима рада.“⁸¹⁹ С обзиром да послодавац има право да контролише рад запослених и да их санкционише за повреде радних обавеза, он такође мора поседовати и право да их „одмерава и упоређује, а самим тим и да вреднује рад запослених.“⁸²⁰

Сврха оцењивања, односно евалуације је да мотивише државне службенике да стално унапређују своја професионална знања и вештине како би напредовали у каријери и развијали свој пуни радни капацитет. Циљ евалуације није да се државни службеници санкционишу нити награде, већ да се пружи подршка државном службенику да, у сарадњи са претпостављеним, боље разуме своје способности и слабости и омогући му се да достигне максимум свог професионалног развоја.⁸²¹ Један од основних циљева оцењивања јесте да се на позитиван начин утиче на развој каријере државних службеника, повећа њихова мотивација, открију и отклоне недостаци у раду, правилно донесе одлука о њиховом напредовању, као и да се установи у којим областима постоји потреба за њиховим стручним усавршавањем. Да

⁸¹⁶ D. Kanoti, „Motivacija javnih službenika kao čimbenik djelotvornosti“, *Hrvatska javna uprava*, 2/2009, 322.

⁸¹⁷ Д. Буковић, *нав. дело*, 99.

⁸¹⁸ И. Мандић, *нав. дело*, 133.

⁸¹⁹ Н. А. Roll, *Приручник о оцењивању државних службеника*, DIAL, Београд 2006, 5.

⁸²⁰ А. Chirez „Notation et evaluation des salaries“, *Droit Ouvrier*, аout 2003, 311, *нав. према*: Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 548-567.

⁸²¹ В. Stojanović, А. Rabrenović, *Приручник о оценјивању државних службеника и намјештеника*, *Vodič za uspješno upravljanje učinkom i strukturama Državne službe u Bosni i Hercegovini*, Djikis Consulting Services, d.o.o., 2011, 7.

би се остварио тај циљ, неопходно је да се пре свега редовно прати рад државних службеника, унапреди комуникација са њима и да се заједно са запосленима прецизирају радни циљеви чије се остварење у одређеном периоду очекује. Ти циљеви морају бити „доследни, конкретни, мерљиви, орочени и остварљиви“.⁸²² Резултати оцењивања државних службеника имају значајне правне последице по њихов радноправни статус. Напредовање и награђивање, као посебан облик мотивације, нераскидиво је повезано са претходним вредновањем његовог рада.⁸²³

Успешност државне управе, мери се и на основу оцена које добијају државни службеници. Зато је битно да процес оцењивања буде спровођен крајње професионално. Оцењивање мора бити довољно јасно дефинисано, са исто тако јасним циљевима, уз ослањање на прихватљиве критеријуме и стандарде. На овај начин се манифестује жеља за постизањем што бољих резултата у раду и креирају се услови за правилно одлучивање о напретку.⁸²⁴ Посматрано са становишта органа државне управе, најважнији разлози за примену система вредновања су унапређење професионалног обављања послова и задатака, као и унапређење укупног квалитета пружених јавних услуга и одговорно и ефикасно коришћење јавног новца.⁸²⁵ Евалуација је важан инструмент подршке целокупном систему управљања људским ресурсима, од запошљавања и увођења државних службеника до обуке, напредовања и награђивања. Евалуација рада државног службеника је често један од најважнијих основа за њихово даље напредовање и награђивање. Пракса је нажалост супротно сведочанство. Оцене државних службеника, зависе од многих показатеља у вези са самим радним местом, односно од положаја, природе и тежине посла.

Основни циљ вредновања радне успешности, односно оцењивања је побољшање ефикасности и ефективности рада државних службеника и послодавца (државне управе) у целини. „Оцењивање рада врши се са циљем да се, с једне стране, државни службеник подстакне на веће залагање и стручно усавршавање, а с друге стране, да се може донети правилнија одлука о његовом напредовању.“⁸²⁶

Оцена рада државних службеника врши се на основу Уредбе о вредновању радне успешности државних службеника, као и Уредбе о оцењивању службеника⁸²⁷, док су за службеничке прагматике усвојене посебне уредбе и то за војне службенике – Уредба о оцењивању професионалних војних лица⁸²⁸ и Правилник о критеријумима за оцењивање цивилних лица на служби у Војсци Србије⁸²⁹ и за полицијске службенике – Уредба о оцењивању полицијских службеника.⁸³⁰ Закон о државним службеницима наводи следеће критеријуме за оцењивање: остварени резултати у обављању послова и утврђени циљеви рада, независност, креативна способност, предузетништво, односно предузимљивост, прецизност и савесност, сарадња са осталим државним службеницима, као и друге вештине које радно место захтева.⁸³¹ Мерила на основу којих се врши оцењивање државних службеника односе се на остваривање резултата

⁸²² И. Вукоњански, Т. Шртије, П. Констанс, Х. Хефер, Т. Боројевић, К. Радосављевић, Џ. Барбер, О. Теријен, Т. Рамбо, *Приручник за управљање људским ресурсима*, Програм „Јачање локалне самоуправе у Србији“, Београд 2012, 63-64.

⁸²³ Ј. Јелисић, „Системи оцењивања државних службеника у Босни и Херцеговини“, *Годишњак Правног факултета*, 1/2015, 109.

⁸²⁴ Р. Брковић, 2009, *нав. дело*, 334.

⁸²⁵ Ј. Јелисић, 2015, *нав. дело*, 112.

⁸²⁶ С. Божовић, *нав. дело*, 127.

⁸²⁷ „Службени гласник РС“, бр. 2/2019.

⁸²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 17/2016 и 30/2019, чл. 25.

⁸²⁹ „Службени гласник РС“, бр. 7/2009.

⁸³⁰ „Службени гласник РС“, бр. 63/2020, чл. 5.

⁸³¹ Чл. 82, ст. 2. Закона о државним службеницима.

рада и испуњавање радних циљева, као и на капацитете, способности, квалитете и склоности.⁸³² Врло слично Закону о државним службеницима, Закон о полицији предвиђа позитивне оцене „довољан – 2”, „добар – 3”, „истиче се – 4”, „нарочито се истиче – 5”, а као негативну оцену „недовољан - 1”.⁸³³ Уредба о оцењивању полицијских службеника пописује мерила за оцењивање по основу поделе службеничких радних места. Код полицијских службеника мерила за оцењивање су подељена по основу њиховог радног места, односно томе да ли раде на положају или на извршилачком радном месту. Мерила за оцењивање резултата рада за полицијске службенике на руководећим радним местима су: управљање и развој запослених, иновативност, коришћење нових метода и технологија у раду и степен реализовања резултата планираних на нивоу организационе јединице,⁸³⁴ док су професионалност, иновативност, употреба нових метода и технологија и допринос постизању планираних резултата организационе јединице критеријуми за оцењивање резултата рада полицијских службеника на извршилачким радним местима.⁸³⁵ Исти критеријум одређивања мерила важи и за војне службенике. Мерила односно критеријуми за оцену војних службеника су: професионална ефикасност⁸³⁶ и интегритет⁸³⁷, стабилност⁸³⁸, сарадња⁸³⁹ и физичка способност⁸⁴⁰, док су за војне службенике на руководећим положајима прописани додатни критеријуми а то су: организационе способности и руковођење.⁸⁴¹

Основна дужност државног службеника у току периода оцењивања јесте да континуирано сарађује са својим оцењивачем, да тражи савете односно никако не треба да има пасивну улогу. С друге стране, када се говори о лицима која оцењују најпре треба истаћи да је руководилац државног органа тај који доноси решење којим се одређује оцена државном службенику. Међутим, јасно је да руководилац државног органа не може самостално да обавља припремне послове за адекватно и правилно оцењивање државног службеника, те се због тога решење руководиоца државног органа базира на извештају о оцини који саставља оцењивач, односно лице које је непосредно претпостављено државном службенику и на који контролор, односно непосредно претпостављени оцењивач ставља потпис. Наиме, сваки државни службеник има свог оцењивача, а сваки оцењивач је истовремено и оцењивани службеник кога оцењује његов непосредно претпостављени.

Када је у питању временски оквир оцењивања, рад државног службеника се вреднује једном у календарској години, и то најкасније до краја фебруара текуће

⁸³² Н. А. Roll, *нав. дело*, 10.

⁸³³ Чл. 14, ст. 5 Уредбе о оцењивању полицијских службеника.

⁸³⁴ Чл. 10, ст. 1. *Исто*.

⁸³⁵ Чл. 10, ст. 2. *Исто*.

⁸³⁶ Односи се на способност војног службеника да дисциплиновано, стручно и квалитетно приступи радним обавезама и да прецизно, квалитетно и благовремено реализује постављене циљеве. Чл. 16. Уредбе о оцењивању професионалних војних лица.

⁸³⁷ Способност професионалног војног лица да на поштен, искрен и праведан начин приступа другим људима, раду и организацији, као и да поступа у складу са правилима службе, прихваћеним вредностима, принципима и професионалним стандардима и да својим понашањем даје лични пример. Чл. 19. *Исто*.

⁸³⁸ Мера која показује способност професионалног војног лица да се лако и брзо прилагоди различитим задацима и да доследно и смирено реагује у критичним ситуацијама. Чл. 17. *Исто*.

⁸³⁹ Овај критеријум се односи на способност војног службеника да ради у тиму и да адекватно и успешно обавља комуникацију и обликује и надограђује квалитетне међуљудске односе у циљу постизања заједничких циљева. Чл. 18. *Исто*.

⁸⁴⁰ Односи се на оспособљеност војних службеника према резултатима провере физичке способности. Чл. 20. *Исто*.

⁸⁴¹ Чл. 15. *Исто*.

године за претходну годину.⁸⁴² У складу са одредбама важећег Закона о полицији⁸⁴³ и Уредбе о оцењивању полицијских службеника⁸⁴⁴, а у циљу утврђивања услова за напредовање (стицање или губитак звања), рад полицијског службеника се такође оцењује сваке године, али у два циклуса⁸⁴⁵, са једном закључном оценом, при чему се оцењивање рада полицијских службеника врши кроз програмску апликацију.⁸⁴⁶ Први циклус за који се спроводи оцењивање рада полицијских службеника обухвата период од 1. јануара до 30. јуна текуће године, а други циклус обухвата период од 1. јула до 31. децембра текуће године.⁸⁴⁷ Закључну оцену рада полицијских службеника чини просек оцена добијених у току два циклуса оцењивања у текућој години.

Према члану 3. Уредбе о оцењивању државних службеника оцењивач је непосредни надређени односно државном службенику. Зато, зависно од положаја на хијерархијској лествици, сваки државни службеник има свог оцењивача. У многим случајевима, и за већину извршилачких радних места, то ће бити руководилац одговарајуће организационе јединице који ће имати улогу оцењивача за све своје подређене. Истовремено, сходно Закону о државним службеницима сваки оцењивач ће имати улогу лица које се оцењује у односу на свог непосредно претпостављеног. Оцену одређује руководилац решењем, а оцене су: „нарочито се истиче”, „истиче се”, „задовољава”, и „не задовољава”,⁸⁴⁸ односно постоји четири нивоа оцењивања, док за војне службенике оцене резултата рада се исказују кроз петостепени систем оцењивања прописан Уредбом о оцењивању професионалних војних лица и то: „не задовољава” (оцена 1), „задовољава” (оцена 2), „добар” (оцена 3), „истиче се” (оцена 4) и „нарочито се истиче” (оцена 5). Осим наведених бројчаних оцена за војне службенике се примењује и описно оцењивање и то за официра чина бригадног генерала и вишег чина. Споменуте описне оцене су: 1. „потпуно функционално оспособљен за дужност коју обавља” за оног војног службеника који са изузетним успехом обавља функционалну, односно формацијску дужност и 2. „непотпуно функционално оспособљен за дужност коју обавља” који припадајућу дужност не обавља са успехом.⁸⁴⁹ Сагласни смо са мишљењем проф. Вукашиновић-Радојичић која предлаже да би систем оцењивања био успешнији и погоднији систем ако садржи мањи број опција, а најчешће само три оцене: „не задовољава”, „добар” и „истиче се”, имајући у виду да се и оцена резултата рада највећег броја службеника може сврстати у ове три категорије.

Од оцењивања радног учинка постоје изузеци, па се, према ЗДС, државни службеник који руководи државним органом не оцењује, нити службеник који је текућој години радио мање од шест месеци, као и функционер који је засновао радни однос у кабинету, а изузети од оцењивања су и приправници и лица која су на замени службеника који обавља приправнички стаж.⁸⁵⁰

⁸⁴² Видети: чл. 83. ст. 4. Закона о државним службеницима.

⁸⁴³ Чл. 167, ст. 1. Закона о полицији.

⁸⁴⁴ Чл. 5. Уредбе о оцењивању полицијских службеника.

⁸⁴⁵ Чл. 5, ст. 1. *Исто*.

⁸⁴⁶ Чл. 3, ст. 4. *Исто*.

⁸⁴⁷ Чл. 5, ст. 2 и 3. *Исто*.

⁸⁴⁸ Самостални члан Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима, чл. 93[с4], као и чл. 19. Уредбе о оцењивању службеника приликом оцењивања службеника у органима, службама и организацијама аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и градске општине. У Црној Гори се примењују оцене: „истиче се”, „добар” и „не задовољава” ЗДСН-ЦГ, чл. 82. ст. 1.

⁸⁴⁹ Чл. 31. Уредбе о оцењивању професионалних војних лица.

⁸⁵⁰ Чл. 83. ст. 2. Закона о државним службеницима; чл. 2. Уредбе о вредновању радне успешности државних службеника.

Поступак оцењивања, који се одвија од првог дана јануара до краја фебруара, начелно има четири фазе: прву, која се састоји од радњи оцењивача, али и државног службеника који се оцењује, другу, која се састоји од радњи контролора, трећу, која се састоји од радњи унутрашње јединице у државном органу која је задужена за кадрове и последњу, четврту, у којој се одређује оцена државном службенику.⁸⁵¹ Поступак оцењивања почиње тако што оцењивач припрема извештај о оцењивању државног службеника, који се састоји од података који су значајни за одређивање оцене и од предлога оцене, припрема се пошто истекне период за оцењивање на прописаном обрасцу.⁸⁵² Сам предлог оцене одређује се путем четири повезане радње које следе једна другу. Најпре се, према мерилу за оцењивање „постигнути резултати”, државни службеник оцени оценама од 1 до 5 за сваки квартал периода за оцењивање,⁸⁵³ водећи рачуна о индивидуалном значају сваког утврђеног радног циља, а затим се приступа израчунавању просечне оцене за цео период оцењивања. Након тога, такође, оценама од 1 до 5, по свим осталим критеријумима, сваки државни службеник се оцењује појединачно за цео период оцењивања, па се добија просечна оцена по свим осталим критеријумима заједно. Тако добијена просечна оцена односно „постигнути резултати” сабира се са просечном оценом добијеном применом свих осталих критеријума, а затим дели бројем 2. На основу добијеног укупног резултата утврђује се предлог коначне оцене.⁸⁵⁴

На основу резултата сачињава се извештај на основу којег се, током завршног разговора, консултују непосредни руководиоци и државни службеник. Након завршног разговора, извештај се штампа и потписује од стране оба учесника интервјуа, а овако потписан извештај доставља се кадровској јединици на улагање у лични досије државног службеника. На основу потписаних извештаја, кадровска јединица припрема решење и доставља га лицу које доноси решење. Радни учинак државног службеника утврђује се у односу на резултат вредновања његовог рада на основу члана 12. Уредбе о вредновању радне успешности државних службеника у коме се наводе следеће оцене: није испунио већину очекивања, потребно побољшање, испунио очекивања, превазишао очекивања. На основу чл. 88 ст. 1 Закона о државним службеницима, руководиоци може преместити на непосредно више извршилачко радно место државног службеника за којег је утврђено да је најмање два пута узастопно премашио очекивања, уз услове да: постоји слободно место, државни службеник испуњава услове за рад на том радном месту и поседује одговарајуће потребне компетенције. Изузетно, државни службеник за кога је поновно утврђено да превазилази очекивања, односно који је премештен на непосредно више радно место јер је узастопно два пута премашио очекивања, може бити премештен на непосредно више радно место без обзира што није испунио услове који су у вези са радним искуством у струци.⁸⁵⁵

Оцењивач уноси у извештај о оцењивању и коментаре који су потпора за предложену оцену, нарочито за оцену „нарочито се истиче” или „не задовољава”, објективне тешкоће за рад које је државни службеник имао у периоду за оцењивање, предлоге за стручно оспособљавање и усавршавање државног службеника, упућивање на ванредно оцењивање ако је предложена оцена „не задовољава” и остале коментаре који су значајни за одређивање оцене.⁸⁵⁶ Оцењивач, затим, доставља извештај о

⁸⁵¹ Б. Стојановић, *нав. дело*, 132.

⁸⁵² Чл. 24. Уредбе о оцењивању државних службеника.

⁸⁵³ Једном годишње, а за сваки квартал.

⁸⁵⁴ Видети: чл. 26. Уредбе о оцењивању државних службеника.

⁸⁵⁵ Чл. 88. ст. 2. Закона о државним службеницима.

⁸⁵⁶ Чл. 27. Уредбе о оцењивању државних службеника.

оцењивању државном службенику заједно са позивом за разговор, који они обављају у наредних седам дана од дана када је државни службеник примио позив за разговор. Сврха тог разговора јесте да заједно размотре коментаре оцењивача који су садржани у извештају, коментаре државног службеника на извештај и да извештај по потреби измене. После разговора државни службеник уноси у извештај о оцењивању своје коментаре на садржину извештаја и, ако се не слаже са предложеном оценом или коментарима оцењивача, образлаже разлоге свог неслагања, уписује испод свог коментара датум кад је дао коментар и потписује се, после чега оцењивач потписује извештај о оцењивању.⁸⁵⁷ Чим потпише извештај о оцењивању, оцењивач га доставља контролору који га у року од 10 дана од пријема проверава, решава могуће несугласице између оцењивача и државног службеника и уноси у извештај свој коментар на предложену оцену и на извештај. Потом, контролор ставља контролни потпис на извештај о оцењивању и доставља га унутрашњој јединици у државном органу која је задужена за кадрове.⁸⁵⁸ Задатак те унутрашње јединице јесте да провери да ли је извештај о оцењивању правилно припремљен и да га, ако уочи недостатке, врати оцењивачу и контролору да отклоне неправилности. Они су у обавези да тако исправљен извештај поново доставе јединици у државном органу која је задужена за кадрове.⁸⁵⁹ На основу правилно припремљеног извештаја о оцењивању који му доставља унутрашња јединица у државном органу која је задужена за кадрове, руководилац државног органа решењем⁸⁶⁰, чији предлог опет припрема унутрашња јединица у државном органу која је задужена за кадрове, одређује оцену државном службенику. Решење којим се државном службенику утврђује оцена и извештај о оцени без одлагања се достављају државном службенику. Уколико је незадовољан добијеним решењем о оцени, против истог државни службеник може изјавити жалбу надлежној жалбеној комисији у року од осам дана од дана када је решење примио.⁸⁶¹ Даљи систем правних лекова одређен је Законом о државним службеницима тако што државни службеник може против решења жалбене комисије да покрене управни спор.⁸⁶²

Један од основних проблема који се јавља приликом оцењивања државних службеника односи се на недовољно прецизне критеријуме и циљеве који су постављени опште, који су заправо нереални и немерљиви, јер су углавном преписани из описа послова. То омогућава да процена, од које може зависити напредак или назадовање државних службеника, буде условљена субјективношћу оцењивача, односно непосредно претпостављеног.⁸⁶³ Како би се избегла субјективност приликом вредновања способности и резултата рада државних службеника, руководиоци/оцењивачи би требало да се припреме и озбиљно схвате своју улогу и значај самог оцењивања. Потребно је да редовно прате динамику рада, надзиру учинак, дају простора запосленима да слободно и непосредно изнесу своја мишљења и дилеме, а ако је потребно и да затраже друго мишљење о понашању и резултатима државних службеника чији се рад вреднује. Да би се остварио циљ вредновања рада запослених, неопходно је да постоје јасни и објективни критеријуми, на основу којих се врши само вредновање. У пракси постоји више различитих метода који се примењују

⁸⁵⁷ Чл. 28-30. Уредбе о оцењивању државних службеника.

⁸⁵⁸ Чл. 31. и 32. *Исто*.

⁸⁵⁹ Чл. 34. *Исто*.

⁸⁶⁰ Чл. 84, ст. 2. Закона о државним службеницима.

⁸⁶¹ Чл. 35. и 37. Уредбе о оцењивању државних службеника.

⁸⁶² Чл. 143, ст. 2. Закона о државним службеницима.

⁸⁶³ Т. Танкосић, „Систем оцењивања државних службеника у Србији и његов утицај на каријеру и професионализацију државне управе“, *Администрација и јавне политике*, 1-2/2016, 111.

приликом вредновања способности и резултата рада, а нека од њих ће бити поменути у даљем тексту.

Метод евалуационог разговора подразумева да се послодавац и запослени заједнички договоре о радним циљевима, тако да се вреднује степен остварених радних циљева. Када у поступку вредновања поред послодавца, учествују и други запослени, најчешће они којима је надређен руководећи запослени чији се рад вреднује на овај начин, реч је о *вредновању од 360 степени*. За вредновање се може користити и *метод рангирања* чија примена подразумева да се запослени разврставају на ранг листи од најбољег до најслабијег, и то на основу два параметра, од којих је први је (не)постизање претходно планираних резултата, док се *други* параметар састоји у упоређивању успеха који је запослени остварио у односу на колеге који извршавају сличне задатке. Примењујући *метод принудног рангирања* послодавац разврстава запослене, зависно од њихових професионалних резултата, у неку од унапред предвиђених група (у складу са организационим, економским и технолошким променама, због чега се овај метод вредновања описује као „врхунац менаџерског цинизма“).⁸⁶⁴

У циљу што објективнијег и стручнијег оцењивања државних службеника, неопходно је да оцењивачи и контролори имају у виду горе поменуте грешке. На тај начин би се избегло механичко оцењивање и потенцијалне „грешке“, а сврха оцењивања би била постигнута.

Неостваривање просечног учинка, односно ако руководилац оцени рад државног службеника оценом „не задовољава“, то може да има веома неповољне последице за државног службеника. Негативну оцену добија онај службеник који није показао резултате који су од њега очекивани. У том случају службеник може бити упућен на додатно стручно оспособљавање и ванредно се оцењује протеком 90 дана од претходне незадовољавајуће оцене. Државном службенику коме током ванредног оцењивања буде одређена оцена „не задовољава“ престаје радни однос. Наиме, коначно решење (против првостепеног решења руководиоца државни службеник може поднети жалбу) којим је одређена оцена „не задовољава“ доводи до тога да се током наредних 3 месеца (90 дана) води процедура ванредног оцењивања, а постоји и могућност да се државни службеник упути на додатно стручно оспособљавање. Уколико током ванредног оцењивања државни службеник буде поновно оцењен оценом „не задовољава“, доноси се решење којим се утврђује престанак радног односа државном службенику. У погледу полицијских службеника, радноправна последица негативне оцене („недовољан – 1“) може да има за последицу непризнавање те године у време проведено у претходном звању, што успорава напредовање у служби, али, како истиче проф. Лубарда, не води престанку радног односа.⁸⁶⁵

За оцењивање полицијских службеника надлежан је руководилац организационе јединице, а рад руководиоца организационих јединица оцењује директор полиције, односно службено лице у чијој је надлежности вршење одређених задатака и послова или полицијски службеник кога за то овласти.

3.2. Напредовање државних службеника

Како би се остварио циљ вредновања способности и резултата рада државних службеника, односно да би се државни службеници мотивисали да још више доприносе на раду, неопходно је да извршено вредновање за собом повлачи одређене

⁸⁶⁴ Т. Танкосић, *нав. дело*, 1-2/2016, 111.

⁸⁶⁵ Б. Лубарда, 2012, *нав. дело*, 435.

последнице. У складу са тиме, оцењивање државних службеника позитивном оценом повлачи за собом њихово награђивање и напредовање, а оцењивање негативном оценом повлачи за собом назадовање државних службеника и као најдрастичније престанак радног односа. Да би запослени били мотивисани да се што више доказују, а самим тим и остварују боље резултате у свом раду, неопходно је омогућити одређену награду која ће представљати стимуланс за запослене. Стога, основни аргумент правца „новог јавног менаџмента” јесте тај да везивање плата за резултате рада доводи до повећања ефикасности и делотворности рада службеника.⁸⁶⁶ Према Закону о државним службеницима награда запосленом, за успешност у остварењу утврђених радних циљева као и за способности које је том приликом показао, одражава се кроз институт напредовања.

Напредовање на послу, један од најважнијих мотива запослених током радног века, потврда талента, креативности и испољавања професионалне репутације, доводи до повећања сигурности посла, бољих примања (повећање плате), социјалне промоције уопште.⁸⁶⁷

Напредовање државног службеника представља стимулативну меру којом се службеник мотивише на постизање што бољих резултата. Напредовање је врло јак фактор у мотивацији државног службеника који утиче на његов рад и залагање. Постојање могућности напредовања мотивише државног службеника да уложи додатне радне напоре како би остварио све услове које правни прописи утврђују као неопходне за његово напредовање.

Без обзира да ли је у питању радни однос код приватног послодавца или државне службе, мало је послова који не пружају никакву могућност напредовања (тзв. *Blind Alley Job, Dead – end Job, emploi sans aucune possibilité d’ advancement*). А када не постоји могућност напредовања на друго радно место (најчешће са вишом стручном спремом), онда постоји могућност напредовања у плати, према већим резултатима рада, према већем искуству. Наиме, нема посла где не би било могуће стећи шира и ужа права од оних које радник има у одређеном тренутку. У том погледу могући су напредак у каријери или назадовања, као и стагнирање.⁸⁶⁸

У посебном режиму радних односа државних службеника, оцењивање и напредовање уређује се првенствено законом и подзаконским актима на основу општих подзаконских аката хетерономног права, уз консултације са репрезентативним синдикатом државних службеника, док је у општем правном режиму радних односа оцењивање и напредовање регулисано колективним уговорима о раду.⁸⁶⁹

Један од облика редовног кретања запосленог у служби је прелазак из нижег у више звање или чин, што се назива напредовањем у служби. Тежња за стицањем нових звања значајан је мотивациони фактор у систему организације државних органа. Тежња за напредовањем није само фактор мотивације запослених, већ је и гарант обезбеђивања виталности саме организације, тј. њен успех у постизању својих циљева.⁸⁷⁰ Осим тога, могућност за напредовање, као систем, привлачи амбициозне и способне кадрове који теже да пређу на више позиције, да напредују и развијају своју каријеру. Напредовање, у суштини, представља посебан облик награђивања њиховог

⁸⁶⁶ А. Рабреновић, Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање, „Правни живот“, Часопис за правну теорију и праксу, бр. 11, 2009, 133.

⁸⁶⁷ Б. Лубарда, 2012, нав. дело, 542.

⁸⁶⁸ Н.Тинтић, *Радно и социјално право*, (II), Народне новине, Загреб 1972, 224.

⁸⁶⁹ Ј. Јелисић, 1/2015, нав. дело, 110.

⁸⁷⁰ Б. Шундерић, *Коментар Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Закона о радним односима у државним органима, Закона о штрајку*, Београд, 2005, 157.

успешног и законитог рада. Поред тога, напредак је директно везан за отвореност службеничког система према лицима из осталих области рада, пре свега приватног сектора, кроз примену института конкурса.⁸⁷¹

Свака професионална каријера, што није изузетак већ правило са службеничком, подразумева напредовање. За кретање и напредовање службеника у служби често се користи термин „каријера“.⁸⁷² Овај термин може имати негативну конотацију (најчешће је то каријеризам), што ћемо занемарити. Каријера је процес личног развоја који се одвија паралелно са променама у организацији. Постоје три значења термина „каријера“. Прво се односи на напредовање на хијерархијској лествици, понајвише напредовање према већој плати, односно у виши платни разред. Друго значење, осим побољшања личне ситуације, подразумева и сопствени развој у раду.⁸⁷³ Коначно, појам каријере има уже значење које се односи на кретање у служби са одређеним методама одабирања, начином напредовања и изолацијом од политичких страначких утицаја, односно трајно запослење са гаранцијама у погледу квалификације и начина ступања у службу и са организованим напредовањем. Како неки аутори сматрају, кретање у служби обухвата приправничку службу, напредовање у служби, премештај и упућивање на рад у другу организациону јединицу, прелаз из струке у струку и изузетно враћање на ниже звање или нижу плату.⁸⁷⁴

У државној управи, рад који дуго траје, представља погодно тло за перманентно усавршавање државног службеника, кроз стицање нових знања и искустава.⁸⁷⁵ Протеком времена, потенцијали и могућности државног службеника у смислу овладавања новим знањима и вештинама, постају све већи, а последично томе, реални су изгледи за његово напредовање у послу. На више начина, а у складу са законом и другим прописима, могуће је остварити напредовање државног службеника. У вези са тим, говори се о различитим врстама напредовања државних службеника. Одређена правила о томе примењена су и у Закону о државним службеницима.⁸⁷⁶

За државне службенике, поред низа других специфичности, карактеристично је и начело напредовања прописано чланом 10. ЗДС-а, којим се обезбеђује да ова лица раде на одговарајућим радним местима и да буду адекватно плаћена за тај рад. Сагласно одредби става 1. овог члана, напредовање државног службеника зависи од: стручности, резултата рада и потреба државног органа.

Под напредовањем се подразумева могућност преласка на више радно место, али и могућност да се остане на истом радном месту уз повећање плате.⁸⁷⁷ Дакле, може напредовати и преласком у виши платни разред, без промене радног места, према закону којим се уређују плате у државним органима.⁸⁷⁸

Врсте напредовања државних службеника, према самом Закону о државним службеницима су: премештај на непосредно више извршилачко радно место; постављање на положај (са извршилачког радног места), у истом или другом државном органу; постављање на виши положај у истом или другом државном

⁸⁷¹ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Службеничко право*, Београд 2013, 170.

⁸⁷² „...Чинovníк је усмерен на каријеру, тј. на пењање у служби од нижих, мање важних и мање плаћених положаја ка вишим... Услови напредовања се могу утврдити према годинама службе, али и према оцени на стручном испиту који формира *character indelebilis* чиновника и има доживотан утицај.“ Видети: М. Вебер, „Привреда и друштво“, Том други, Просвета, Каријатиде, Филозофска библиотека, Нова серија, Београд, 1976, 65.

⁸⁷³ N. Powel, *Personnel administration in Government*, Prentice - Hall, 1956, 378.

⁸⁷⁴ Видети: И. Крбек, *нав. дело*, 78.

⁸⁷⁵ И. Мандић, *нав. дело*, 139.

⁸⁷⁶ *Исто*.

⁸⁷⁷ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 154.

⁸⁷⁸ У складу са чл. 87а Закона о државним службеницима.

органу,⁸⁷⁹ док се у смислу Закона о платама државних службеника и намештеника (чл. 16) службеницима пружа могућност напредовања по основу вредновања радне успешности путем преласка у виши платни разред без промене радног места.

Руководилац може да изврши премештај на непосредно више извршилачко радно место службеника коме је за вредновање радне успешности најмање два пута додељена оцена „нарочито се истиче”.⁸⁸⁰ Изузетно, државни службеник који је премештен на непосредно више радно место јер му је два пута узастопно додељена оцена „нарочито се истиче” може бити премештен на непосредно више радно место ако му опет буде одређена оцена „нарочито се истиче”, чак и ако не испуњава услове везане за радно искуство у струци.⁸⁸¹

Државни службеник у систему заслуга, под условом да оствари натпросечне резултате рада (службе), после извесног периода службе за државу као послодавца, стиче право на повећање плате, али и на напредовање, које по аутоматизму државног службеника уводи у виши платни разред.

Тако је незадовољавајућа оцена на ванредном оцењивању државних службеника утврђена као разлог за престанак радног односа независно од воље запосленог и послодавца, док је оцена „задовољава” квалификована као разлог за премештај на радно место разврстано у непосредно ниже звање, односно као разлог да се службенику одреди нижи платни разред, ако такво радно место не постоји. За напредовање на положај или виши положај карактеристично је да постоји могућност постављења на сваки, а не само на непосредно виши положај, на основу оцена рада и радног искуства.⁸⁸² За разлику од напредовања на извршилачким радним местима, напредовање на положај или виши положај је могуће искључиво после спроведеног интерног или јавног конкурса.⁸⁸³

У нашем службеничком систему успостављен је систем напредовања који има обележја и каријерног система и система позиција, с обзиром да је интерни конкурс за попуњавање радних места одлика каријерног система, а могућност да се сва, а не само најнижа радна места попуне јавним конкурсом, одлика отвореног система.⁸⁸⁴

Напредовање је углавном добро осмишљено и засновано на детаљно разрађеним показатељима радног учинка, али се теоријски појављује могућност веома брзог напредовања јавног службеника који би, као миљеник руководиоца, узастопно добијао високе оцене. Посматрано са становишта етике јавне управе, погрешно је и решење према којем се на привремено запослене не примењују мерила за пријем у јавну службу, што отвара простор за феномен „подморничарења”, нити оцењивање које важи за стално запослене. Посебно је забрињавајуће одсуство масовне етичке обуке и ваљаних законских одредаба о спречавању сукоба јавног и приватног интереса.⁸⁸⁵

Битан услов за напредовање представља и каријерни развој запослених. Како би се постизали што бољи резултати у раду, потребно је инвестирати у обуке и стручно усавршавање запослених, чиме би се унапредиле њихове компетенције, а самим тим и створио основ за даљи напредак у професионалној каријери. Имајући у виду да запослени успех у каријери доживљавају као лични успех, повећава се

⁸⁷⁹ Чл. 87. Закона о државним службеницима.

⁸⁸⁰ Чл. 88, ст. 1. *Исто*.

⁸⁸¹ Чл. 88, ст. 2. *Исто*.

⁸⁸² „За напредовање морају да буду испуњени услови везани за однос вредновања радне успешности, постојање слободног радног места и радно искуство који су потребни за напредовање на више извршилачко радно место.“ Чл. 89, ст. 2. *Исто*.

⁸⁸³ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 165.

⁸⁸⁴ *Исто*.

⁸⁸⁵ С. Кораћ, *нав. дело*, 567.

њихова мотивација и ангажованост на послу. О значају ове теме говори и документ ОУН „Standards and techniques“ у коме се наводи да „квалитет јавне управе зависи у великој мери од преданости, способности и поштења јавних службеника.“⁸⁸⁶

3.2.1. Систем отвореног и редовног напредовања

Постоје две врсте напредовања државних службеника, и то отворено напредовање и редовно напредовање. Отворено напредовање се односи на претходно оцењивање рада, способности и вештина државног службеника чије је напредовање у питању од стране овлашћених и квалификованих лица или органа. Поступак овлашћивања и оцењивања прописује се самим законом или се овлашћење даје одговарајућем органу који образује руководиоца државног органа. Ради постизања објективности, поступак напредовања је увек прописан законом. Редовно или аутоматско напредовање је вид напредовања у коме се државни службеник унапређује у зависности од временаведеног у државној управи, његових стечених стручних квалификација и слично. Код овог облика напредовања службеника зависи од објективних критеријума, док су оцена рада и карактеристика службеника у другом плану.⁸⁸⁷ Треба напоменути да је отворени систем напредовања више у складу са класификацијом радних места, док је аутоматски систем везан за разврставање државних службеника.⁸⁸⁸

Редовни (аутоматски) напредак настаје чим се испуне одређени формално објективни критеријуми, као што је нпр. одређени број година радног стажа проведених на тадашњем радном месту, стечени виши степен стручне спреме и сл.⁸⁸⁹ Дакле, овај систем се заснива на објективним критеријумима попут радног стажа, стицања више стручне спреме итд. Сходно наведеном, напредак не зависи од воље овлашћеног појединца или колективног органа. Заговорници редовног система напредовања претпостављају да дуга и успешна каријера даје довољну гаранцију за рад државних службеника на вишим положајима. Противници овог система сматрају да се ова претпоставка у пракси често може показати погрешном. То је зато што природа посла на нижем положају није захтевала радне вештине потребне на вишој позицији.⁸⁹⁰

3.2.3. Комбиновани систем напредовања

Комбиновани систем напредовања запослених подразумева комбинацију отвореног система напредовања и аутоматског система напредовања. У поменутом систему битна је стручна спрема, залагање и постигнути успеси у раду, као и године проведене на одређеном послу. То доводи до стимулисања службеника на што већи и бољи учинак на послу; на стимулацију у области стручног усавршавања, али и на приоритет из редова већ запослених у тој радној организацији за напредовање, а самим тим и пружа већу сигурност посла. То с једне стране доводи до унутрашњих побољшања, што јача кохезивност радне заједнице и олакшава попуњавање радних места, али са друге стране затвара радне заједнице у „приватне групе“, онемогућава

⁸⁸⁶ Ч. Божићевић, Ђ. Блажић, *Основи правног положаја државних службеника*, Подгорица 1993, 32, нав. према М. Давинић, *нав. дело* 522.

⁸⁸⁷ А. Илић, „Појам и врсте службеничких система“, *Страни правни живот*, 1/2012, 281.

⁸⁸⁸ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 47.

⁸⁸⁹ Н. Тинтић, *Радно и социјално право*, (II), Народне новине, Загреб 1972, 230.

⁸⁹⁰ Б. Шундерић, 2005, *нав. дело*, 158.

једнак приступ свим пословима свима под једнаким условима, онемогућава успешну селекцију и развој такмичарског духа.⁸⁹¹

4. Специфичности оспособљавања и усавршавања државних службеника

Употребно време знања се све више скраћује, из чега проистиче да школско и факултетско образовање постају само један од услова за запошљавање и један од предуслова за континуирано учење, стручно оспособљавање и развој.⁸⁹² На овај начин образовање и обука запослених постају један од кључних фактора развоја људских ресурса, организационе флексибилности и конкурентске предности. Другим речима, без континуираног образовања, обуке и стручног усавршавања (оспособљавања) запослених, нема ни индивидуалног ни организационог успеха.⁸⁹³

Држава и њена управа, морају да се прилагођавају сталним и све бржим променама у друштву и окружењу. То важи и за државне службенике. Наиме, успех рада државне управе зависи од стручности државних службеника. Њихов стални развој кључан је за способност управе да одговори новим променама и новим захтевима. Идентификовање компетенција за ефикасно обављање послова јасно показује где треба усмерити напоре, како у погледу личног развоја на тренутном радном месту, тако и у погледу каријерног развоја државних службеника.⁸⁹⁴ Уколико не постоји разумевање о томе како компетенције доприносе личном и организационом успеху оквир компетенција неће служити својој сврси. Да би увођење компетенција у државну управу Србије добило свој прави смисао, потребно је континуирано јачати свест и капацитете свих кључних институционалних фактора, и то посебно руководећих државних службеника.⁸⁹⁵ Ако руководиоци имају добре руководеће вештине и довољно пажње посвећују мотивацији и развоју запослених, развија се и организација, остварују се добри резултати, задовољство оствареним послом и повећава квалитет услуга које се пружају грађанима, а самим тим и јача интегритет и отпорност на било који вид корупције у јавном сектору. Примена модерног концепта управљања људским ресурсима заснованог на компетенцијама утиче на јачање професионализма, транспарентног рада, личне одговорности запослених, њихове мотивације и задржавање високо стручног кадра у државној управи.⁸⁹⁶

Стручно усавршавање је стицање нових знања, способности и вештина које су неопходне за делотворно обављање процеса рада на другом, (хијерархијски) вишем радном месту код истог (или другог) послодавца, што је у функцији не само (будућих) потреба послодавца већ и развоја персоналне каријере.⁸⁹⁷ Службеник има право и дужност да се стручно усавршава у складу са потребама државног органа.⁸⁹⁸ Право на стручно усавршавање је у корелацији са професионализацијом управног сектора.⁸⁹⁹

⁸⁹¹ Н. Тинтић, 230.; Ј. Јелисић, 1/2015, *нав. дело*, 113.

⁸⁹² Ж. Кулић, С. Перић, *нав. дело*, 155.

⁸⁹³ И. Мандић, *нав. дело*, 145.

⁸⁹⁴ А. Рабреновић, З. Вукашиновић-Радојичић, „Увођење компетенција у службенички систем Србије – концептуална питања“, *Правни живот*, 10/2017, 347.

⁸⁹⁵ *Исто*.

⁸⁹⁶ *Исто*., 348.

⁸⁹⁷ Б. Лубарда (2012), *нав. дело*, 523.

⁸⁹⁸ Чл. 10, ст. 2. Закона о државним службеницима.

⁸⁹⁹ Право на стручно усавршавање, као део права на рад, гарантовано је бројним домаћим и међународним правним актима. Удружено с принципом Lifelong learning – представља окосницу института стручног усавршавања које се спроводи у државној управи.

Овај динамични контекст садржи широке промене у организационој култури, менталитету, понашању, ефектима рада и сталну контролу квалитета рада, посебно у сфери односа са грађанима. Овакви напори карактеришу светски покрет „нове јавне управе у служби грађана“ који парцијално замењује, односно делимично укључује елементе „новог јавног менаџмента“, чији је развој карактеристичан за крај XX века, а који је у данашњим условима данас само делимично употребљив, и то само као коректив. Овакав развој диктиран је изузетно брзим променама околности у којима свака земља послује, а посебно оних које се налазе у транзиционом процесу.

Стручно усавршавање је, поред планирања, одабира кадрова, њиховог праћења, евалуације и унапређења, један од кључних елемената интегрисаног управљања и развоја људских ресурса у јавној управи и укупном остваривању реформских циљева и принципа.⁹⁰⁰ Потребно је да службеници јавне управе стекну знања и вештине на основу којих ће бити у стању да посредују између захтева за ефикасношћу и потребе да укључе грађане. Проблеми и ризици који се у вези с тим појављују не негирају неопходност остваривања ове мисије, већ само повећавају потребу за већим и сложенијим знањима и вештинама њених службеника на том плану.⁹⁰¹

Постоји обиље правних докумената који на европском и међународном плану, на директан или индиректан начин, регулишу право на доживотно учење/усавршавање. Ове правне акте можемо груписати на следећи начин: а. правни акти донети у оквиру МОР-а (конвенције, препоруке, смернице и закључци), као међународни правни акти: Конвенција бр. 140 о плаћеном одсуству за образовне сврхе⁹⁰², Конвенција бр. 142 о професионалној оријентацији и стручном оспособљавању у развоју људских ресурса⁹⁰³, Конвенција бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца⁹⁰⁴, као и истоимене препоруке које их допуњују: Препорука бр. 148 о плаћеном одсуству за образовне сврхе, Препорука бр. 150 и Препорука бр. 166, Препорука бр. 195 о развоју људских ресурса (образовање, усавршавање и доживотно учење); б. правни акти донети у оквиру Савета Европе, као део европског некомунитарног радног права: Европска социјална повеља односно, (Ревидирана европска социјална повеља)⁹⁰⁵, Европска конвенција о људским правима⁹⁰⁶; ц. правни акти донети у оквиру Европске уније као део европског комунитарног радног права и: Повељу о основним правима у Европској унији⁹⁰⁷, Меморандум о доживотном учењу⁹⁰⁸; д. правни акти донети у оквиру Уједињених

⁹⁰⁰ Б. Стојановић, „Стручно усавршавање службеника у Србији“, *Савремена управа*, 1/2019, 6.

⁹⁰¹ Д. Миловановић, Ј. Ничић и М. Давинић, Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији, Удружење за јавну управу и ЈП Службеник гласник, 2011.

⁹⁰² „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 14/198282-684.

⁹⁰³ „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 14/1982-689.

⁹⁰⁴ Закон о измени Закона о ратификацији Конвенције Међународне организације рада број 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца: Службени лист СФРЈ - Међународни уговори, број 7/1991-28

⁹⁰⁵ Европска социјална повеља из 1961. (European Social Charter, European Treaty Series, No. 35), доступно на <https://rm.coe.int/168006b642>. Европска социјална повеља (ревидирана), Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода „Службени гласник РС - Међународни уговори“, бр. 12/2010.

⁹⁰⁶ Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода од 4. септембра 1950. године, „Службени лист СЦГ“ - Међународни уговори, бр. 9/2003.

⁹⁰⁷ Повеља Европске уније о основним правима, 2007/С 303/01, доступно на:

http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Povelja%20Evropske%20unije%20o%20osnovnim%20pravima.pdf

⁹⁰⁸ Меморандум о доживотном учењу Европске комисије (A Memorandum on lifelong learning, Commission of the European Communities, Brussels, 2000 (<http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/MemorandumEng.pdf>))

нација, као акти универзалног карактера: Општа декларација о правима човека⁹⁰⁹, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима.⁹¹⁰

Стручном усавршавању и оспособљавању посвећена је глава 8 Закона о државним службеницима. Програми стручног усавршавања прописани одредбом члана 97, ЗДС су: општи програм обуке; посебни програми обуке у складу са специфичним потребама из делокруга и надлежности државних органа и програм обуке руководиоца. Програм опште обуке спроводи се ради обезбеђења подизања нивоа знања и вештина за обављање послова у државним органима, у складу са утврђеним потребама, и обухвата: 1) програм уводне обуке, који се спроводи за оне државне службенике који су по први пут у радном односу у државном органу и 2) програм сталног стручног усавршавања државних службеника у државним органима,⁹¹¹ који обухвата опште и специфичне теме из надлежности државних органа, практична знања и вештине које су уобичајене или одликују већину корисника.⁹¹²

У односу на државне службенике, стручно оспособљавање полицијских службеника припада посебним програмима обуке и организује се кроз: основну и специјалистичку обуку, као и полицијску обуку основног нивоа и обуку за руководећи ниво.⁹¹³ Основну обуку полицијских службеника спроводи Центар за основну полицијску обуку са циљем да се полазници оспособе за законито и ефикасно обављање послова и задатака униформисаног полицијског службеника, за адекватан рад на радном месту полицајца, полицајца за рад у заједници или полицајца за одређену област рада.⁹¹⁴ Специјалистичку обуку организује и реализује организациона јединица која је надлежна за послове управљања људским ресурсима, према утврђеним потребама организационих јединица Министарства.⁹¹⁵ Путем специјалистичке обуке полицијски службеници стичу додатна знања, вештине и ставове који су неопходни за компетентно обављање полицијских послова у одређеној области рада Министарства, као и додатна знања, вештине и ставове. Циљ спровођења специјалистичке обуке је повећање ефикасности и ефективности у обављању полицијских послова.

Под војним стручним оспособљавањем, у смислу Закона о војном образовању⁹¹⁶ се подразумевају програми обуке за резервне официре Војске Србије, кандидата за пријем у професионалну војну службу и страних држављана.⁹¹⁷ Усавршавање се може одвијати на Универзитетима или Универзитети могу организовати програме (курсева, семинаре, радионице, стручна и научна саветовања и друго) усавршавања у сарадњи са другим високошколским установама и јединицама и установама Министарства одбране и Војске Србије.⁹¹⁸ За резервне официре Војске Србије, војно стручно

⁹⁰⁹ Универзална декларација о људским правима (Universal Declaration of Human Rights, adopted by General Assembly resolution 217/III/ of 10 December 1948), доступно на <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

⁹¹⁰ Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима ОУН. 1966. „Службени лист СФРЈ“ - Међународни уговори, бр. 7/1971.

⁹¹¹ Чл. 97б, ст. 5. Закона о државним службеницима.

⁹¹² Чл. 97б. Исто.

⁹¹³ Чл. 31. Уредбе о стручном оспособљавању и усавршавању у Министарству унутрашњих послова, „Службени гласник РС“, бр. 42/2017, 56/2018, 34/2019, 11/2020, 24/2021.

⁹¹⁴ Чл. 32. Исто.

⁹¹⁵ Чл. 83. Исто.

⁹¹⁶ Закон о војном образовању „Службени гласник РС“, бр. 36/2018.

⁹¹⁷ Чл. 2, ст. 5. Закона о војном образовању.

⁹¹⁸ Чл. 28. и 29. Исто.

оспособљавање се реализује у два дела и траје шест месеци. Први део стручног оспособљавања реализује се на Универзитету одбране и траје четири месеца и десет дана, а други део се обавља у оквиру јединица и установа Министарства одбране и Војске Србије и траје педесет дана (месец дана и двадесет дана). У првом делу војно стручног оспособљавања реализују се: 1) општа војна обука, стручно-специјалистичка обука, време прилагођавања, резервно време и редовно одсуство. Општа војна обука се састоји од тактичке, ватрене, машинске (стројеве) и физичке обуке, војне топографије, познавања војног права и прописа и морала војске. Општу обуку за све родове и службе спроводе: Катедра Војне академије, Катедра Медицинског факултета Војномедицинске академије и Кадетске бригаде Војне академије.

Под стручно-специјалистичком обуком се подразумева тактика родова и служби; познавање, руковање и одржавање наоружања и опреме родова и служби. Други део војностручне обуке резервних официра Војске Србије, који траје месец дана и 20 дана, састоји се од стажирања и промоције. Стажирање се реализује у јединицама и установама Министарства одбране и Војске Србије, док се промоција реализује на Универзитету одбране.⁹¹⁹ На основу члана 20. Правилника о војностручној обуци резервних официра Војске Србије и војној обуци за лица који су кандидати за пријем у професионалну војну службу, војна обука лица која се кандидују за пријем у професионалну војну службу траје 55 радних дана. Ова обука се реализује из три рада. Први део војне обуке лица која се кандидују за пријем у професионалну војну службу реализује се на Универзитету одбране и траје 35 радних дана, а обухвата општу војну обуку, која је идентична за све родове и службе и састоји се од: обуке, која може бити: тактичка, ватрена, стројева и физичка, војне топографије, војног права и прописа и морала војске. Други период се односи на практичну примену знања, односно обављање стручне праксе у периоду од десет радних дана у јединицама и установама Министарства одбране и Војске Србије. Трећи период се односи на стажирање, које траје десет радних дана и изводи се у јединицама и установама Министарства одбране и Војске Србије.

Уколико извршимо компарацију права на стручно усавршавање запослених у општем правном режиму, дакле ЗР, и државних службеника, односно ЗДС, налазимо битну разлику у погледу стручног усавршавања. Наиме, ЗР прописује да запослени има право и могућност да се усавршава, док ЗДС (чл. 10. ст. 2) налаже да државни службеник има обавезу да се усавршава.⁹²⁰

⁹¹⁹ Правилник о војно стручном оспособљавању за резервне официре Војске Србије и војном оспособљавању за лица која су кандидати за пријем у професионалну војну службу „Службени војни лист“, бр. 14/2019, чл. 9-11.

⁹²⁰ Дужност и обавеза стручног усавршавања службеника датира још од периода послератне Југославије. Наиме, Закон о државним службеницима од 23. јула 1946. године је прописао формирање струка и звања државних службеника што је омогућило специјализацију и индивидуализацију радних места према потребама службе. Тиме се омогућило усавршавање и изграђивање кадрова. Свака струка добила је, осим општих службеничких прописа, и прописе који одговарају њеним специфичним потребама. Тако су уредбе Савезне владе прописале струке према стручним пословима који чине неку ресорну целину. Даља специјализација је вршена и према звањима. Имајући у виду да је било и таквих струка које су уже везане уз одређени ресор, али и таквих струка које су биле много шире одређене, није било ниједног ресора у коме би радили само службеници специфичне струке. У оквиру сваке струке прописана су одговарајућа звања. Распоред звања унутар струка вршио се по критеријуму сложености послова и стручне спреме која се тражила у одређеном звању. Кретање по тој лествици звања представљало је напредовање у служби. У вези са тим треба указати на то да стручна спрема није била критеријум који би спречавао напредовање државног службеника. Наиме, под стручном спремом службеника подразумевао се најшири могући појам стручне оспособљености и положен стручни испит. Како је био евидентан дефицит стручног односно школованог кадра, да би се постојећи кадрови одржали, службеник без предвиђене школске спреме, ако би се доказао стручним да врши

Службеник је у обавези да се стручно усавршава према потребама органа у којем ради, а са друге стране да му такво усавршавање у погледу организовања и финансирања буде обезбеђено од стране послодавца. Стручно усавршавање је и право службеника али чини се да је у нашим условима стручно усавршавање више обавеза него право, с обзиром на то да се усавршавање законским путем условљава интересом послодавца.⁹²¹

Почетни корак у процесу стручног усавршавања, најпре на нивоу свих органа државне управе и служби Владе, а потом и на нивоу сваког од њих појединачној јесте утврђивање потреба које по свом карактеру могу бити опште и посебне. Овај процес подразумева спровођење следећих анализа: анализе послова који су од значаја за све органе државне управе; анализе послова - радних места у сваком од органа државне управе и сходно њима анализу општих, односно посебних потреба за стручним усавршавањем. За утврђивање потреба за стручним усавршавањем од значаја су извештаји о спроведеном оцењивању - рубрика „Потребе за стручним усавршавањем” - који садрже информације о предложеним обукама за сваки орган појединачно.⁹²²

ЗДС (чл. 97. ст. 2) прописује три врсте обука, тј. облика стручног усавршавања. Прва врста обуке је Општи програм обуке, друга врста обуке је Програм обуке руководиоца, док трећа врста обуке обухвата посебне програме обуке који су у складу са специфичним потребама из делокруга и надлежности државних органа.

Општи програм се израђује у складу са потребама обуке државних службеника у свим органима државне управе и представља скуп знања и вештина неопходних за рад државних службеника, без обзира у ком органу раде. Основна претпоставка за припрему адекватних програма обука, који ће одговарати образовним потребама и потребама радних места, јесте утврђивање потреба за стручним усавршавањем. Само се на такав начин могу успешно реализовати програми стручног усавршавања који ће имати ефекте на лични развој запослених и унапређење рада органа и организација.⁹²³ Важно је указати на то да за утврђивање и анализу потреба за стручним усавршавањем треба обезбедити ажурне и прецизне извештаје о оцењивању службеника, који би садржали и процену руководиоца о ефектима обука које су државни службеници похађали. То утиче на јачање свести о улози оцењивања, али и креирање потребних и оправданих програма стручног усавршавања у складу са потребама и захтевима радних места. Евалуација ефеката усавршавања мора да обухвати оцену запосленог који је био на стручном усавршавању, али и оцену његовог претпостављеног, односно непосредног руководиоца.⁹²⁴

Потребно је нагласити да само јединством општег и посебних програма стручног усавршавања државних службеника могуће је у целини одговорити на разноврсне потребе државних службеника за недостајућим знањима и вештинама који су потребни за њихово ефикасно и ефективно обављање свакодневног посла.⁹²⁵

послове одређеног звања, могао је бити разврстан и у више звање. Тако је стручно усавршавање коначно прерасло у право и обавезу државних службеника. И. Вукођански, 1–2/2012, *нав. дело*, 178.

⁹²¹ М. Ковач-Орландић, „Право на стручно усавршавање и концепт доживотног учења“, *Радно и социјално право*, 2/2011, 69.

⁹²² Д. Миловановић, Ј. Ничић, М. Давинић, *нав. дело*, 77.

⁹²³ Имајући у виду знања и вештине које су локалним службеницима (службеницима у јавним агенцијама, јединицама локалне самоуправе...) потребне за обављање поверених послова, као и потребу јавног интереса и сталне сарадње између централних и локалних нивоа власти, неопходно је ускладити садржај програма стручног усавршавања централних и локалних службеника и дефинисати стратешки оквир стручног усавршавања локалних службеника који би био усклађен са Стратегијом стручног усавршавања државних службеника. З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 170.

⁹²⁴ Видети: Д. Миловановић, Ј. Ничић, М. Давинић, *нав. дело*, 133.

⁹²⁵ I. Zlatanović, S. Antonijević, *Stručno usavršavanje državnih službenika u Republici Srbiji*, Dial, Beograd, 2007, 9.

Поред општег и посебног програма обуке, Законом о државним службеницима предвиђен је и програм обуке руководиоца државних органа.⁹²⁶

Према чл. 97а ЗДС, предвиђени су критеријуми, мерила и начин утврђивања потреба за стручним усавршавањем. Потреба за стручним усавршавањем постоји нарочито:

- приликом доношења нових прописа које примењује државни орган или суштинске измене истих;

- у случају кашњења у извршавању обавеза или кашњењу са поступањем у утврђеним роковима (у најмање 10% обавеза и рокова);

- у случају када се у поступку управне или судске контроле законитости управних аката које доноси државни орган, поништи или укине најмање 10% аката који су били предмет контроле;

- када у инспекцијском надзору или другом облику контроле надлежни орган наложи меру или донесе препоруку за отклањање утврђених недостатака у односу на употребу стечених знања и вештина за обављање послова радног места државних службеника;

- када руководиоца државног органа оцени да опште стање у области којим руководи, указује на потребу стручног усавршавања државних службеника;

- када непосредни руководиоца у сарадњи са лицем одговорним за управљање кадровима у органу, у поступку вредновања радне успешности утврди да је потребно унапређење компетенција, односно знања и вештина државних службеника.⁹²⁷

Влада ближе уређује начин обављања стручног усавршавања, па је у том смислу донет Правилник о утврђивању програма општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе, средства за стручно усавршавање државних службеника, у зависности од тога да ли се ради о општим програмима стручног усавршавања или о посебним програмима усавршавања, обезбеђују се из републичког буџета или из посебног буџета органа односно организација чији се службеници стручно усавршавају.⁹²⁸ У случају неоправданог одсуства са програма стручног усавршавања, службеник се може суочити са одређеним санкцијама.

Како би програми посебног стручног усавршавања били у складу са општим, неопходна је интерактивна и континуирана сарадња органа државне управе - Министарства државне управе и локалне самоуправе, Националне академије, Високог службеничког савета, Канцеларије за европске интеграције и других. Неопходно је детаљно уредити однос између надлежних тела, како би се установиле јасне надлежности и улоге у области стручног усавршавања. На нивоу појединачних органа управе мора се обезбедити стабилан систем комуницирања између јединица за управљање кадровима и јединица за европске интеграције. Такође, неопходно је јачање капацитета јединица за европске интеграције у свим органима државне управе, кроз интензивно стручно усавршавање и развој запослених у њима. Било би сврсисходно формалноправно уредити механизме координације и сарадње структура за управљање процесима европских интеграција и реформе управе и обезбедити њихову повезаност и интегрисаност, с обзиром да ови комплексни процеси углавном зависе од иницијативе и способности руководиоца и службеника у органима. Потпуна и ажурна централна кадровска евиденција могла би бити значајан извор

⁹²⁶ Чл. 97в. Закона о државним службеницима.

⁹²⁷ Чл. 97а. Исто.

⁹²⁸ Видети: чл. 97. ст. 3. Исто. О томе више: Р. Брковић, *Стручно усавршавање државних службеника*, у: Ђорђевић, С. (ур). *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске Уније*, Универзитет у Крагујевцу – Правни факултет, Крагујевац, 2017, 69.

информација када је реч о утврђивању потреба за стручним усавршавањем, утврђивању потреба за доношењем нових и изменама постојећих прописа и припрему општих и посебних програма стручног усавршавања.⁹²⁹

Мењајући радна места у оквиру система управе, службеници стичу нова знања и способности. Будући да стручно усавршавање утиче на кретање службеника током каријере, односно да каријерни систем омогућава прелазак службеника са једног на друго радно место у оквиру система државне управе (мобилност), поставља се питање у којој су мери каријерне могућности службеника условљене стручним усавршавањем. Оно мора бити део система управљања кадровима и представља важан део у оцењивању државних службеника.⁹³⁰

Континуирано стручно усавршавање је нешто што треба да буде примат сваког органа како би се одржао одређени квалитет рада, а нарочито данас када се често говори о знању као најзначајнијој вредности XXI века.⁹³¹ Облици у којима се организује и спроводи програм стручног усавршавања могу бити предавања, семинари, тренинзи, радионице, округли столови, конференције, стажирања, коучинг, менторство, студијске посете, електронско учење и друго.⁹³² ЗДС-ом је детаљно уређено ко су предавачи, ментори, коучи и други реализатори и спроводиоци програма, њихово право на накнаду за извршени рад, право на плаћено одсуство са рада, за које остварују право на накнаду плате као да се налазе на раду, затим спровођење селекције и акредитација предавача и других реализатора и спроводиоца програма, као и услови у погледу потребних кадрова, простора, опреме и средстава које морају испунити лица која се акредитују за спровођење посебних програма.⁹³³

Досадашњи резултати постигнути у области стручног усавршавања у Србији делимично охрабрују. Неопходно је повећати повезаност знања и вештина потребних при вршењу послова у јавној управи с програмима и методима реализације програма стручног усавршавања. Такође, потребно је подићи свест непосредних руководилаца о значају овог сегмента управљања људским ресурсима у циљу повећања делотворности, ефикасности и економичности рада службеника којима руководе. Коначно, неопходно је обезбедити свеобухватност и одрживост активности стручног усавршавања, стандардизацију очекиваних резултата и процеса, евалуацију свих аспеката, као и већу усклађеност активности носилаца система стручног усавршавања. У том смислу, одговарајући допринос би требало да пружи Стратегија стручног усавршавања државних службеника, као и изложене анализе које су послужиле као основ за њену израду.⁹³⁴

Успешан систем стручног усавршавања заснован је на уважавању традиције и претходних достигнућа јавне управе, уз развијање способности јавне управе да - у савременим условима неизвесности и сложености - предвиђа, предухитри и спречи разноврсне кризе или да обезбеди прилагођавање измењеном окружењу.⁹³⁵

Да би стручно усавршавање одговорило сложеним задацима и објективним ограничењима, неопходно је да се заснива на реалним потребама и омогућава њихово задовољавање, да је ефикасно у смислу оправданости уложених средстава и да се успостави као усклађена целина разноврсних активности и различитих носилаца.

⁹²⁹ З. Вукашиновић-Радојичић, 2015, *нав. дело*, 171.

⁹³⁰ *Исто*, 169.

⁹³¹ Р. Брковић, стручно усавршавање, *нав. дело*, 76.

⁹³² Чл. 97е. Закона о државним службеницима.

⁹³³ V. Bilbija, 10/2018, *нав. дело*, 324.

⁹³⁴ Д. Миловановић, Ј. Ничић, М. Давинић, *нав. дело*, 141.

⁹³⁵ J. Bourgon, „The History and future of nation-building? Building capacity for public results”, 205-207.

Успешност стручног усавршавања зависи и од усклађености са другим елементима система јавних службеника, чији је нераскидиви део, као и од усклађености са целокупним системом јавне управе. При томе је од кључног значаја да постоји „воља” функционера и руководећих службеника да се стручно усавршавање спроводи у складу са реалним потребама, савременим методама и да се на радном месту примењују стечена знања и вештине.⁹³⁶

Добро обучени службеници постају гарант квалитетне јавне управе у служби грађана. Тиме се постижу још два циља: стварање добре, ефикасне и јефтиније јавне управе, која ће свим грађанима понудити пуну правну предвидљивост и извесност у остваривању њихових права.⁹³⁷ Од великог значаја је и Регионална школа за државну управу у Даниловграду, која је основана ради професионалног усавршавања државних службеника држава региона, којој се 2010. године придружила и Република Србија.⁹³⁸

Основно начело у креирању стручног усавршавања и образовања државних службеника у Републици Србији може се дефинисати геслом: „вештине, а не знање”. Ово указује на то да се стицање знања и даље везује за институције образовног система – школе и факултети, док се стицање практичних вештина државним службеницима обезбеђује управо кроз пројекте стручног оспособљавања и усавршавања.⁹³⁹

Како су високошколске институције за сада недовољно заступљене у систему обука државних службеника у више наврата се актуелизовало питање специјалистичких студија за потребе јавне администрације. У том смислу поменимо и то да је у првим годинама реформе државне управе била у оптицају и идеја о оснивању посебног института за државну управу.⁹⁴⁰

Треба указати на позитиван помак који је начињен конституисањем Националне академије за јавну управу⁹⁴¹ као централне институције система стручног усавршавања запослених у јавној управи Републике Србије. Академија има статус јавно признатог организатора активности неформалног образовања одраслих и обавља широк спектар стручних и с њима повезаних послова државне управе који су дефинисани посебним Законом о Националној академији за јавну управу.⁹⁴² Формирањем ове институције је створен правни оквир којим се обезбеђује свеобухватност и одрживост активности стручног усавршавања и стандардизација процеса и очекиваних резултата. Посебан значај је што се радом Националне академије омогућују једнаке могућности задовољења потреба за стручним усавршавањем свих запослених у органима државне управе и јединицама локалне самоуправе. Међутим, поред напретка у нормативној и институционалној области који је остварен формирањем централне институције за стручно усавршавање у јавној управи, остаје потреба даљег унапређења стања у овој области. На првом месту, мисли се на повезивање шире стручне и научне јавности са институцијом за спровођење стручног усавршавања. Осим тога, треба поменути и потребу за иновирањем поступка оцењивања успешности рада државних службеника. Овде се

⁹³⁶ D. Milovanović, „Regulatorna reforma i stručno usavršavanje u javnoj upravi”, *Pravni život*, 10/2010, 253.

⁹³⁷ I. Vukonjanski, „Komparacija stručnog usavršavanja državnih službenika u Srbiji i odabranim zemljama”, *Časopis za ekologiju i tržišne komunikacije*, 1/2019, 184.

⁹³⁸ Р. Брковић, 2017, *нав. дело*, 70.

⁹³⁹ I. Vukonjanski, *нав. дело*, 191.

⁹⁴⁰ Исто.

⁹⁴¹ О овој институцији се више информација може добити на њеној интернет страници: <https://www.napa.gov.rs/tekst/34/o-nama.php>. Списак програма обуке за 2022. годину је доступан на: <https://www.napa.gov.rs/tekst/49/godisnji-programi-obuka-naju.php>

⁹⁴² „Службени гласник РС“, бр. 94/2017.

пре свега мисли на потребу да би као саставни део извештаја о оцењивању требало да буде и део који се односи на процену руководиоца о ефектима који су семинари, курсеви и обуке имали на рад државног службеника у току извештајног периода за оцењивање. С тим у вези, потребно је унапредити процедуру утврђивања програма обука. Наиме, према досадашњој пракси, чини се да су креатори опшних и посебних програма стручног усавршавања били мање креативни. По инерцији, из године у годину се понављају неке области као што су: јавне финансије, процедуре доношења закона, контрола рада органа управе и инспекцијски надзор, информационе технологије, приступ информацијама од јавног значаја, јавне набавке и томе слично.

4.1. Приправништво и државни стручни испит

Традиционално, стручно оспособљавање се везује за приправништво. Уколико лице није раније било у радном односу (а има средњу, вишу или високу школску спрему) или је било, али у времену краћем од времена трајања приправничког стажа за исти степен школске спреме, оно се прима у радни однос на одређено време у својству приправника. За обављање послова у државној управи је, осим одређеног степена и врсте стручне спреме, неопходна одговарајућа припрема. Она се обезбеђује кроз приправништво чији је циљ оспособљавање за самосталан рад.

Према Закону о државним службеницима, „приправник је лице које по први пут заснива радни однос у својој струци и оспособљава се за самосталан рад. Изузетно радни однос у статусу приправника може се засновати и са лицем које је код другог послодавца било у радном односу краће од времена утврђеног за приправнички стаж у степену образовања који је услов за рад на тим пословима, с тим да време проведено у радном односу код другог послодавца не урачунава се у приправнички стаж. Приправник заснива радни однос на одређено време, после спроведеног јавног конкурса.“⁹⁴³

Приправници се оспособљавају за самосталан рад према програму који доноси руководиоца у складу са делокругом органа. За полицијске службенике, Уредбом о стручном оспособљавању приправника и полагању стручног испита у Министарству унутрашњих послова⁹⁴⁴ стручно оспособљавање приправника спроводи се према Програму стручног оспособљавања приправника, и са циљем да се приправник, практичним радом и учењем под надзором, оспособи за самостално обављање послова радног места на које је примљен у радни однос.⁹⁴⁵ Садржај програма обуке приправника није посебно прописан. Руководилац именује ментора који има обавезу да прати обуку приправника и утврђује посебан програм обуке, као и државне службенике који имају обавезу да прате његов рад у различитим интервалима. Након обављене праксе, ментор даје руководиоцу писмено мишљење о квалификацијама приправника.

Приправнички стаж (прописан одредбом ЗДС, чл. 104. ст. 1.) траје шест месеци за приправнике који имају завршену средњу школу, девет месеци за приправнике на радним местима која захтевају високо образовање првог степена, а годину дана на радним местима која захтевају са високо образовање другог степена.⁹⁴⁶ Неизоставно је споменути да ова правила могу бити дерогирана посебним законом, и то у оба

⁹⁴³ Чл. 103, ст. 1-3. Закона о државним службеницима.

⁹⁴⁴ „Службени гласник РС“, бр. 38/2020.

⁹⁴⁵ Чл. 2. Уредбе о стручном оспособљавању приправника и полагању стручног испита у Министарству унутрашњих послова

⁹⁴⁶ Дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије.

правца, у том смислу што се може предвидети стаж у дужем или краћем трајању од периода утврђеног Законом о државним службеницима.⁹⁴⁷

Сврха приправничког стажа је да се приправник оспособљава за вршење одређених послова путем практичног рада и то по програму који је утврђен актом функционера који руководи органом државне управе. За време приправничког стажа, приправник остварује сва права из радног односа. Плата приправника износи 80% од најниже плате у оквиру звања за које се приправник оспособљава, сагласно одредби чл. 22. Закона о платама државних службеника и намештеника. До окончања приправничког стажа, приправник је дужан да положи државни стручни испит.⁹⁴⁸ После окончања приправничког стажа и положеног државног испита, као и посебног стручног испита (који се полаже ради запослења на радним местима са посебним дужностима и овлашћењима), приправник у радном односу на одређено време може да настави рад на неодређено време. Таква могућност условљена је, међутим, следећим захтевима: да постоји одговарајуће радно место на које може да буде распоређен и да се распоређивање уклапа у кадровски план.⁹⁴⁹ У том случају државни службеник се распоређује на радно место на коме се приправнички стаж обавља у својству приправника, до престанка приправничког стажа, док су му права и обавезе у органу у коме је засновао радни однос на неодређено време суспендован (са правом повратка на посао на који је распоређен пре приправничког стажа).⁹⁵⁰ Обавеза полагања државног стручног испита за државне службенике који су у радном односу на неодређено време прописана је Законом о државним службеницима. Члановима 100-103. Закона о државним службеницима предвиђено је полагање државног стручног испита као и обављање стручног оспособљавања у виду приправништва у државним органима. Сврха испита јесте да државни службеници, поред знања и способности које су им потребне за рад на одређеном радном месту, стекну и одређен ниво знања о правном систему, у мери у којој то захтева рад у државним органима. Дакле, полагањем државног стручног испита потврђује се да државни службеник има сва потребна знања и вештине за рад у државним органима и организацијама. Уредбом Влада ближе уређује програм и начин полагања државног стручног испита, за све државне органе.⁹⁵¹ Државни стручни испит се по правилу полаже једном у каријери, према степену стручне спреме државног службеника. Уколико се ниво тог образовања повећа, постоји могућност поновног полагања стручног испита, али за виши степен стручне спреме. На пример, државни службеник са средњом стручном спремом полаже државни стручни испит према нивоу тог образовања. Ако у међувремену заврши факултет, а и даље остане да ради у државном органу, има обавезу да полаже стручни испит предвиђен за државне службенике са високом стручном спремом, у складу са важећим прописима. Влада уредбом ближе уређује програм и начин полагања државног стручног испита за све државне органе.

Сходно ЗДС-у, државни службеник на пробном раду који је засновао радни однос на неодређено време полаже државни стручни испит до истека пробног рада, а приправник државни стручни испит полаже до завршетка приправничког стажа.⁹⁵² Сходно Уредби о стручном оспособљавању приправника и полагању стручног испита у Министарству унутрашњих послова, полицијски службеници стручни испит полагају

⁹⁴⁷ Чл. 104, ст. 2. Закона о државним службеницима.

⁹⁴⁸ Видети: ч. 102, ст. 2. Исто.

⁹⁴⁹ Чл. 106, ст. 1. Исто.

⁹⁵⁰ Сходно чл. 106, ст. 2. Исто.

⁹⁵¹ Видети: Уредбу о државном стручном испиту „Службени гласник РС“, бр. 86/2019.

⁹⁵² Чл. 100. и 102. Закона о државним службеницима. Исту одредбу садржи и Уредба о стручном оспособљавању приправника и полагању стручног испита у Министарству унутрашњих послова (чл. 3).

пред Испитном комисијом за полагање стручног испита, коју решењем образује министар.⁹⁵³ Стручни испит је полагање које се обавља јавно, и састоји од полагања испитних предмета, а испитивање, се по правилу, врши у току једног дана.⁹⁵⁴ Успех државног службеника на стручном испиту се оцењује оценом „положио” или „није положио”. Након положеног стручног испита, Испитна комисија издаје уверење.

Прописани су и изузеци од обавезности полагања државног стручног испита (чл. 100-102, 186. ЗДС-а). Први изузетак је да не полаже државни стручни испит онај службеник ко је положио стручни испит за запослене у органима државне управе. Други изузетак је да државни службеници у судовима, јавним тужилаштвима и Републичком јавном правобранилаштву нису дужни да полажу испит из разлога што имају обавезу полагања правосудног испита, а исто важи и за државне службенике у осталим државним органима који су положили правосудни испит. Такође и службеници у дипломатском звању који су положили или су у обавези да полажу дипломатско-конзуларни испит, не полажу стручни испит, као и здравствени радници и здравствени сарадници у Управи за извршење кривичних санкција, а који су положили или су у обавези да полажу стручни испит у области здравствене заштите.⁹⁵⁵ Дакле, прописани су изузеци који се односе на могућност да се полаже посебан стручни испит који се полаже уместо државног стручног испита, ради запослења на радним местима са посебним дужностима и овлашћењима.

Руководилац може са незапосленим лицем закључити уговор о стручном оспособљавању без накнаде ради реализовања стручног оспособљавања, односно стицања радног искуства и услова за полагање државног стручног испита.⁹⁵⁶

4.2. Додатно образовање

У циљу обезбеђивања једнаких могућности, државном службенику се може обезбедити додатно образовање, на основу интерног конкурса, при чему се предност даје службенику који је остварио виши просек оцена током претходне три године, односно три претходна вредновања његовог рада.⁹⁵⁷ Након што државни службеник стекне право на додатно образовање закључује уговор о додатном образовању који, у складу са ЗДС (члан 99, став 2.) уколико постоји потреба за његовим одсуством са радног места, може садржати и клаузулу о мировању радног односа.

Образовање се остварује у верификованим школским установама, стицањем одређеног степена стручне спреме. Стручно оспособљавање остварује се разним облицима едукације (курсеви, семинари, течајеви, практичан рад и сл.), који омогућују да запослени овлада новим знањима, вештинама и способностима. Неке од метода које се користе у процесу усавршавања су: усмено излагање, разговор, дискусија, демонстрација, пројекти, решавање проблема, улоге, студија случаја и друге. Одабир метода зависиће од дефинисаних задатака обуке, организационо-техничких могућности, склоности предавача, његовог стила рада и способности.⁹⁵⁸

Завршетком додатног образовања прелази на радно место разврстано у најниже звање за степен стручне спреме који се стиче додатним образовањем и дужан је да положи државни стручни испит у року од годину дана по плану и програму за

⁹⁵³ Чл. 4. Уредбе о стручном оспособљавању приправника и полагању стручног испита у Министарству унутрашњих послова.

⁹⁵⁴ Чл. 8. Исто.

⁹⁵⁵ Сходно чл. 101. Закона о државним службеницима.

⁹⁵⁶ О томе више: чл. 106а. Исто.

⁹⁵⁷ Чл. 98, ст. 2. Исто.

⁹⁵⁸ I. Zlatanović, S. Antonijević, *nav. delo*, 12.

стечени степен стручне спреме који је стекао додатним образовањем. У супротном, ако не положи државни стручни испит престаје му радни однос.⁹⁵⁹ Државни службеник је дужан да након завршеног додатног образовања остане на раду у државном органу најмање двоструко дуже од трајања додатног образовања, у супротном дужан је да надокнади све трошкове који су настали током додатног образовања.⁹⁶⁰

4.3. Зашто је потребна изградња система перманентног оспособљавања и усавршавања државних службеника и какав модел треба да изабере Србија?

Квалитетан систем оспособљавања представља основ за развој и напредак, односно очување професионалности сваке организације, па и државне управе, као и за успешан и квалитетан рад запослених. То је посебно потребно у државама у транзицији које морају да обаве обимне реформске захвате у свим областима, при чему су државни службеници приморани да се за кратко време прилагоде великим променама. Запослени се на свим хијерархијским нивоима државне управе сусрећу са константним променама легислативе, као и са растућим захтевима приватног сектора и грађана. Прилично је јасно да се таквим захтевима одазивају само они који су стручно оспособљени и способни да константно проширују своја знања, није их страх промена, па им се и не супротстављају. Државни службеници морају бити оспособљени да самостално и ефикасно врше управне послове, јер само са континуираним повећањем знања и способности могу учествовати у реформама и на тај начин повећати ефикасност и законитост рада управног система.⁹⁶¹

За постизање квалитетног управног рада државним службеницима мора бити омогућен одговарајући ниво оспособљавања и усавршавања који ће обезбедити општи квалитет управљачких капацитета, вештина и стремљења, а истовремено треба да буде усклађен са филозофијом константног напретка.

Основна сврха стручног усавршавања у државној управи је да се подржи спровођење административне реформе и модернизација, да се побољша стручна способност и квалификациона структура државних службеника, као и да се тиме повећа ефикасност управе. Из тога произилази више непосредних циљева усавршавања државних службеника, међу којима су свакако најзначајнији прилагођавање знања и способности новим технолошким решењима и променама у развоју управних система, повећање ефикасности рада, омогућавање хоризонталне мобилности државних службеника, повећање мотивисаности за рад у државној управи итд. Усавршавање, такође користи и општем циљу, тј. формирању управне културе и стваралачког духа усмереног ка реформама.

У различитим методолошким градивима из области система оспособљавања службеника су као циљеви те делатности често опредељени: повећање ефикасности деловања државне (и шире - јавне) управе, прилагођавање знања службеника увођењу нових технологија и поступака рада у управу, омогућавање хоризонталне мобилности службеника (прераспоређивање), омогућавање вертикалне мобилности службеника (напредовање), повећање мотивације за рад службеника у управном систему,

⁹⁵⁹ Видети: чл. 99, ст. 3-5 Закона о државним службеницима; V. Bilbija, 10/2018, *nav. delo*, 324.

⁹⁶⁰ Сходно чл. 99, ст. 6. Закона о државним службеницима

⁹⁶¹ G. Miglič, *Analiza potreba za stručnim usavršavanjem – sprovođenje sistematskog usavršavanja i razvoja u državnoj upravi*, Uprava za kadrove, Podgorica, 2007, 9-10.

побољшање могућности управљања људским потенцијалима у управи итд.⁹⁶²

У савременим условима рада и пословања, можемо закључити да је стицање одређеног степена редовног, формалног образовања минимум који сваки запослени има право и обавезу да даље надграђује.⁹⁶³ Осим општих циљева оспособљавања службеника може се идентификовати још читав низ других, конкретних циљева оспособљавања, као што је нпр. додатно оспособљавање за имплементацију нових прописа, подршка извођењу различитих реформи, итд. При томе посебно важан разлог који детерминише потребу по интензивном додатном функционалном оспособљавању службеника је и чињеница да се у тзв. државама у „транзицији” сусрећемо са процесом промене комплетног правног и институционалног система државе. Сваке године се у овим државама усвоји велики број нових прописа, због чега се службеници сусрећу са стално новим изазовима, са мноштвом нових прописа које треба правилно разумети и исто тако правилно примењивати. Због тога је додатно функционално оспособљавање службеника изванредно значајно - у тзв. државама у транзицији још више него у „државама старе демократије”, у којима су правни и институционални системи у релативно стабилном стању (овде се ради о правним системима, који не пролазе кроз тако радикалне промене задњих година, јер су такви процеси тамо већ окончани, али ни у овим државама се процес управне реформе не прекида, већ је његова интензивност много мања). Управне организације су и саме системи људске сарадње. То значи да су управни системи, системи вишег реда, јер су њихови елементи - не изравно поједине радне улоге, већ такве улоге повезане у уже системе.⁹⁶⁴

Перманентно усавршавање јавних службеника нарочито се односи на могућност преношења изворних и упоредних сазнања у области непосредне примене права. Нпр. због тешкоћа у пракси, требало би издвојити значај доношења управног акта по слободној оцени, јер је то један од кључних проблема тумачења циља, овлашћења и делокруга. Стога пажњу привлаче и ставови јавних службеника у односу на примену права на дискрециону оцену. Ако је управни амалгам хијерархије, стручности, законитости и дискреционе оцене, како истиче Томић, кључ разумевања делотворног учинка јавне управе,⁹⁶⁵ онда се може закључити да се само путем удруживања три основна елемента: знања, организационе одговорности и поштовања етичких стандарда, може формирати „законита и праведна дискрециона оцена, и то без обзира на ниво и облик организовања у коме се јавља та оцена. Надлежност, делокруг и процедуре у служби су циља и оног коме је овлашћење дато, а успешно одређивање садржине у највећој мери зависи од личних, професионалних квалитета лица које доноси решење.”⁹⁶⁶

Оснивање институција за образовање и стручно усавршавање државних службеника је један од основних предуслова професионализације управе. Под развојем каријере (*Career Development*) подразумева се планирање каријере запосленог у организацији и, најчешће, постојање програма развоја односно свеобухватног програма обуке. Континуирани професионални развој запослених (*Continuing Professional Development*) подразумева обуку и едукацију запослених у

⁹⁶² S. Dujčić, G. Miglič, R. Cerović, J. Vojinović, N. Pavličić, *Sistem osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika i namještenika Crne Gore, Podgorica, 2006, 20.*

⁹⁶³ V. Bilbija, „Образовање, стручно оспособљавање и усавршавање запослених-као право и као обавеза“, *Pravni život, 11/2017, 362.*

⁹⁶⁴ С. Лилић, „Савремена управа, правна држава и информатичка технологија“, Савезни завод за унапређење управе, *Информације, 35/1989, 22.*

⁹⁶⁵ З. Томић, Дискрециона оцена у управном праву, *Pravni живот, 10/2006, 289.*

⁹⁶⁶ Z. Urošević, „Profesionalizacija javne uprave kao jedan od izvora motivacije za rad na upravnoj reformi“, *Pravni život, 10/2017, 390.*

току каријере.⁹⁶⁷

За државе чланице ОЕСД стручњаци су утврдили да су следећи фактори релевантни за одређивање садржаја система оспособљавања службеника: утврђеност циљева оспособљавања службеника, правни оквири (основе) за извођење оспособљавања, финансирање оспособљавања, постојање институције за оспособљавање и статус такве институције и статус лица која врше оспособљавање службеника, садржина програма оспособљавања и анализа потреба за оспособљавањем и сл.⁹⁶⁸

Један од најважнијих циљева додатног оспособљавања службеника у развијеним државама је био повезати програме перманентног функционалног оспособљавања службеника са развојем њихове каријере. Али скоро нигде тај циљ није у потпуности остварен - перманентно оспособљавање је само у изузетним случајевима одређено као нужан предуслов за напредовање службеника на одређена више рангирана радна места. Делимично је за то разлог и одређени степен политизовања питања одлучивања о напредовању на највиша службеничка места у управном систему, на то није имун ниједан управни систем. Међутим, ово питање је могуће третирати и са аспекта финансијских последица: ако се додатно функционално оспособљавање одреди као услов за напредовање на одређено више радно место, свим потенцијално заинтересованим лицима треба обезбедити једнаке могућности за кандидовање у програме додатног оспособљавања. То је обично повезано са великим интересом за оспособљавање те последично са великим трошковима.

Узимајући у обзир све наведено, могуће је закључити, да перманентно функционално оспособљавање службеника треба третирати као један од изванредно важних елемената у процесу управне реформе. Зато треба спречити да се овај механизам третира као непотребан трошак тј. треба спречити *ad hoc* приступ овом питању и изоловати га од других саставних елемената система управљања и развоја људских потенцијала у управном систему државе. Зато поред тога што је перманентно функционално оспособљавање службеника одређено као право службеника и њихова обавеза. Такође смо мишљења да систем финансирања ове области треба да буде стабилан, јер се ради о инвестицији у знање, а не о непотребном трошку. Неизоставно је споменути да увек треба „ићи у корак са временом“, па у том смислу и државним службеницима нудити програме стручног усавршавања који ће им бити од користи, како би у пракси службеници више користили стручно усавршавање као „право“, а не као „обавезу“.

5. Специфичности службеничког платног система

Посебан платни режим се односи на плате службеника у Републици Србији, који је регулисан Законом о платама државних службеника и намештеника.⁹⁶⁹ Овим законом уређена су сва примања која службеник остварује по основу радног односа тј. плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника. Најважнија примања службеника и намештеника су плате. Оне су алиментационог карактера и треба да обезбеде државном службенику и лицима која он издржава достојанствен живот. На неки начин, плата обезбеђује душевни мир и сигурност, тако да поред свог материјалног аспекта, има и психолошки и психички аспект. Само задовољан радник је добар радник. Ово правило се као и много пута до сада показало као мерило за

⁹⁶⁷ З. Вукашиновић-Радојичић, 2013, *нав. дело*, 21.

⁹⁶⁸ S. Đujić, G. Miglič, R. Cerović, J. Vojinović, N. Pavličić, *нав. дело*, 20.

⁹⁶⁹ С. Новаковић, Г. Станојчић, *Радноправни приручник*, Пословни биро, Београд, 2010, 89.

просперитет радне организације на микро плану, а самим тим и просперитет друштва као целине на макро плану. Државни службеници и намештеници остварују право на плату тренутком кад ступе на рад, а ово право им престаје даном престанка радног односа. Имају право на месечну плату и она се по правилу исплаћује у текућем месецу за претходни месец. Средства за примања које државни службеници и намештеници остварују по основу радног односа обезбеђују се из буџета Републике Србије. Правилима парничног поступка, нормама које регулишу управни поступак и материјалним нормама Закона о државним службеницима и Закона о платама државних службеника и намештеника регулисана је заштита и остварење ових права пред судовима Републике Србије.

ЗДС изузетно кратком и прецизном одредбом прописује да државни службеник има право на примања и то: право на плату, накнаде и друга примања према закону којим се уређују плате у државним органима.⁹⁷⁰ Зато се примењују Закон о платама државних службеника и намештеника, Закон о систему плата запослених у јавном сектору, као и Посебан колективни уговор за државне органе.

5.1. Службеничке плате

Плата службеника зависи од неколико чиниоца. Наиме, разлике најпре постоје по основу послова који се обављају, односно ранга радног места, као и од звања које службеник има, или од комбинације наведених чиниоца.⁹⁷¹ Остваривање плате је основни мотив заснивања радног односа и уобичајени начин обезбеђивања егзистенције. Праву државног службеника на одређена примања одговара обавеза државног органа да обезбеди њихово остваривање, односно да изврши исплату ових примања када су за то испуњени прописани услови.

Право на плату је битан елемент без чијег постојања радноправни однос не може ни настати ни опстати. Универзална декларација предвиђа право на плату, као: 1) право на једнаку плату за једнаки рад, без прављења било какве разлике и 2) право на праведну и задовољавајућу накнаду сваког лица које ради - која запосленом и његовој породици представља главни извор егзистенције. Да би се обезбедила правна једнакост, од државе се очекује да обезбеди основе потенцијалне једнакости, пошто се не може увек апсолутно једнако поступати јер су људи у суштини неједнаки. „Потенцијална једнакост постиже се тиме што се услови за остваривање права унапред уреде, на објективан и општи начин. Треба искључити могућност да се о правима појединаца одлучује од случаја до случаја, самовољом појединаца или органа, као и да се права мењају и прилагођавају тренутним потребама и расположењима.“⁹⁷²

Под платом подразумева се у пракси најчешће присутан облик новчаних награда, које су везане за конкретан радни задатак, односно човеков рад и остварене резултате рада у процесу производње. То је, дакле, „одређена вредносна (новчана) накнада за ангажовану и у процесу рада утрошену радну снагу, односно човекову биоенергију, или награда за рад и остварене резултате рада – односно плата. Ови термини имају вишеструко значење - економско, правно, социјално, политичко и др.“⁹⁷³ У већини држава под зарадом се подразумева новчано примање које запослени добија за свој рад, а које се одређује уговором о раду или актом послодавца, а у складу са законом и колективним уговором. Под платом се сматра плата која садржи

⁹⁷⁰ Чл. 13. Закона о државним службеницима.

⁹⁷¹ А. Илић, 1/2012, *нав. дело*, 280.

⁹⁷² С. Јашаревић, *Социјално право*, Правни факултет, Нови Сад, 2013, 44.

⁹⁷³ Б. Станковић, *Индивидуално радно право*, МБ графика, Ниш, 2007, 65.

порез и доприносе који се плаћају из плате – бруто плата. Бесплатни рад нема и не може имати значење и учинак радног односа. Плата је несумњиво и основни мотив запошљавања и једини или најзначајнији извор средстава за радника и његову породицу.⁹⁷⁴ Право на плату је регулисано универзалним правним актима, као и конвенцијама и препорукама Међународне организације рада⁹⁷⁵.

У нашем радно-правном систему, право на плату, појам плате и елементи за утврђивање плате уређени су Законом о раду.⁹⁷⁶ Плата за обављени рад и време проведено на раду, према члану 106. Закона о раду, састоји се од: основне плате, плате за радни учинак и увећане плате.

Као и у општем платном режиму, плата представља износ новца који се исплаћује државном службенику за обављени рад и има алиментациони карактер. У погледу циља и разлога због којих се плата исплаћује не постоји никаква разлика у односу на платни режим. Сви платни режими имају циљ да осигурају конзистентност, непристрасност и транспарентност система плата, као и њихову фискалну одрживост.⁹⁷⁷ Постоји извесна разлика у износу примања. Наиме, плата државних службеника, у већини европских земаља и код нас, износи 80-90% од примања у приватном сектору. Нешто нижи ниво плате у јавној управи у односу на приватни сектор оправдава се чињеницом сигурнијег запослења службеника у јавном сектору од службеника у приватном сектору. Разлика у платама између приватног и јавног сектора не сме да буде превелика да би се мотивисао рад у државној управи и смањили облици корупције.

Увођењем система оцене рада државних службеника и система награђивања на основу постигнутих резултата, запослени у јавном сектору су за корак ближи систему плаћања који важи у приватном сектору.

Плата државних службеника и службеничких прагматика⁹⁷⁸ се састоји од основне плате и увећане плате.⁹⁷⁹ Крбек наводи да је основна плата главни облик припадљности. Она је везана уз звање поједине струке, па се према томе и диференцира. Што је квалификованији, тежи односно одговорнији посао појединог звања, то је начелно и већа плата. Стицањем таквог звања службеник добија и већу плату.⁹⁸⁰ Кључни европски принцип при утврђивању система плата у јавној управи је да основна плата представља главни елемент укупне плате, тако да чини најмање 80-90% укупне плате. То значи да постојање различитих додатака на плату, који се утврђују дискреционом оценом руководиоца, нису уобичајени, што доприноси транспарентности система и предвидивости нивоа фонда зарада.⁹⁸¹ Важно је, међутим, напоменути да у већини европских система постоји и изграђен систем оцене резултата рада службеника на основу којег службеници добијају варијабилни део плате (бонусе), али само у износу од 10% укупне плате до максималних 20% за

⁹⁷⁴ Д. Паравина, *нав. дело*, 95.

⁹⁷⁵ МОП је у области плата усвојила најмањи број конвенција и препорука.

⁹⁷⁶ Закон о раду утврђује право на зараду и појам накнаде зараде одредбама чл. 104-123.

⁹⁷⁷ А. Рабреновић, „Систем плата и награђивања локалних службеника у Србији“, у: С. Перовић, (ур.) *Актуелна питања савременог законодавства, Савез удружења правника Србије и Републике Српске, Зборник радова са саветовања правника 2-6. јун. 2008.*, Futura Петроварадин, Београд, 2008, 466.

⁹⁷⁸ Чл. 184, ст. 2. Закона о полицији.

⁹⁷⁹ У СФРЈ, плата је била везана за звање, а успостављен је и низ стимулативних додатака на плату као што су: додатак за одређене положаје према значају функције, обиму одговорности и значају организационе јединице; посебни лични додатак у сталном месечном износу за прековремени рад; додатак за рад који тражи веће стручно знање и искуство; додатак за нарочито залагање у служби; додатак за истовремено вршење више дужности; додатак за рад под нарочито тешким околностима и додатак за вршење нарочито поверљивих послова. И. Вукоњански, 1–2/2012, *нав. дело*, 181.

⁹⁸⁰ И. Крбек, *нав. дело*, 63.

⁹⁸¹ А. Рабреновић, „Sistem plata i nagradvanja lokalnih službenika u Srbiji“, *Pravni život*, 7-8/2008, 84.

руководеће позиције. Уобичајено је да се бонуси исплаћују на годишњем нивоу, узимајући у обзир резултате рада остварене током целе претходне године.⁹⁸² Уобичајено је да постоји значајна разлика у нивоу плата између платних разреда (тј. различитих категорија послова), по правилу најмање 12%, а често и до 25%.

5.1.1. Основна плата

Основна зарада, односно плата службеника се утврђује тако што се коефицијент помножи са основицом за обрачун плата која запосленом припада за пуно радно време.⁹⁸³ Основица је јединствена и Законом о буџету Републике Србије се утврђује се сваку буџетску годину, док се за положаје и извршилачка радна места коефицијенти утврђују разврставањем сваког положаја и сваког извршилачког радног места у једну од 13 унапред одређених платних група. У првих пет платних група се разврставају положаји (I до V), док се у платне групе од VI до XIII разврставају извршилачка радна места.⁹⁸⁴

У посебном правном режиму радних односа полицијских службеника, Уредбом о платама полицијских службеника⁹⁸⁵ уређују се критеријуми за оцењивање рада полицијских службеника, општи описи платних група и разврставања послова у платне групе и платне разреде, висина коефицијената и подкоефицијената зарада полицијских службеника, као и начин примене обрачунског метода усклађивања.

Професионално војно лице прима плату за дане или сате обављеног рада. Као и код осталих државних службеника, плата професионалног војног лица утврђује се множењем основице за обрачун плате са коефицијентом. Плата укључује порезе и доприносе који се плаћају из зараде. Влада утврђује основицу за обрачун зарада професионалних војних лица, с тим да она не може бити нижа од 75% просечне месечне зараде по запосленом у привреди Републике Србије исплаћене у месецу који претходи месецу у коме се обрачунава основица. Основица се одређује према последњем податку који је коначно објављен од стране органа надлежног за послове статистике. Министар одбране, уз сагласност Владе, прописује: коефицијенте за обрачун плата, услове и критеријуме за повећање и смањење зараде, накнаде зараде, рокове исплате, накнаде трошкова у вези са службом у иностранству и висину стипендије за студирање у иностранству, отпремнине за лица којима је престао радни стаж, новчане награде и помоћ, начин остваривања и висину накнада путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије. Влада може утврдити нижу основицу него што је наведено, ако одобрена средства у буџету која су намењена за плате професионалних војника нису довољна да се из истих исплате плате по наведеном критеријуму. Тако се остаје у домену донетог буџета за текућу годину.

Влада Србије одређује основицу⁹⁸⁶ за обрачун плата цивилних лица која су на

⁹⁸² А. Rabrenović, *нав. дело*, 7-8/2008, 84.

⁹⁸³ Основица за обрачун плата се одређује годишње буџетом аутономне покрајине, односно локалне самоуправе, уз претходно прибављено мишљење Социјално-економског савета. Други елемент основне плате - коефицијент радног места односно посла - изражава вредност свих захтева за обављање послова конкретног радног места. Детаљније о томе: чл. 7-9. Закона о систему плата запослених у јавном сектору

⁹⁸⁴ Б. Шундерић, *Радно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП Службени гласник, Београд, 2009, 140.

⁹⁸⁵ Уредба о платама полицијских службеника, „Службени гласник РС“, бр. 91/2018, 29/2019, 69/2019, 102/2020, 113/2020, 5/2021, 23/2021, 60/2021 и 83/2021.

⁹⁸⁶ Према закључку Владе, од 25.10.2013. године, основица за обрачун и исплату плате професионалних припадника Војске Србије је 37.308,44 динара у бруто износу, а то нето износи 26.153,21 динара. Ова основица се примењује од октобра 2013. године. За спровођење овог закључка

служби у Војсци Србије. Уз сагласност Владе, министар одбране, одређује коефицијент и критеријум за оцењивање и напредовање цивилних лица на служби у Војсци Србије. Министар одбране уз сагласност Владе решава и питања која се тичу додатака на плату, новчаних награда и помоћи, накнаду трошкова које је цивилно лице на служби у Војсци Србије имало приликом обављања службе или у вези са службом. Сва ова спорна питања која су у надлежности министра одбране, морају се решити у складу са правилима Закона о војсци.

Платна основица се утврђује на основу коефицијента који се одређује по основу положаја, чина, конкретних услова у служби, специфичности војне службе, одговорности, сложености послова и других услова у служби Војске Србије, а у складу са потребама оперативне способности. Професионалном војном лицу се утврђује коефицијент за обрачун плате од 20% до 50% већи од коефицијента утврђеног на основу положаја и чина због специфичних услова под којима служи Војску Србије, а посебно због учешћа на вежбама, камповима, маневрима и узбунама, због рада дужег од пуног радног времена⁹⁸⁷, дежурства и других облика унутрашње службе, немогућности избора радног места и места службе, честих премештаја, обављања службе у свим условима, као и због других ванредних ситуација изазваних службеним потребама. Сва ова повећања морају бити у оквиру средстава за плате, која су предвиђена буџетом Републике Србије и намењена финансирању одбране. Уз сагласност Владе, таквом професионалном војном лицу, може се доделити коефицијент већи од 50% коефицијента утврђеног на основу положаја и чина. Обзиром да су правила о зарадама и повећању зарада професионалним војним лицима проистекла из посебних услова службе у Војсци Србије и ближе су прецизирана Законом о војсци, одредбе општих прописа о раду о повећању зараде не примењују се на професионална војна лица. Професионалном војном лицу се увећава плата за сате проведене у ноћном раду, раду у данима за време празника који су законом одређени као нерадни дани и за прековремени рад који је дужи од пуног радног времена. Као извесна награда за лојалност послодавцу и служби, плата се професионалном војном лицу увећава за 0,4% за сваку навршену тј. пуну годину радног стажа.

Полицијски службеници и други запослени у Министарству унутрашњих послова имају право на основну плату и додатак у односу на звање, посебне услове рада, опасност, одговорност и сложеност посла. Основна плата се израчунава множењем платне основице коју утврђује Влада и основног коефицијента полицијског службеника.⁹⁸⁸ Висину коефицијената утврђује министар актом о

одговорни су Министарство финансија и Министарство одбране. Овим закључком основице за зараде професионалних припадника Војске Србије повећане су за 0,5%.

⁹⁸⁷ Радом дужим од пуног радног времена сматра се рад у случају предузимања мера приправности, рад у случају ванредног стања у јединици или установи, на војним вежбама, у борби против елементарних непогода, на дежурству или сличним дужностима у команди, јединици или установи у оквиру Војске Србије, чак и у случајевима који захтевају наставак рада чија би обустава или прекид имала штетне последице по оперативну способност команде, јединице, односно установе или би проузроковала значајну материјалну штету или угрозила живот и здравље како војних лица, тако и других грађана.

⁹⁸⁸ Према Закључку Владе од 25.10.2013. године, основице за обрачун и исплату плата припадника Безбедносно-информативне агенције за период од октобра 2013. године до новембра 2014. године износила је 1.705,32 динара са припадајућим порезом и доприносима за обавезно социјално осигурање, док од новембра 2014. године, платна основица за ове запослене износи 1.542,47 динара. Основица за обрачун и исплату плата запослених у Министарству унутрашњих послова за период од октобра 2013. године до новембра 2014. године утврђена је била у износу од 26.153,21 динар са припадајућим порезом и доприносима за обавезно социјално осигурање. Због мера Владе које су ступиле на снагу крајем 2014. године, платна основица припадницима Министарства унутрашњих послова је утврђена у износу од 23.655,58 динара.

платама запослених у Министарству унутрашњих послова, који се доноси уз сагласност Владе Републике Србије. Због посебних услова рада у току службе, опасности за живот и здравље, одговорности, тежине и природе послова, рада на дане државних и верских празника који су нерадни дани, због ноћног рада, рада у сменама, прековременог рада, дежурстава, приправности и других видова нередовности у раду, запосленима у Министарству унутрашњих послова могу се утврдити коефицијенти за обрачун плате државних службеника у Министарству унутрашњих послова који су од 30% до 50% већи од коефицијента за друге државне службенике. Средства за исплату по основу увећања коефицијента обезбеђена су у буџету Републике Србије. Уз сагласност Владе, појединим категоријама запослених могу се утврдити коефицијенти који су већи и за више од 50% од основног коефицијента. На права и обавезе проистекле из наведених прописа не примењују се општи радно-правни прописи.⁹⁸⁹ Овако увећани коефицијенти представљају збир коефицијента радног места и додатног коефицијента који се утврђује у односу на услове рада, одговорност државног службеника у Министарству унутрашњих послова, сложености послова као и звања односно чина који државни службеник има. Неопходно је нагласити да ако државни службеник остварује право на увећање основног коефицијента у складу са Правилником о платама запослених у Министарству унутрашњих послова, тај исти државни службеник не може да оствари и увећање коефицијента по основу Закона о платама државних службеника (нпр. увећање на рад за време државног празника, ноћни рад, рад у сменама).⁹⁹⁰

Запослени у Министарству спољних послова имају за време рада у дипломатско-конзуларном представништву поред основне плате и право на посебан додатак на основну плату, посебне накнаде трошкова за здравствено осигурање, за трошкове становања у земљи где се налази представништво, за трошкове школовања, за трошкове превоза посмртних остатака, примање за издржаване чланове породице и др. Ближе услове за остваривање ових права прописује Влада. Ове одредбе се примењују и на државне службенике који из других органа државне управе буду премештени у дипломатско-конзуларна представништва. Карактеристично је то да се за време рада у дипломатско-конзуларним представништвима примања исплаћују у страној валути. Ово је изузетак од правила које важи у Републици Србији, да се плате и накнаде плата исплаћују у домаћој валути тј. у динарима. Посебни додатак на основну плату утврђује се у складу са трошковима живота у држави службе према статистици Уједињених нација, као и другим релевантним околностима, укључујући услове рада у земљи службе, неопходност употребе страног језика у вршењу службе и трошкове издржавања породице. Приликом утврђивања посебног додатка на основну плату особља дипломатско-конзуларног представништва водиће се рачуна о обиму и степену сложености послова у том представништву. Ради лакшег и прецизнијег сагледавања института плате у наставку се даје приказ карактеристика службеничке плате према основној класификацији државних службеника када се као критеријум посматрања узме врста радних места, а то су: положаји и извршилачка радна места.

⁹⁸⁹ Више о овом питању видети у: Г. Стаменић, „Право полицијских службеника на надокнаду зараде (по основу прековременог рада, ноћног и рада на дане празника) и услови за остваривање истог (I део), *Избор судске праксе*, Београд, број 2/2013, 28-29.

⁹⁹⁰ Више о овом питању видети у: *Исто*, 25-31.

5.1.1.1. Плате државних службеника на положају

Плате државних службеника на положају су фиксне, а остали државни службеници могу хоризонтално напредовати, што зависи од годишње оцене рада. Сваком звању службеника одговара једна платна група (службеници се сврставају од шесте до тринаесте платне групе), док платни разреди изражавају напредовање на истом извршилачком радном месту. Тако, рад на извршилачком радном месту омогућава прелазак из једног у други платни разред унутар исте платне групе, под условима који су одређени Законом о платама државних службеника и намештеника.⁹⁹¹ Висина плате би требало да буде конкурентна платама у другим областима рада, посебно у приватном сектору како би се створили такви услови да јавна управа буде привлачна за запошљавање младим и стручним кадровима.⁹⁹²

Положаји се разврставају у платне групе⁹⁹³ које се одређују према мерилима прописаним Уредбом о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника. Одредбом споменуте Уредбе (чл. 5, ст. 2), положаји се разврставају у пет група.⁹⁹⁴

За положај у службама Народне скупштине, председника Републике, Уставног суда и службама органа чије чланове бира Народна скупштина платна група се одређује њиховим самосталним актима, при чему важе општа правила за разврставање радних места и тежи се остваривању циља да они буду једнако вредновани као сродни положаји у министарствима, службама Владе и судовима.⁹⁹⁵ Закон о платама прописује обавезу државном органу да у правилнику одреди платну групу у коју се сврстава сваки положај. Ово се односи на оне државне органе којима Сагласност на правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места даје Народна скупштина.⁹⁹⁶ Када је, међутим, реч о сврставању извршилачких радних места у платне групе, треба напоменути да се извршилачко радно место убраја у платну групу која одговара звању у које је разврстано. У свакој платној групи у коју се разврставају извршилачка радна места, постоји осам платних разреда, којима се изражава напредовање на истом извршилачком радном месту под условима утврђеним Законом о платама државних службеника и намештеника.

⁹⁹¹ Када је реч о ступању на руководеће извршилачко радно место, Закон о платама државних службеника и намештеника предвиђа посебно правило на основу кога руководилац унутрашње јединице има право да му се због ступања на руководеће радно место, коефицијент увећа за два платна разреда. Чл. 18, ст. 1. Закона о платама државних службеника и намештеника.

⁹⁹² А. Илић, 1/2012, *нав. дело*, 280.

⁹⁹³ Сходно одредби чл. 10. Закона о платама државних службеника и намештеника.

⁹⁹⁴ Директор посебне организације припада положају прве групе. Другој групи припадају следећи положаји: директори органа управе у саставу министарстава, заменици директора посебне организације, заменици Генералног секретара Владе, директори службе Владе који су одговорни председнику Владе и Државни правобранилац. Трећој групи припадају следећи положаји: секретари министарства, помоћници министара, заменици директора службе Владе који су одговорни председнику Владе, директори службе Владе који су одговорни Генералном секретару Владе, помоћници Генералног секретара Владе, помоћници директора Републичког секретаријата за законодавство, помоћници директора Републичког секретаријата за јавне политике, заменици Државног правобраниоца, секретари Врховног суда Србије и секретари Републичког јавног тужилаштва. Положаји који припадају четвртој групи су: помоћници директора посебне организације, помоћници директора службе Владе који су одговорни председнику Владе и заменици директора службе Владе који су одговорни Генералном секретару Владе. У оквиру пете групе положаја разврставају се: помоћници директора органа управе у саставу министарства и помоћници директора службе Владе који су одговорни Генералном секретару Владе. Сходно чл. 6. Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника.

⁹⁹⁵ Чл. 10, ст. 2. Закона о платама државних службеника и намештеника.

⁹⁹⁶ Чл. 10, ст. 3. *Исто*.

Плата државних службеника се састоји од основне плате и додатка на основну плату. У плату су урачунати порези и доприноси који се плаћају. Основну плату запослених у државним органима чини производ платне основице и коефицијента запосленог. Запосленом чија је основна зарада мања од минималне зараде припада право на основну зараду у висини минималне зараде, као и право на додатак на зараду у складу са колективним уговором и уговором о раду.⁹⁹⁷

Основна плата једнака је производу коефицијента и основице за обрачун и исплату плате.⁹⁹⁸ Основна плата, тј. пуна плата припада државном службенику који ради пуно радно време или радно време које се сматра пуним радним временом (ЗПДСН, чл. 7, ст. 2). Пуно радно време је радно време које је као такво одређено у нормативним актима. Пуно радно време износи 40 часова недељно, ако законом није друкчије одређено.⁹⁹⁹ Закон о раду прописује да се општим актом може да утврдити радно време краће од 40 часова недељно, али не и краће од 36 часова недељно.¹⁰⁰⁰ Службеник који не ради пуно радно време има право на основну плату која је сразмерна дужини његовог радног времена.¹⁰⁰¹

Законом о буџету Републике Србије, за сваку годину, утврђује се основица плате која је јединствена и важи за читаву територију Републике Србије. Коефицијенти којим се множи основица, утврђени су Законом о платама државних службеника и намештеника и распоређени су у тринаест платних група.¹⁰⁰² Коефицијент за положај одређује се према платној групи у којој се налази положај, док се коефицијент за извршилачко радно место одређује према платном разреду платне групе у којој се налази извршилачко радно место, у складу са чланом 13. Закона о платама државних службеника и намештеника. Тако да сваки државни службеник, било да је у питању државни службеник на положају или на извршилачком радном месту може се сврстати у једну од ових платних група и једноставном математичком операцијом, множењем коефицијента те платне групе и основице која је утврђена на нивоу Републике Србије добити износ основне плате. У првих пет платних група сврставају се државни службеници на положају а у осталих осам, државни службеници на извршилачким радним местима.¹⁰⁰³

⁹⁹⁷ Мишљење Министарства рада, запошљавање и социјалне политике, бр. 011-00-163/2013-02 од 21.3.2013. године.

⁹⁹⁸ Чл. 7, ст. 1. Закона о платама државних службеника и намештеника.

⁹⁹⁹ Чл. 50, ст. 1. Закона о раду.

¹⁰⁰⁰ Чл. 51, ст. 2. Исто.

¹⁰⁰¹ Чл. 7, ст. 3. Закона о платама државних службеника и намештеника.

¹⁰⁰² О томе више видети: чл. 13, ст. 3. Исто.

¹⁰⁰³ Чл. 9, ст. 2. Исто.

5.1.1.2. Плате државних службеника на извршилачким радним местима

У члановима 17-22. Закона о платама државних службеника и намештеника, законодавац уређује питање одређивања коефицијента државном службенику на извршилачком радном месту. За ову категорију државних службеника Закон о платама државних службеника и намештеника оставља осам платних група (од шесте до тринаесте). Државни службеник на извршилачком радном месту сврстава се у платну групу у односу на звање које има. У том смислу, свака платна група у коју се сврставају државни службеници на извршилачким радним местима, одређена је једним звањем државног службеника.

Шеста платна група је група у којој су смештени виши саветници. Они обављају најсложеније послове, који су везани за политичко усмерење и остваривање резултата државног органа у коме заснивају радни однос. Морају да имају стечено образовање на студијама другог степена (дипломске академске мастер студије, специјалистичке академске или специјалистичке струковне) или високо образовање на основним студијама у најмањем трајању од четири године и најмање седам година радног искуства у струци.

Седма платна група је група у којој су смештени самостални саветници који врше послове који се тичу решавања неких сложенијих случајева, за чије решавање имају потпуну самосталност уз елементарна и општа упутства свог претпостављеног. Морају да имају стечено образовање на студијама другог степена (дипломске академске мастер студије, специјалистичке академске или специјалистичке струковне) или високо образовање на основним студијама у најмањем трајању од четири године и најмање пет година радног искуства у струци.

Осма платна група је група у којој су смештени саветници који обављају послове који се тичу примене одређених метода или стручних техника али под јасно утврђеним оквиром претпостављеног и повременим надзором. Морају да имају стечено образовање на студијама другог степена (дипломске академске мастер студије, специјалистичке академске или специјалистичке струковне) или високо образовање на основним студијама у најмањем трајању од четири године и најмање три година радног искуства у струци.

Девета платна група је група у којој су смештени млађи саветници. Млађи саветници попут саветника примењују већ утврђени поступак или технику али се од саветника разликују по томе што је неопходан над њима стални надзор претпостављеног. Морају да имају стечено образовање на студијама другог степена (дипломске академске мастер студије, специјалистичке академске или специјалистичке струковне) или високо образовање на основним студијама у најмањем трајању од четири године и завршен приправнички стаж.

Десета платна група је група у којој су смештени сарадници који обављају мање сложене послове. Ти послови се могу сместити у одређени ограничени круг међусобно повезаних задатака и захтева. Морају да имају стечено образовање на студијама првог степена односно на студијама у најмањем трајању од три године и најмање три године радног искуства у струци.

Једанаеста платна група је група у којој су смештени млађи сарадници који обављају мање сложене послове од државних службеника који су у звању сарадника и морају да имају стечено образовање на студијама првог степена односно на студијама у најмањем трајању од три године и завршен приправнички стаж.

Дванаеста платна група је група у којој су смештени референти који обављају административне, техничке и друге послове који обухватају веома широк круг послова и задатака. За обављање ових послова државни службеник мора да има

завршену средњу школу и најмање две године радног искуства.

Тринаеста платна група је група у којој су смештени млађи референти који обављају административне, техничке и друге послове али са релативно ужим кругом овлашћења него што је то случај са референтима. За обављање ових послова држани службеник мора да има завршену средњу школу и завршен приправнички стаж.

Свака платна група има осам платних разреда. Платни разреди изражавају напредовање у истој платној групи под условима који су одређени Законом о државним службеницима. Тако да се у сваком првом платном разреду одређене платне групе налази најмањи коефицијент и тај коефицијент се повећава како расте број платног разреда да би у осмом платном разреду био највиши за ту платну групу. Интересантно је још напоменути, да је коефицијент највишег платног разреда више платне групе, по правилу виши од прва три, четири а у неким случајевима и пет платних разреда непосредно ниже платне групе.

Коефицијент платног разреда у оквиру платне групе одређује руководиоца државног органа решењем о коефицијенту, односно лице или друго тело које је одређено, тј. надлежно за доношење оваквог решења.

Из изнетог можемо повући паралелу па закључити, да се радна места државних службеника на положају разврставају у групе, а да се извршилачка радна места разврставају у звања. Које ће радно место државног службеника бити на положају а које извршилачко зависи директно од Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места. Радна места се разврставају на овај начин да би се исказао њихов значај и допринос у остваривању циљева рада органа и његових резултата и због велике потребе за детаљним уређивањем система оцењивања напредовања и значаја који тај систем има.

Што се плате приправника тиче, приправнику се вредност коефицијента одређује у износу од 80% коефицијента првог (најнижег) платног разреда платне групе у коју би требало да буде распоређен по окончању приправничког стажа.¹⁰⁰⁴ Основица плате утврђена је за целу територију Републике Србије, тако да она остаје непромењена када говоримо о плати приправника.

5.1.2. Додаци на основну плату

Поред основне плате државни службеници остварују право и на извесне додатке (ЗСПЈС користи термин увећана плата), за које се сматра да представљају облик надокнаде за лојалност, додатно оптерећење на раду, рад за време празника, ноћни рад, прековремени рад и др.¹⁰⁰⁵ Увећана плата остварује се, сходно ЗСПЈС, за минули рад, за ноћни рад, рад у дане празника који нису радни и другим случајевима предвиђеним овим законом.¹⁰⁰⁶

Држава када се јавља у улози послодавца, стимулише лојалност својих запослених, тако да за 0,4% сваке године увећа основну плату државног службеника, као последицу минулог рада државног службеника.¹⁰⁰⁷ У посебном режиму радних односа полицијских службеника, законом је прописано да се плата увећава 0,5% за минули рад, односно за сваку навршену годину радног стажа.¹⁰⁰⁸ На овај начин

¹⁰⁰⁴ Чл. 22. Закона о платама државних службеника и намештеника.

¹⁰⁰⁵ Намештеницима припада, под истим условима и у истој висини као државним службеницима, право на додаток за време које су провели у радном односу, додаток за ноћни рад, додаток за рад у дане празника који нису радни дани, додаток за прековремени рад и приправност. Чл. 47. Исто.

¹⁰⁰⁶ Видети: чл. 18-23. Закона о систему плата запослених у јавном сектору.

¹⁰⁰⁷ Чл. 23. Закона о платама државних службеника и намештеника; чл. 23. Закона о систему плата запослених у јавном сектору, чл. 34. Посебног колективног уговора за државне органе.

¹⁰⁰⁸ Чл. 187. Закона о полицији.

држава, као послодавац, вреднује дугогодишњи рад свог запосленог, његову оданост и посвећеност.

Минимални проценат увећања плате прописује закон, док, сходно начелу *in melius*, колективни уговор о раду или правилник, као и уговор о раду, могу предвидети виши износ увећане зараде у односу на закон. Рад у периоду од 22 сата до 6 сати ујутру сматра се ноћним радом. Карактеристично за овај период је да организам трпи додатни напор и оптерећење јер се ради у условима који нису предодређени за рад, већ за одмор и спавање. Рад у овим околностима повлачи за собом увећање цене радног сата за 26%, у односу на цену радног сата у периоду од 6 сати до 22 сата,¹⁰⁰⁹ (док за полицијске службенике износи 28,6%¹⁰¹⁰). На сличан начин се награђује рад државног службеника који је радно ангажован на дан државног празника, уколико се десило да тај дан не представља радни дан. Цена радног сата која се државном службенику исплаћује под оваквим околностима увећава се за 110% од цене редовног радног сата,¹⁰¹¹ док за полицијске службенике увећање износи 121%.¹⁰¹²

Када је државни службеник додатно оптерећен, из разлога што је повећан обим посла или замењује одсутног државног службеника, основна плата државног службеника се увећава за најмање 4% ако овакво оптерећење не траје дуже од 10 дана, а када се ради о пословима на којима замењује руководиоца унутрашње јединице за исти период, увећање на основну плату износи 5%. За исте послове, који трају до 20 дана, основна плата државног службеника се увећава у првом случају за 8% а у другом за 10%.¹⁰¹³ Ова увећања су могућа само ако је држави службеник поступао по писменом налогу претпостављеног, који се односи на додатно оптерећење послом.

Као посебан случај у коме државни службеник има право на додатак, ЗПДС, ЗСПЈС и ПКУ за државне органе утврђују и прековремени рад. У случајевима прековременог рада, а прековремени рад је сваки рад који је дужи од пуног радног времена, било да се ради о општим случајевима за које је извор Закон о раду или да се ради о посебним случајевима за које се као извор предвиђа колективни уговор, накнада за прековремени рад представља увећање од 26% цене радног часа за сваки започети прековремени радни сат. Прековремени рад је само онај рад који је предузет по налогу претпостављеног. Поред ове новчане еквиваленције за прековремени рад, прековремени рад може да се надокнади и као деведесет минута слободног времена у току радног времена, које запослени добија за сваки сат прековременог рада.¹⁰¹⁴ Изузетак од овог правила постоји у случају да државни службеник не може да искористи слободне сате због тога што природа послова радног места чешће захтева тако обиман прековремени рад. У овом случају постоји могућност да се државном службенику исплати додатак за сваки сат прековременог рада, и то у износу од 26 посто вредности радног сата основне плате државног службеника. При том ваља имати на уму да додатак за ноћни рад, рад у дане празника који нису радни дани и

¹⁰⁰⁹ Чл. 24. Закона о платама државних службеника и намештеника; чл. 19. Закона о систему плата запослених у јавном сектору; чл. 36. Посебног колективног уговора за државне органе.

¹⁰¹⁰ Чл. 187. Закона о полицији.

¹⁰¹¹ Чл. 25. Закон о платама државних службеника и намештеника; чл. 20. Закона о систему плата запослених у јавном сектору; чл. 37. Посебног колективног уговора за државне органе.

¹⁰¹² Чл. 187. Закона о полицији.

¹⁰¹³ Чл. 26. Закон о платама државних службеника и намештеника; чл. 38. Посебног колективног уговора за државне органе.

¹⁰¹⁴ Чл. 27. Закон о платама државних службеника и намештеника; чл. 21. Закона о систему плата запослених у јавном сектору; чл. 39. Посебног колективног уговора за државне органе.

додатак за додатно оптерећење на раду искључују додатак за прековремени рад.¹⁰¹⁵

У случају када постоји виша сила, изненадно повећање обима посла и у случајевима када је неопходно да се у одређеном року заврши посао који није планиран, прековремени рад је обавезан и као такав се не може избећи. Поред свих наведених додатака, постоји и додатак на приправност. Наиме, ако државни службеник није на послу, већ се мора одазвати позиву претпостављеног да обави одређени посао свог радног места, то се онда назива стање приправности и запослени добија накнаду у висини од 10% радног часа за сваки сат приправности.¹⁰¹⁶ То конкретно значи да службеник који се не налази на радном месту, већ је у стању приправности (битно је да је ван пословних просторија државног органа/организације) за сваки сат који проведе у стању приправности добија десети део цене радног часа основне плате.

Руководилац државног органа, односно лица или орган које је посебним прописом одређено, решењем утврђује право на додатак и висину додатка на основну плату, осим додатка за време проведено у радном односу, док додатак за време проведено у радном односу представља саставни део решења о коефицијенту.¹⁰¹⁷ Уколико службеник истовремено стекне више основа повећања, предвиђена је њихова кумулација, односно послодавац има обавезу да за сваки од основа повећања зараде обрачуна збир процената увећања.¹⁰¹⁸ За обрачун увећане зараде основицу представља основна зарада запосленог, која је утврђена у складу са законом, колективним уговором о раду и уговором о раду.

Анализом Закона о платама државних службеника и намештеника и Посебног колективног уговора за државне органе налазимо да су по питању додатака на основну плату одредбе стопостотно идентичне. Ово сматрамо као мањкавост Посебног колективног уговора за државне органе, јер исти треба да пропише додатна права службеницима и у извесним случајевима, чак и повољнија решења, а не у потпуности иста онима прописаним у закону који регулише платни систем државних службеника. Једина разлика је у коришћењу термина запослени и државни службеник. Закон о платама државних службеника и намештеника користи термин државни службеник, а Посебни колективни уговора за државне органе користи термин запослени.

5.1.3. Накнада плате

Поред права на плату, запосленима је признато и право на накнаду плата у случајевима када запослени нису на свом радном месту, односно не раде. То су случајеви када запослени (као и државни службеници) остварују право на накнаду плате у висини основне плате¹⁰¹⁹ и то: приликом коришћења годишњег одмора¹⁰²⁰, током верског, државног и другог јавног празника, приликом плаћеног одсуства са рада, приликом суспензије уговора о раду, приликом чекања на остваривање права

¹⁰¹⁵ Б. Шундерић, 2009, *нав. дело*, 142.

¹⁰¹⁶ Чл. 28. Закона о платама државних службеника и намештеника; чл. 21. Закона о систему плата запослених у јавном сектору; чл. 40. Посебног колективног уговора за државне органе.

¹⁰¹⁷ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 214.

¹⁰¹⁸ Чл. 108, ст. 3. Закона о раду; чл. 24. Закона о систему плата запослених у јавном сектору; чл. 187, ст. 2. Закона о полицији.

¹⁰¹⁹ Сходно одредби чл. 114, ст. 1. Закона о раду, у висини просечне зараде током претходних годину дана, односно у износу као да су радили, чл. 32. ст. 1. Посебног колективног уговора за државне органе.

¹⁰²⁰ Чл. 32. Закона о платама државних службеника и намештеника; чл. 32. Посебног колективног уговора за државне органе.

вишкова запослених, приликом привремене спречености за рад и приликом одазивања на позив државног органа¹⁰²¹, као и у случају привременог одсуствовања са рада због тога што му је потврђена болест COVID-19, односно због прописаних мера изолације или самоизолације, која је службенику одређена због болести COVID-19 (ПКУ за државне органе, чл. 33а). Током коришћења годишњег одмора или плаћеног одсуства, сходно Закону о раду (ЗР, чл. 68, ст. 1) или ПКУ за државне органе (чл. 32, ст. 1), државном службенику припада право на накнаду плате, чији се обрачун и исплата врши у износу као да је службеник радио.¹⁰²² Сходно Закону о платама државних службеника и намештеника, ово право службенику припада и када ради на дан празника који није радни дан или у случају да је морао да се одазове на војну вежбу или позив државног органа.¹⁰²³ Полицијском службенику, начелник унутрашње организационе јединице Министарства или лице које он овласти може одложити или прекинути коришћење годишњег одмора.¹⁰²⁴ Оваква ситуација настаје због службених послова који не трпе одлагање и у том случају, полицијском службенику припада право на накнаду стварно насталих трошкова који су проузроковани одлагањем, односно прекидом његовог годишњег одмора (ЗП, чл. 164. ст. 2).

Закон о полицији (чл. 194), као и Закон о војсци (чл. 85. ст. 2.) прописује исте критеријуме за коришћење права на накнаду плате полицијским и војним службеницима, као они које прописује Закон о раду. Изузетно, Закон о војсци прописује и право на накнаду зараде у случају стручног оспособљавања и усавршавања (чл. 85. ст. 2), које одређује Министар одбране¹⁰²⁵

У случају одсуства ради неге детета или другог лица¹⁰²⁶ или док користи право на породилско одсуство¹⁰²⁷ државни службеници, као и запослени у општем режиму радних односа имају право на накнаду плате.

Ако државни службеник не ради до 30 дана због болести/повреде што изазива привремену спреченост за рад, у зависности од тога да ли је привремена спреченост за радом наступила као последица повреде/болести на раду (односно професионалне болести, а за војне службенике повреде на служби) или ван рада, разликујемо два режима надокнаде плата. У првом случају када је до привремене спречености за радом дошло због повреде/болести на раду или у вези са радом, запослени (државни службеник) остварује пуну надокнаду плате тј. 100% основне плате за месец у коме није радио. У другом случају, ако је до привремене спречености дошло ван рада тј. узрока који није везан са радом, запослени (државни службеник) остварује надокнаду од 65% основне плате за месец у коме није радио. Када је у питању одређивање висине накнаде плате, Закон о платама државних службеника и намештеника (ЗПДСН, чл. 33, ст. 2.) прописује да она не може бити нижа од минималне плате прописане Законом о раду, сходно одредби (ЗР, чл. 114. ст. 18), у висини просечне зараде током претходних годину дана, односно у износу као да су радили (ПКУ за државне органе, чл. 32. ст. 1).

Док је нераспоређен, државни службеник, сходно Закону о платама државних службеника и намештеника (чл. 34), има право на накнаду плате која износи 65% основне плате за месец који претходи месецу у коме је донето решење да је нераспоређен. У случају када је државни службеник због теже повреде дужности из

¹⁰²¹ Чл. 114, ст. 1. Закона о раду.

¹⁰²² Чл. 32, ст. 1. Закона о платама државних службеника и намештеника

¹⁰²³ Чл. 32, ст. 2. *Исто*.

¹⁰²⁴ У складу са чл. 164, ст. 1. Закона о полицији.

¹⁰²⁵ Чл. 91. Закона о војсци.

¹⁰²⁶ Сходно одредби чл. 96, ст. 3. Закона о раду.

¹⁰²⁷ Сходно одредби чл. 94, ст. 7. *Исто*.

радног односа удаљен са рада и по том основу је покренут дисциплински поступак, за време његовог удаљења сходно Закону о платама државних службеника и намештеника, припада му право на накнаду плате у износу од 50% основне плате за претходни месец у односу на месец када је донесено првостепено решење о удаљењу.¹⁰²⁸ За разлику од наведеног, Закон о раду, Закон о војсци и Закон о полицији прописују нижу накнаду зараде по основу удаљења са рада у односу на Закон о платама државних службеника и намештеника. Наиме, за време привременог удаљења, Закон о раду, Закон о војсци и Закон о полицији, одређују накнаду зараде у износу једне четвртине основне зараде, а у случају да запослени издржава породицу има право на једну трећину основне зараде.¹⁰²⁹ Може се закључити да Закон о платама државних службеника даје повољније решење у случају удаљења у односу на Закон о раду и Закон о војсци, односно да према ЗПДСН службеници примају виши ниво накнаде зараде по основу удаљења са рада.

Када је дисциплински поступак обустављен, или је државни службеник (што важи и за полицијске и војне службенике) током поступка ослобођен, тада му припада право на разлику између накнаде плате која је исплаћена и пуног износа основне плате. У случају да је државном службенику одређен притвор има право на накнаду плате према општим прописима о раду, која се исплаћује на терет органа који је одредио притвор.¹⁰³⁰ Наведене одредбе ПКУ за државне органе не прописује.

5.1.4. Трошкови који се надокнађују државним службеницима

У друга примања спадају сва остала лична примања запосленог која немају карактер плате ни накнаде плате. Њих можемо сврстати у групу трошкова и групу потраживања. Одредбама члана 37. став 1. Закона о платама државних службеника и намештеника и члана 2. став 1. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника¹⁰³¹ предвиђено је да се државном службенику надокнађују следећи трошкови: превоз (за долазак на рад и за одлазак са рада), службено путовање, како у земљи, тако и у иностранству, селидбе у иностранство, рад и боравак на терену, привремени или трајни премештај у друго место рада. Правилник о накнади путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије прописује и додатне трошкове који се надокнађују војним службеницима и то: приликом пријема у службу у Војсци Србије (чл. 4.), за службу на посебним војним објектима (чл. 14), због одвојеног живота од породице (чл. 15.), као и трошкове за закуп стана (чл. 18 и 19.) и у вези са решавањем стамбеног питања (чл. 22) и селидбом (чл. 23 и 24), али и трошкове превоза за путовања која немају карактер службених путовања (чл. 30 и 31).¹⁰³²

Накнада трошкова превоза за долазак на рад и за одлазак са рада - Према члану 3. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника, државном службенику (као и полицијском и војном службенику) се накнађују трошкови превоза за долазак на рад и одлазак са рада, односно од места пребивалишта/боравишта до радног места, у висини цене месечне претплатне карте у градском, приградском и међуградском саобраћају. Исто решење предвиђено је и за

¹⁰²⁸ Чл. 35, ст. 1. Закона о платама државних службеника и намештеника

¹⁰²⁹ Чл. 168, ст. 1. Закона о раду; чл. 87, ст. 1. Закон о војсци.

¹⁰³⁰ Чл. 35, ст. 3. Закона о платама државних службеника и намештеника, у вези са чл. 168, ст. 2. Закона о раду.

¹⁰³¹ Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника „Службени гласник РС“, бр. 98/2007 – пречишћен текст, 84/2014, 84/2015 и 74/2021.

¹⁰³² Видети: чл. 3-30. Правилника о накнади путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије.

запослене у општем режиму радних односа¹⁰³³, као и у члану 47. Посебног колективног уговора за државне органе, с тим што је том одредбом прецизирано и то да уколико не постоји саобраћај до места рада запосленог, послодавац је дужан да надокнади трошкове запосленом у висини претплатне карте у јавном саобраћају за сличну најближу релацију, ако нема организован сопствени превоз за долазак на рад и одлазак са рада.

Према истим критеријумима трошкови превоза се исплаћују и службеничким прагматичима (полицијским и војним службеницима),¹⁰³⁴ осим што је код војних службеника Правилником о накнади путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије¹⁰³⁵, предвиђена исплата трошкова превоза само ако је место становања више од 2 km удаљено од места рада¹⁰³⁶, а посебно се истиче да војном службенику не припада право на коришћење трошкова превоза онда када њих нема, односно за време док војни службеник користи годишњи одмор или боловање, као и у случајевима када је обезбеђен бесплатан превоз.¹⁰³⁷ Наведено важи и за полицијске службенике, али су случајеви додатно проширени. Наиме, полицијском службенику не припада право на коришћење трошкова превоза када му је: путем личног задужења обезбеђено службено моторно возило, обезбеђен превоз на други начин од стране Министарства, или уколико је полицијским службеницима обезбеђен превоз без накнаде од стране локалне самоуправе.¹⁰³⁸ За полицијске службенике приписана је још једна погодност. Наиме, одређено је да у случају прековременог рада, руководиоца има обавезу да полицијском службенику обезбеди превоз, односно накнади трошкове превоза од места становања до места обављања прековременог рада и обратно, сходно броју долазака и одлазака на прековремени рад.¹⁰³⁹ Од свих опсервираних закона и правилника, у контексту накнаде трошкова, једино Закон о полицији прописује да се исплата трошкова превоза обавља тек након њиховог настанка, односно у текућем месецу за претходни месец,¹⁰⁴⁰ а за полицијске и војне службенике присутна је и негација, односно прописано у којим случајевима се не исплаћују накнадне трошкова превоза.

Накнада трошкова службеног путовања у земљи или иностранству – Опсервирани закони (Закон о раду чл. 118. ст. 1. тач. 2 и 3, Закон о платама државних службеника и намештеника, чл. 37, Закон о војсци, чл. 92, Закон о полицији, чл. 188, ст. 1.) приписују право на ову накнаду, док је овај институт детаљније прописан Уредбом о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника. Одредбом члана 4, став 1, споменуте Уредбе, дефинише се појам службеног путовања у земљи као путовање ван места рада на које државног службеника упућује руководиоца државног органа или лице које је он овластио. Такође се дефинише и службено путовање у иностранство (чл. 15, ст. 1) као путовање ван граница територије Републике Србије у страну државу и обрнуто, службено путовање из једне у другу инострану државу и службено путовање из једног у друго место у иностранству држави.

¹⁰³³ Видети: чл. 118, ст. 1. тач. 1. Закона о раду.

¹⁰³⁴ Видети: чл. 189, ст. 1. Закона о полицији; чл. 92, ст. 2. Закона о војсци, као и: чл. 6 и 7. Уредбе о начину остваривања права полицијских службеника на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада, „Службени гласник РС“, бр. 62/2019 и 113/2020.

¹⁰³⁵ „Службени војни лист“, бр. 18/2013.

¹⁰³⁶ Чл. 27, ст. 1. Правилника о накнади путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије.

¹⁰³⁷ Чл. 27, ст. 5. Исто.

¹⁰³⁸ Чл. 189, ст. 3. Закона о полицији.

¹⁰³⁹ Чл. 155, ст. 5. Закона о полицији; чл. 10. Уредбе о начину остваривања права полицијских службеника на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада.

¹⁰⁴⁰ Чл. 189, ст. 2. Закона о полицији.

Службено путовање, како оно у земљи, тако и оно у иностранству се предузима на основу налога за службено путовање,¹⁰⁴¹ на основу кога може да се исплати аконтација у висини процењених трошкова.¹⁰⁴² Службено путовање у земљи може трајати непрекидно највише 15 дана. Међутим, уколико потребе службеног посла захтевају или ако се почетак службеног рада не може прекинути, службено путовање, уз сагласност овлашћеног лица, може трајати дуже од 15 дана, али не и дуже од 30 дана.¹⁰⁴³

Према члану 7. став 1. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника, за службено путовање у земљи државном службенику се надокнађује трошак за смештај, исхрану и превоз, док се поред већ набројаних, за службено путовање у иностранству надокнађују и „трошкови превоза ради извршења службеног посла, трошкови прибављања путних исправа, вакцинације и лекарских прегледа, трошкови службене поште, таксе, телефона, телеграма и телефакса, трошкови изнајмљивања просторија и трошкови стенографских и дактилографских услуга.“¹⁰⁴⁴ Накнада трошкова превоза на службеном путовању у иностранство врши се према одредби члана 26. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника. Према овој одредби, ради покрића поменутих трошкова државном службенику и намештенику се исплаћује накнада по основу налога за службено путовање, и то у висини цене из путничке тарифе за превоз средством оне врсте и разреда који су према налогу за службено путовање заправо и коришћени.

Према одредби члана 9. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника, државном службенику се исплаћује дневница за службено путовање у земљи, која се рачуна од часа поласка државног службеника на службено путовање до часа његовог повратка са службеног путовања. За службено путовање у земљи које је трајало између 12 и 24 часа исплаћује се цела дневница, док се за службено путовање које је трајало између 8 и 12 часова исплаћује половина дневнице. Исто важи и за војне службенике,¹⁰⁴⁵ с тим што је за њих одређена и висина дневнице у износу од 5% просечне зараде по запосленом у Републици Србији на месечном нивоу.¹⁰⁴⁶

Накнада трошкова селидбе у иностранство - за селидбу у иностранство државном службенику се, према члану 32. Уредбе, накнађују следећи трошкови:

- трошкови превоза (у висини стварних трошкова на основу приложеног рачуна¹⁰⁴⁷), паковања (у паушалном износу¹⁰⁴⁸), осигурања (у износу од 2.500 долара када је у питању пресељење самог државног службеника, односно у износу од пет хиљада америчких долара уколико се државни службеник сели заједно са својом породицом,¹⁰⁴⁹ док се за војне службенике накнада одређује на основу броја чланова у домаћинству и то у: двоструком, троструком, четвороструком, петоструком износу нето основице за обрачун и исплату плате професионалних припадника Војске

¹⁰⁴¹ Чл. 5, ст. 1. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника, у вези са чл. 16 исте Уредбе.

¹⁰⁴² Чл. 6, ст. 1. Исто.

¹⁰⁴³ Чл. 4, ст. 3. Исто.

¹⁰⁴⁴ Чл. 18. Исто.

¹⁰⁴⁵ Чл. 10. Исто, у вези са: Чл. 10, ст. 2. Правилника о накнади путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије.

¹⁰⁴⁶ Чл. 9. Правилника о накнади путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије.

¹⁰⁴⁷ Чл. 34, ст. 3. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника.

¹⁰⁴⁸ Детаљније о трошковима паковања ствари видети: чл. 35. Исто.

¹⁰⁴⁹ Чл. 36. Исто.

Србије.¹⁰⁵⁰ Такође важи и уколико војни службеник не пресељава одједном све чланове своје породице, други трошкови у вези са селидбом припадају му у висини нето основице за обрачун и исплату плате професионалних припадника Војске Србије, а разлика припада када пресели породицу у ново место службовања.¹⁰⁵¹ Занимљиво је истаћи да војном службенику по основу пресељења из једног места службовања у друго трошкове превоза чланова породице, превоза ствари и других трошкова у вези са селидбом може остварити само једанпут.¹⁰⁵² Такође је битно рећи и да у случају пресељења војних службеника који су супружници, право на накнаду селидбених трошкова припада само једном службенику¹⁰⁵³) и смештаја ствари (покућства, који се одређују на основу стварно насталих трошкова и по основу приложеног рачуна¹⁰⁵⁴);

- трошкови његове исхране и превоза, као и исхране и превоза чланова његове породице;

- трошкови његовог смештаја и смештаја чланова његове породице, по основу обрачуна трошкова који се достављају након пресељења у року од 30 дана од дана пресељења¹⁰⁵⁵;

- трошкови прибављања путних исправа, вакцинације и лекарских прегледа у стварном износу¹⁰⁵⁶.

Ова врста трошкова се у Правилнику о накнади путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије, назива накнада селидбених трошкова (чл. 23) и односи се како на пресељење војних службеника из једног места у друго (пресељење из једног места службовања у друго), тако и на пресељење ван граница наше земље када је службеник упућен на школовање или службу у иностранство дуже од две године.

Право на накнаду трошкова селидбе у иностранство остварује се путем захтева. Овај захтев подноси се у року од 30 дана од дана пресељења.¹⁰⁵⁷ Државном службенику који се сели припада и право на аконтацију за селидбу у иностранство у висини процењених трошкова.¹⁰⁵⁸

Накнада трошкова рада и боравка на терену – Ову одредбу прописује Закон о раду (чл. 118. ст. 1. тач. 4), а рад на терену се према члану 43. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника, сматра радом који се по природи посла врши изван службених просторија, а на који се државни службеник, по налогу овлашћеног лица, упућује да изврши службени посао.

За полицијске службенике, примењује се Правилник о накнади трошкова полицијским службеницима упућеним на вршење службених послова и задатака у другу организациону јединицу Министарства унутрашњих послова,¹⁰⁵⁹ а за војне службенике Правилник о накнади путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије.¹⁰⁶⁰

Државни службеници имају право на теренски додатак, приликом рада и

¹⁰⁵⁰ Чл. 21, ст. 1, тач. 3. Правилника о накнади путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије.

¹⁰⁵¹ Чл. 25, ст. 1. Исто.

¹⁰⁵² Чл. 25, ст. 2. Исто.

¹⁰⁵³ Чл. 26. Исто.

¹⁰⁵⁴ Чл. 37. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника.

¹⁰⁵⁵ Чл. 41, ст. 1. Исто.

¹⁰⁵⁶ Чл. 39. Исто.

¹⁰⁵⁷ Чл. 32, ст. 2. Исто.

¹⁰⁵⁸ Чл. 40. Исто.

¹⁰⁵⁹ „Службени гласник РС“, бр. 65/2008.

¹⁰⁶⁰ „Службени војни лист“ бр. 18/2013.

боравка на терену, чији износ се одређује према последњем коначном објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике на дан исплате и износи 3% просечне плате.¹⁰⁶¹

Наведени износ теренског додатка исплаћује се ако су за рад и боравак на терену државног службеника обезбеђени бесплатни смештај и исхрана. Међутим, ако бесплатни смештај и исхрана нису обезбеђени, теренски додаток за рад и боравак на терену увећава се за трошкове смештаја и исхране и то:

- **за трошкове смештаја** највише до износа накнаде за трошкове смештаја на службеном путовању у земљи (према члану 8. став 1. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника, трошкови смештаја на службеном путовању у земљи накнађују се према приложеном хотелском рачуну за преноћиште и доручак, изузев за преноћиште и доручак у хотелу са пет звездица);

- **за трошкове исхране** највише за дневницу за службено путовање у земљи (према члану 9. став 1. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника, дневница за службено путовање у земљи износи 150 динара).¹⁰⁶²

Исто важи и за полицијске службенике, који сходно Правилнику о накнади трошкова полицијским службеницима упућеним на вршење службених послова и задатака у другу организациону јединицу Министарства унутрашњих послова, осим што се у смислу наведеног Правилника истиче да се надокнађују и трошкови у приватном смештају, а који се исплаћују према рачуну који полицијски службеник приложи за боравак у хотелском смештају, односно за износ закупнине који је наглашен у уговору о закупу који не може бити закључен без претходног одобрења и давања сагласности од стране Министарства унутрашњих послова.¹⁰⁶³ Исто као и за све државне службенике, важи и за полицијске службенике да им се не признају трошкови смештаја у хотелу са пет звездица.¹⁰⁶⁴ Војном службенику припада право за рад на терену који се односи на извршавање задатака са јединицом односно установом Војске Србије или њеним делом у условима логорско-касарног или сличног живота, а који се налази у месту службовања и траје 24 часа и дуже, као и терен који се налази изван места службовања, при чему, поред бесплатног смештаја и исхране, војном службенику припада и право на дневну накнаду трошкова у износу 50% дневнице.¹⁰⁶⁵ Уколико том приликом војни службеник обавља неопходан хитан посао о чијој неопходности и хитности одлучује старешина ранга команданта оперативног састава и Гарде, њему раван или виши старешина¹⁰⁶⁶, има право на накнаду трошкова који се посебно плаћају и износе 20% дневнице.¹⁰⁶⁷

Разлика се огледа у износу накнаде трошкова исхране који за полицијске службенике износи 5% просечне месечне плате у земљи,¹⁰⁶⁸ док Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника прописује накнаду од 3% по овом основу, а за војне службенике се одређује износ накнаде по основу дневнице у износу од 50%.

¹⁰⁶¹ Чл. 44, ст. 1. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника.

¹⁰⁶² Чл. 44, ст. 2. *Исто*.

¹⁰⁶³ Чл. 3, ст. 1 и 2. Правилника о накнади трошкова полицијским службеницима упућеним на вршење службених послова и задатака у другу организациону јединицу Министарства унутрашњих послова.

¹⁰⁶⁴ Чл. 3, ст. 3. *Исто*.

¹⁰⁶⁵ Чл. 12. Правилника о накнади путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије.

¹⁰⁶⁶ За припаднике Војне полиције – старешина јединице односно установе Војске Србије у чијем се саставу налази јединица Војне полиције, а за органе управе у саставу Министарства одбране – директори тих органа

¹⁰⁶⁷ Чл. 13. Правилника о накнади путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије.

¹⁰⁶⁸ Чл. 4. Правилника о накнади трошкова полицијским службеницима упућеним на вршење службених послова и задатака у другу организациону јединицу Министарства унутрашњих послова.

Када је у питању **накнада трошкова привременог или трајног премештаја у друго место рада**, државни службеник има право на надокнаду:

- трошкова селидбе, који се накнађују државном службенику који је премештен у друго место рада, ван његовог пребивалишта, обухватају: 1) трошкове превоза покућства - у висини која одговара најекономичнијем превозу ствари, према тарифи превозника и 2) трошкове паковања покућства - у паушалном износу од 5.000 динара. Захтев за накнаду трошкова селидбе подноси се у року од осам дана од дана пресељења.¹⁰⁶⁹

- трошкови превоза ради посете породици државном службенику или намештенику који живи одвојено од своје породице накнађују се највише за једно путовање месечно. Ови трошкови накнађују се у висини стварних трошкова превоза у међуградском саобраћају.¹⁰⁷⁰

- трошкови који настају по основу одвојеног живота од породице¹⁰⁷¹ накнађују се државном службенику ако је место премештаја даље од 50 километара од места његовог пребивалишта и од претходног места рада у ком живи одвојено од породице. Ова врста трошкова се надокнађује све док траје привремени премештај.¹⁰⁷² Службенику припада право на надокнаду трошкова за одвојени живот од породице уколико је трајно премештен на друго место рада које даље од 50 километара од места његовог пребивалишта и од претходног места рада, а службеник нема решено стамбено питање у новом месту рада. Ови трошкови се надокнађују најдуже годину дана од дана трајног премештаја.¹⁰⁷³ У оба напред наведена случаја трошкови за одвојени живот од породице исплађују се у виду месечне накнаде која износи 75% просечне месечне зараде по запосленом у Републици Србији.¹⁰⁷⁴

Сагласно одредбама члана 42. и 43. Посебног колективног уговора за државне органе, надокнађују се погребни трошкови. Наиме, у случају смрти члана уже породице, државни службеник има право на накнаду трошкова по овом основу, а износ се одређује по основу приложених оригиналних рачуна, али се просечна плата у Републици одређује као максимални износ за исплату трошкова по овом основу.¹⁰⁷⁵ У случају да је наступила смрт државног службеника, породица, односно брачни и ванбрачни партнер државног службеника и његова деца, имају право на **накнаду погребних трошкова**. Уколико државни службеник није имао породицу, право на накнаду трошкова ће остварити лице које је заиста сносило трошкове и које приложи доказ о истом.¹⁰⁷⁶ Износ ових трошкова се одређује исто као и у случају смрти чланова уже породице државног службеника.

5.2. Европски стандарди у дефинисању система плата у јавној управи

Европски принципи могу се, према наводима аутора Симца, класификовати у три групе. У прву групу спадају принципи који се односе на административне службенике. То су: професионализам, непристрасност, лојалност, спречавање сукоба интереса и дискреционост. У другу групу споменути аутор је сврстао принципе који се односе на јавне услуге и јавне службе и то: независност, одговорност, постојаност,

¹⁰⁶⁹ Чл. 46. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника.

¹⁰⁷⁰ Чл. 47. Исто.

¹⁰⁷¹ Чл. 45. Исто.

¹⁰⁷² Чл. 48, ст. 1. Исто.

¹⁰⁷³ Чл. 48, ст. 2. Исто.

¹⁰⁷⁴ Чл. 49. Исто.

¹⁰⁷⁵ Чл. 43. Посебног колективног уговора за државне органе.

¹⁰⁷⁶ Чл. 42, ст. 6. Исто.

доступност, ефикасност, ефективност. У последњу групу принципа сврстани су једноставност и јасноћа, као принципи који се односе на прописе квалитета.¹⁰⁷⁷

Системи плата државних службеника у европским земљама су уређени на различите начине, али упркос томе, постоје извесне заједничке карактеристике које одликују већину система, и које представљају европске стандарде у овој области. Њихов циљ је да обезбеде конзистентност, непристрасност и транспарентност система плата, као и њихову фискалну одрживост.¹⁰⁷⁸

Један од кључних захтева Европске уније усмерен је на прилагођавање и повећање нивоа плата државних службеника, а све у циљу обезбеђења административних капацитета за примену европских политика у земљама кандидатима. Истиче се врло важна улога плата као механизма који има подстицајну улогу и утиче на повећану ефикасност рада управе. Сматра се да плаћеност, односно и обрнуто неадекватно награђивање државних службеника утиче на њихову ефикасност. У смислу тога сматраће се да државни службеници неће бити довољно мотивисани како за запослење у државној управи, тако и за обављање рада у њој, уколико су службеничке плате ниже у односу на запослене у општем режиму радном односу, односно приватном сектору.¹⁰⁷⁹

При утврђивању система плата у управи, кључни европски принцип је да „основна плата представља главни елемент укупне плате, тако да чини најмање 80-90% укупне плате.“ То значи да постојање различитих додатака на плату, који се утврђују дискреционом оценом руководиоца, као и бенефиција у добрима и услугама (нпр. додељивање станова државним службеницима, коришћење службених аутомобила и мобилних телефона), нису уобичајени, што доприноси транспарентности система и предвидивости нивоа фонда зарада. Поред става да је на тај начин администрирати и обезбеђивати службеницима наведене бенефиције веома скуп издатак, сматра се и да поједине погодности утичу на стварање лоших односа међу службеницима, јер поједини службеници имају већу корист у односу на друге службенике.

Ауторка Рабреновић истиче да у већини европских система постоји и изграђен систем оцене резултата рада службеника на основу којег службеници добијају варијабилни део плате (бонусе, који се исплаћују на годишњем нивоу, а по основу остварених резултата током целе године), али само у износу од 10% укупне плате до максималних 20% за руководеће позиције.¹⁰⁸⁰ Споменута ауторка такође истиче да су у појединим европским земљама, нивои службеничких плата чак и нижи од плата у приватном сектору и износе 80%-90% од примања у приватном сектору. У Холандији, Аустрији, Шпанији, Шведској и Португалу плате руководиоца и службеника у државној управи ниже су од плата које се исплаћују у приватном сектору. Ипак, може се рећи да су плате службеника на руководећим радним местима највише у Француској, Ирској и на Кипру, посебно у поређењу са земљама источне Европе и запослене у скандинавским земљама. Објашњава се да је разлог за неусклађеност плата то што службеницима припада право на већу сигурност у

¹⁰⁷⁷ N. Simac, „Evropski upravni prostor i europska načela javne uprave“, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, 49-2/2012., 351-368, према: B. Davitkovski, A. Pavlovska-Daneva, I. Šumanovska-Spasovska, „Novi Zakon o opštem upravnom postupku u Republici Makedoniji njegova primenjivost“, *Pravni život*, 10/2016, 213.

¹⁰⁷⁸ А. Рабреновић, *нав. дело*, 84.

¹⁰⁷⁹ З. Вукашиновић, *нав. дело*, 109.

¹⁰⁸⁰ OECD, »The State of Public Service, Preliminary findings based on a first analysis of the results of the 2006 surveys on Strategic Human Resource Management and Comparison of Employment in the Public Domain, Paper for discussion at the Public Employment and Management Working Party-(PEMWP)« December 7-8, 2006,78.

запослењу у односу на запослене у општем режиму радних односа.¹⁰⁸¹

Уобичајено је да постоји значајна разлика у нивоу плата између платних разреда (тј. различитих категорија послова, обзиром да се примењује систем службеничке класификације радних места), по правилу најмање 12%, а често и до 25%. То пружа финансијску мотивисаност запосленима да прихвате виши ниво одговорности. Распон плата, тј. разлика између најниже и највише плате (тзв. степен декомпресије) је обично прилично висок и износи у просеку око 1:7, а у неким земљама иде чак и до 1:11, што значи да је највиша плата и до 11 пута већа од најниже. Важна сврха широког распона плата је да пружи довољно простора за напредовање државних службеника кроз читав радни век.¹⁰⁸²

Тежња је усмерена ка успостављању уједначених платних разреда и уједначене структуре плата, која одражава принцип „иста плата за исти посао“, а све у циљу успостављања конзистентног система плата у организацијама јавне управе. Тиме се, како истиче ауторка Рабреносвић стварају услови за мобилност, односно олакшава хоризонтална покретљивост јавних службеника, отварају шире перспективе за развој каријере и помаже неговању колективног идентитета јавне управе.¹⁰⁸³

5.3. Транспарентност и једнак третман запослених – успостављање система платних разреда, принцип плаћања према резултатима рада

Осим питања одређивања нивоа плата државних службеника, постоји потреба да земље кандидати поштују принципе предвидивости, транспарентности и правичног и једнаког третмана државних службеника како би систем плата био усклађен са европским јавним простором. У том смислу, захтеви Европске уније усмерени су, како истиче ауторка Вукашиновић, на: успостављање јасних платних разреда у државној управи, минимизирање дискреционог одлучивања о распоређивању службеника у платне разреде, деполитизацију, односно обезбеђење минималног утицаја политичара и руководиоца у одлучивању о давању бонуса службеницима и обезбеђење истих плата у свим органима државне управе за службенике на радним местима са истом одговорношћу (*једнак и правичан третман запослених*).¹⁰⁸⁴ Једнакост запослених, у погледу нивоа плата, бенефицијама, условима рада, без дискриминације (расне или полне, старосне итд.), сматра се важним фактором мотивације.

Принцип *плаћања према резултатима рада*, односно награђивање службеника по основу њиховог залагања и остварених резултата рада, је такође један од основних принципа новог јавног менаџмента. Спровођење принципа *управљања према резултатима рада* утиче на јачање транспарентности у раду, чиме се смањује ризик од настанка корупције и обезбеђује континуитет институционалног развоја. Увођењем овог система ствара се основа за иницирање реформе и прихватање промена, што је посебно важно за кандидате и потенцијалне кандидате за приступање Унији, јер се спровођењем овог принципа јача административна способност у области планирања и коришћења структуралних фондова.

Занимљиво је да су Немачка, Финска и Велика Британија земље које су увеле систем *награђивања групе службеника* за добро обављени задатак. Применом овог система превазилазе се проблеми везани за индивидуално награђивање на основу оцењивања и јача тимски рад у државној управи. У Француској је акценат на

¹⁰⁸¹ А. Рабреновић, *нав. дело*, 85.

¹⁰⁸² *Исто*, 86.

¹⁰⁸³ *Исто*.

¹⁰⁸⁴ З. Вукашиновић, *нав. дело*, 109.

индивидуализму, односно традиционално се акценат ставља на *подстицаје и јачање мотивације запослених* (напредовање, стручно усавршавање, награђивање итд.).¹⁰⁸⁵

У земљама источе и централне Европе, основне плате се обрачунавају на основу класификације радних места и послова који се обављају, међутим, класификација државних службеника зависи у великој мери од дискреционе оцене руководиоца. Тако, у Пољској, надлежни руководиоци за персоналну политику имају широка овлашћења за одређивање основних плата, с обзиром да одређују коефицијент за обрачун плате. У пракси је, међутим, флексибилност руководиоца ограничена, јер постоје неформална правила везана за радно искуство и одговорност радног места, која се морају узети у обзир у циљу обрачуна основне плате која се уклапа у ширу платну структуру.¹⁰⁸⁶ У Мађарској су Законом о државним службеницима утврђене категорије државних службеника на основну стручне спреме, које се разврставају на разреде службеника, на основу радног искуства и на платне разреде службеника. У Чешкој је систем плата регулисан Законом о платама, на основу кога се основне плате утврђују на основу дводимензионалне платне скале - са једне стране, утврђене су категорије радних места службеника, док с друге стране, постоје нивои службеника према критеријуму радног искуства и дефинисане платне групе.

Класификација радних места са ограниченим могућностима дискреционог одређивања основних плата службеника утврђена је у Словачкој и Литванији. Систем плата у Естонији карактеришу принципи *правне сигурности* и *предвидивости*. Законом о платама су дефинисани платни разреди државних службеника. У циљу рационализације, Министарство финансија је у сарадњи са представницима Владе, развило нови метод анализе радних места за обрачун основних плата. У новом систему је смањена могућност одлучивања руководиоца о износу основних плата. Сваки платни разред обухвата радна места са истим или сличним степеном одговорности. Реформа система плата у Естонији представља добар пример, али постоји неусаглашеност правног оквира и актуелне праксе, јер се примењују нови методи обрачуна плата који морају бити у складу са важећим прописима.¹⁰⁸⁷

За разлику од система у другим земљама у Летонији, основна плата обухвата варијабилни елемент који је повезан са резултатима годишњег оцењивања службеника. Платна група се комбинује са „квалификационим нивоом“ а квалификациони ниво се састоји од разреда. Плате службеника, међутим, углавном зависе од буџета органа државне управе, а руководиоци су задржали велика овлашћења у одређивању нивоа плате датог распона. Може се уочити да радни стаж службеника има релативно малу улогу у одређивању нивоа плата у овим земљама. Овај критеријум се користи за класификацију и обрачун основних плата у Мађарској и у мањој мери у Чешкој. У Словенији је *радно искуство* елемент система напредовања, а државни службеници морају задржати одређено звање како би били подесни за разврставање у одређену категорију радног места. У Летонији је радно искуство елемент класификационог система, али не премашује 10% коначне плате. У Пољској, Естонији и Литванији радно искуство није део класификационог система, али државни службеници добијају бонусе на основу радног искуства. У Словачкој су укинута ригидни елементи за обрачун плате као што су дужина радног стажа, одговорност и обавезе запослених. Иако је Словачка спровела крупне промене, нису дефинисани јасни критеријуми за расподелу бонуса, а средства за плате се издвајају без претходно спроведених анализа потреба. У том смислу, неопходно је учинити

¹⁰⁸⁵ З. Вукашиновић, *нав. дело*, 110.

¹⁰⁸⁶ *Исто*.

¹⁰⁸⁷ *Исто*, 111.

процес утврђивања буџета *транспарентним* и *конзистентним* у свим органима, анализирати актуелне потребе за запосленима и применити систем оцењивања заснован на резултатима рада. Имајући у виду генералан став да су плате у државној управи ниске, требало би истаћи да су се захтеви међународних финансијских институција, нарочито Међународног монетарног фонда, односили на смањење јавних расхода, што битно ограничава могућности повећања плата државним службеницима.¹⁰⁸⁸

6. Одговорност државних службеника и заштита њихових права

Одговорност државних службеника и заштита њихових права представљају „два пола“ службеничног односа.¹⁰⁸⁹ Под одговорношћу се подразумева обављање радних задатака који су запосленом поверени на начин који је коректан и законит, а заштита права подразумева његову правну сигурност.

Одговорност представља најзначајнији принцип и стожерну вредност сваког организованог људског друштва. Из наведеног проистиче да је одговорност заправо је постулат правде и правичности као највиших цивилизацијских принципа савременог друштва. У том смислу одговорност је фундаментална категорија, јер је принцип на коме почивају друштвене, економске, политичке и друге промене и односи којима се оплемењује, обезбеђује, и у коме се рефлектује свеукупно друштвено, политичко и, пре свега, морално стање земље. Одговорност се најчешће схвата као срж односа између људи, између човека и друштва, човека и власти, човека и политике, својине, природе итд.¹⁰⁹⁰ У правној теорији се појам одговорности најчешће користи у смислу „прихватања последица за захтевано чињење и нечињење“.¹⁰⁹¹

Поштовање принципа одговорности најбоље показује да ли се принципи законитости, отворености, транспарентности и независности поштују у јединственом правном систему. Специфичност правног положаја државних службеника, њихова права и обавезе, обим и врсте управних овлашћења, одређују специфичне облике и основне претпоставке њихове одговорности. Још је раније Крбек истицао да „све службеничке одговорности значе повреду неке службеничке дужности у најширем смислу те речи. По правилу, ради се о неком противпрописном деловању односно неделовању у вези са службеним радом“.¹⁰⁹²

¹⁰⁸⁸ З. Вукашиновић, *нав. дело*, 113.

¹⁰⁸⁹ А. Илић-Петковић, М. Илић, *нав. дело*, 93.

¹⁰⁹⁰ Реч одговорност нема исто значење у свим језицима. У енглеском језику на пример, одговорност (*eng. responsibility*) углавном означава појам надлежности, задатке које организација има. На француском језику придев одговорност (*fr. responsable*) постаје именица, која означава одговорним не само сваког јавног функционера, већ и сваког изабраног органа и функционера у политичкој партији, синдикату и другим друштвеним органима и организацијама. Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *Дисциплинска одговорност запослених*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2016, 7.

¹⁰⁹¹ А. Поповић, „Дисциплинска одговорност државних службеника у праву Републике Србије“, у: Ђурђић, В., Лазић, М. *Зборник радова студената докторских студија права*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2014, 294.

¹⁰⁹² И. Крбек, *нав. дело*, 86.

6.1. Одговорност државних службеника

6.1.1. Појам и врсте одговорности државних службеника

Одговорност државних службеника може бити правна и ванправна. Правна одговорност је „подложност прекршиоца диспозиције санкцији.“¹⁰⁹³ Када је у питању правна одговорност државних службеника, постоје различити варијетети, па тако она може бити: дисциплинска, материјална, кривична и прекршајна. Управо ћемо се у наставку бавити анализирањем појединих специфичности наведених подврста правне одговорности државних службеника. Ванправна одговорност државних службеника, као што и сам назив упућује, није уређена правним нормама, нити је прописана правним актима, а ни предвиђена конкретним прописом, већ је регулисана друштвеним нормама, па с тога, неће бити детаљније разматрана обзиром на предмет нашег проучавања.

6.1.2. Специфичности дисциплинске одговорности државних службеника

Под дисциплинском одговорношћу подразумевамо одговорност која је настала услед повреде радне обавезе и других повреда радне дисциплине, за које надлежни органи у законом прописаном поступку изричу прописане дисциплинске санкције. Она се јавља као последица несавесности и непридржавања утврђених правила дисциплине на раду и понашања у вези са радом.¹⁰⁹⁴

Дисциплинска одговорност има свој правни основ у радном односу, јер производи своје дејство од тренутка ступања запосленог на рад, односно од момента почетка рада, па све до његовог престанка. Отуда, дисциплинска одговорност представља посебан облик правне одговорности, по томе што се примењује само против физичких особа (запослених - службеника), односно лица која су засновала радни однос. Традиционално, против свих особа у односу субординације. Дакле, ради се о посебном облику одговорности, јер се односи на кршење посебних правила понашања којих се запослени морају придржавати на раду и у вези са радом, ради задовољења потреба радне дисциплине. Позитивноправни режим дисциплинске одговорности код нас најпре карактерише начело легалитета, чиме се дисциплинско радно право и приближава кривичном праву, односно начелу легалитета у кривичном праву.¹⁰⁹⁵

Упоредноправна решења нормирају дисциплинску одговорност службеника са двоструком сврхом. Прво, циљ је да се казни лош рад државног службеника и друго да се кроз поступак остваривања или неостваривања дисциплинске одговорности дође до истине тј. утврди право стање ствари. Ова друга сврха утврђивања одговорности државног службеника кроз дисциплински поступак огледа се у задатку који је правна држава поставила вештом нормотворцу, а то је да умањи или потпуно отклони могућност злоупотребе.¹⁰⁹⁶

¹⁰⁹³ И. Мандић, *нав. дело*, 149.

¹⁰⁹⁴ Више о дефинисању појма дисциплинске одговорности у: М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 179–180; Б. Шундерић, 2005, *нав. дело*, 193; В. Брајић, 2001, *нав. дело*, 333; Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *нав. дело*, 14.; Ж. Кулић, С. Перић, *нав. дело*, 273–275; Р. Безбрадица, *нав. дело*, 151–196 и др.

¹⁰⁹⁵ Б. Лубарда, „Дисциплинска одговорност и хармонизација права“, *Право и привреда*, 5-8/2001, 243.

¹⁰⁹⁶ И. Мандић, *нав. дело*, 149.

Важећи ЗР не садржи ни једну таксативно наведену одредбу о дисциплинској одговорности запослених. Дакле, нигде се не помињу дисциплински поступци, дисциплински органи и дисциплинске мере, на основу чега се може закључити да је њиме, као и Законом о раду из 2001. године, потпуно напуштен концепт дисциплинске одговорности. Према важећем ЗР-у институт дисциплинске одговорности, како истиче Симоновић: „не постоји у „видљивом“ већ само у „прикривеном“ облику и то кроз неколико разлога за отказ уговора о раду од стране послодавца који се могу идентификовати са ранијим (тежим) повредама радних обавеза.¹⁰⁹⁷ Наиме, ЗР садржи одредбе којима се прописују разлози и услови за отказ уговора о раду од стране послодавца. Један од разлога за такво разрешење је и повреда радне обавезе. У том смислу, послодавац може отказати уговор о раду ако запослени својом кривицом учини повреду радне дисциплине утврђене колективним уговором, правилником о раду или уговором о раду.¹⁰⁹⁸ Изван тог контекста, повреде дужности не подлежу Закону о раду. Штавише, оне се не прописују тим законом него колективним уговором, правилником о раду или уговором о раду. Међутим, њиховим прописивањем не стварају се предуслови за утврђивање дисциплинске одговорности запослених него за давање отказа уговора о раду од стране послодавца. Другим речима, повреде радне дужности, утврђене колективним уговором, правилником о раду или уговором о раду, не могу се третирати као разлози за утврђивање дисциплинске одговорности запослених него као разлози за престанак радног односа по основу отказа уговора о раду од стране послодавца.¹⁰⁹⁹ У том смислу су и дисциплинске мере уређене као мере које се могу изрећи запосленом уместо отказа уговора о раду. Ово стога што је њихова примена везана за постојање одређених олакшавајућих околности, као и за ситуације у којима је природа учињене повреде таква да запосленом не треба да престане радни однос.¹¹⁰⁰

Са друге стране, дисциплинска одговорност државних службеника уређена је као посебан правни институт, што је, у номотехничком смислу, изведено окупљањем одредаба које се односе на дисциплинску одговорност, дисциплински поступак и дисциплинске казне под окриљем посебне главе Закона о државним службеницима.¹¹⁰¹ Она извире из самог службеничког односа и настаје повредом

¹⁰⁹⁷ Д. Симоновић, „Дисциплинска и материјална одговорност државних службеника“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 165.

¹⁰⁹⁸ Чл. 179, ст. тач. 5. Закона о раду.

¹⁰⁹⁹ Ж. Кулић, *нав. дело*, 180.

¹¹⁰⁰ На тај начин је, први пут после 13 година, српски законодавац непосредно уредио питање дисциплинских мера у општем режиму радних односа. То представља значајан напредак будући да је изостанак одговарајућих правила из Закона о раду од 2001. и 2005. био различито тумачен у теорији и пракси: једна група аутора сматрала је да законодавац уопште не уређује, па чак и не познаје дисциплинску одговорност, дисциплинске мере и дисциплински поступак, док је друго тумачење почивало на уверењу да је социјалним партнерима допуштено да изворима аутономног радног права уређују дисциплинско кажњавање запослених. Новелом Закона о раду од 2014. ова дилема је „решена“ у корист правила о постојању дисциплинске одговорности као посебне врсте правне одговорности запосленог, уз увођење новчане казне и опомене уз најаву отказа као нових дисциплинских мера. То је важно због потребе да се створе услови за делотворну примену начела прогресивног кажњавања запослених за повреде радних обавеза, премда су и у овој новели Закона о раду остали неуређени многи аспекти дисциплинске одговорности запосленог. Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 317.

¹¹⁰¹ Дисциплинска одговорност утврђена Законом о државним службеницима, не примењује се на намештенике. На права и дужности намештеника, по правилу, примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор, који закључују Влада и репрезентативни синдикати основани за територију Републике Србије. Другим речима, на права и дужности намештеника у вези са њиховом одговорношћу за извршене повреде радне дужности, односно за непоштовање радне дисциплине, примењују се одредбе Закона о раду. Ж. Кулић, 2009, *нав. дело*, 177.

службене дужности.¹¹⁰² Поред Закона о државним службеницима, дисциплинска одговорност регулисана је и посебним законима (нпр. Закон о полицији, Закон о Безбедносно-информативној агенцији), подзаконским актима и посебним колективним уговором. „Супсидијарна примена Закона о раду на радне односе државних службеника у области дисциплинске и материјалне одговорности практично нема значаја. Ово из разлога што је та регулатива „закржљала“ у Закону о раду, а знатно је развијенија у закону који регулише радне односе у државним органима.¹¹⁰³

Државни службеник је, стога, дужан да избегава све оно што би могло слабити поверење у државну службу или штетити части и угледу службе или службеника. Ова обавеза се, притом, простире не само у односу на рад (службу), већ и у односу на понашање службеника ван радног времена и места рада, као што, нпр. предвиђа Кодекс понашања државних службеника, захтевајући од службеника на положају „да води рачуна да понашањем на јавном месту не умањи углед положаја и органа и поверење грађана у државну службу”.¹¹⁰⁴ Другачије понашање државног службеника на положају представља повреду радне дужности.¹¹⁰⁵

У општем правном режиму радних односа дисциплинска власт припада послодавцу, односно директору као законском заступнику послодавца. Директор може овластити друга лица односно на запосленог са посебним овлашћењима и одговорностима у целини или делимично да води дисциплински поступак и изриче дисциплинске санкције. По правилу, то су лица која су у хијерархијски подређеном положају директору, осим у случају више организационих пословних делова послодавца, где се овлашћења из дисциплинске власти могу пренети на директоре тих организационих делова. У службеничком систему радних односа, као дисциплински органи јављају се руководиоци органа или дисциплинска комисија (од три члана), а кад је у питању дисциплинска одговорност државних службеника на положају - Високи службенички савет. У том смислу, поступак утврђивања дисциплинске одговорности у државним органима је систематичнији, чиме је извршен „својеврстан *favor labore*“ запослених у државним органима.¹¹⁰⁶

Може се закључити да се у службеничком систему, тј. у посебном режиму радних односа, дисциплинска власт врши са посебним циљем, јер се рад државних службеника поред обезбеђивања средстава за њихову личну егзистенцију, односи и на опште интересе, функционисање државе и остваривање оправданих захтева грађана. Служење општем интересу, у том смислу, представља и својеврстан основ дисциплинских овлашћења у посебном режиму радних односа, док се законске норме о дисциплинској одговорности државних службеника, како истиче Ковачевићева, могу разумети и као својеврсне гаранције делотворног остваривања права и слобода грађана. Дисциплинска овлашћења која се врше ради спречавања и/или кажњавања повреда дужности службеника, самим тим доприносе добром функционисању како државних органа, тако и јавних служби, односно задовољењу потреба општег интереса на најпотпунијем могућем нивоу. У том смислу, могуће је закључити да „вршење дисциплинске власти у посебном режиму радних односа има за предмет – ред у одређеној радној заједници, док је њен циљ – заштита општег интереса.”¹¹⁰⁷

¹¹⁰² И. Крбек, *нав. дело*, 87.

¹¹⁰³ Д. Симоновић, 2006, *нав. дело*, 166.

¹¹⁰⁴ Чл. 15. Кодекса понашања државних службеника.

¹¹⁰⁵ Видети: чл. 2. *Исто*.

¹¹⁰⁶ Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *нав. дело*, 97.

¹¹⁰⁷ Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 182.

6.1.2.1. Појам и врсте повреда радних обавеза

Под дисциплинским делом, односно дисциплински кажњивим делом се сматра дело које претпоставља постојање одређене радне дисциплине (радне обавезе) коју напада лице у својству запосленог.¹¹⁰⁸ Повредом радне обавезе сматра се повреда обавеза на раду или у вези са радом, које су прописане у оквиру закона, колективног уговора, правилника о раду, кодекса понашања, уговора о раду, професионалног обичаја, итд., учињена од запосленог, ако не постоје разлози за искључење исте.¹¹⁰⁹ Из наведене дефиниције може се закључити да дисциплинско дело (тј. повреда радне обавезе) зависи од радње (начин) извршења, места извршења¹¹¹⁰, времена извршења, као и од разлога који искључују њено постојање.¹¹¹¹

Запослени одговара само за повреду радних обавеза која су законом, општим актом или другим актом утврђене у време извршења. Државни службеници су, сходно Закону о државним службеницима, дисциплински одговорни за повреде дужности које проистичу из радног односа.¹¹¹² Уколико конкретне радне дужности нису биле прописане у време извршења, запослени не може да одговара дисциплински, нити се запосленом може изрећи дисциплинска санкција. То значи да се одговорност подређује утврђеним правилима и законом прописаном поступку.¹¹¹³ Полицијски службеници одговарају за повреду службене дужности¹¹¹⁴ у случају да поверене послове и задатке не обављају савесно, стручно и у предвиђеним роковима. Осим тога, одговарају и ако се у свом раду не придржавају Устава, закона, других прописа и правила о понашању за време службе.¹¹¹⁵ Одговорност је прописана и за повреде којима се изван службе нарушавају интереси и углед Министарства, тј. за дела у вези са радом.¹¹¹⁶ Војни службеници дисциплински су одговорни за повреде дужности из службе.¹¹¹⁷ За повреду дужности из службе припадник Војске Србије одговоран је док је у служби, док је одговорност по престанку службе могућа уколико је дисциплински поступак против њега покренут док је био у служби.¹¹¹⁸

¹¹⁰⁸ У наведеној дефиницији уместо речи „у својству запосленог“, у оригиналној дефиницији је термин „у својству радника“, Цитирано према: А. Балтић, М. Деспотовић, *Основи радног права Југославије*, Београд, 1981, 240-241. Учинилац (субјект) повреде радне обавезе увек је запослени, тј. лице које се налази у радном односу код послодавца, било да се појављује у улози извршиоца, саизвршиоца, или у улози помагача, подстрекача. Према томе, дисциплинско дело не може да учини нити да одговара за исто обичан грађанин, будући да нема својство запосленог (није у радном односу) не може ни повредити прописане радне обавезе, тј. радну дисциплину. Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *нав. дело*, 36.

¹¹⁰⁹ Слично и: Б. Лубарда, 2012, *нав. дело*, 619.

¹¹¹⁰ Место где је запослени предузео радњу повреде, или је пропустио радњу коју је био дужан да предузме, сматра се местом извршења повреде радне обавезе. Место извршења повреде је најчешће у радном простору. Међутим, не мора увек да буде тако. Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *нав. дело*, 37.

¹¹¹¹ Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *нав. дело*, 32.

¹¹¹² Чл. 107, ст. 1. Закона о државним службеницима.

¹¹¹³ Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *нав. дело*, 33.

¹¹¹⁴ Чл. 203, ст. 2. Закона о полицији.

¹¹¹⁵ Чл. 203, ст. 1. *Исто*.

¹¹¹⁶ Чл. 203, ст. 1. Закона о полицији.

¹¹¹⁷ Чл. 145, ст. 1. Закона о војсци. С обзиром на то да се под „припадницима Војске Србије“ подразумевају и војна и цивилна лица на служби у Војсци, обе категорије службеника одговарају за повреде радне дужности сходно Закону о Војсци Србије, уз извесне разлике које су продукт разлике у њиховом статусу.

¹¹¹⁸ Ова норма одступа од општих правила о дисциплинској одговорности, која за циљ имају поштовање дисциплине рада (понашања) током трајања радног односа и потпуности су томе подређена. Одговорност за повреде радне дужности после престанка радног односа (чиме се губи једна од основних сврха дисциплинске одговорности), заправо, има шири значај. Вођење дисциплинског

Законом о Војсци Србије прописане су дисциплинске грешке и дисциплински преступи.¹¹¹⁹ Лакших повреда радне дужности има десет,¹¹²⁰ а тежих повреда радне дужности, које су квалификоване као дисциплински преступи има далеко више (28).¹¹²¹ Специфична је терминологија Закона о Војсци у много чему, па и у називима повреда дужности из службе, коју остали позитивни закони не познају. Наиме, Законом о војсци је, пре свега, учињена подела повреда дужности из службе на лакше и теже повреде. За лакше се користи израз дисциплинске грешке, а за теже дисциплински преступи. Дакле, дисциплинске мере се изричу за дисциплинске грешке, а дисциплинске казне за дисциплинске преступе.¹¹²² Правило о војној дисциплини, нужно, следи поделу из Закона о војсци, уз додатно појашњење у смислу да повреде војне дисциплине представљају повреде дужности које припадник Војске Србије почини у вршењу службе, као и свако поступање припадника Војске Србије ван службе које је противно прописима, Кодексу части припадника Војске Србије и добрим обичајима, а којима се наноси штета угледу припадника Војске.¹¹²³

Законом о државним службеницима извршена је класификација повреда дужности из радног односа према њиховој озбиљности – на лакше и теже повреде дужности. У наставку ће бити дати приказ лакших и тежих повреда дужности за државне службенике, као и за полицијске и војне службенике и утврдити у чему се огледају сличности, а у чему разлике.

6.1.2.1.1. Лакше повреде дужности из службе

По својој природи лакше повреде службених дужности представљају блажи „облик одступања од законских прописа и од начела на којима се заснива обављање службене дужности“.¹¹²⁴ Реч је о повредама којима се у мањој мери повређују утврђене дужности, односно правила радне дисциплине. Самим тим, њима се мање угрожавају интереси послодавца него тежим повредама дужности из радног односа.¹¹²⁵

ЗДС прописује пет лакших и 18 тежих повреда дужности из службеничког односа.

У категорију лакших повреда радних обавеза и дужности сврставају се следећих пет облика понашања државних службеника: 1) неблаговремен долазак на посао (учестало кашњење) и одлазак с посла пре истека радног времена или неоправдано одсуствовање с посла за време кад је обавезно присуствовање на послу, 2) несавесно чување службених списа и података, 3) неоправдано изостајање са посла један радни дан, 4) неоправдано необавештавање претпостављеног у вези са разлозима због којих је био спречен да дође на посао у току од 24 часа од настанка тих разлога,¹¹²⁶ као и 5) повреда кодекса понашања.¹¹²⁷ Учестало кашњење на посао

поступка у случају престанка војне службе може бити обустављено у случају да лице или тело надлежно за вођење нађе да је вођење немогуће или нецелисходно.

¹¹¹⁹ Чл. 145, ст. 2. Закона о војсци.

¹¹²⁰ Чл. 148. *Исто*.

¹¹²¹ Чл. 149. *Исто*.

¹¹²² Чл. 151, ст. 2. *Исто*.

¹¹²³ Правило о војној дисциплини прецизира да дисциплинске грешке представљају повреде војне дисциплине прописане одредбама члана 148. Закона о војсци Србије, као и повреде војне дисциплине које почине војници на служењу војног рока, а санкционишу се посебним одредбама Правила, док су дисциплински преступи повреде војне дисциплине приписане одредбама члана 149. Закона о Војсци.

¹¹²⁴ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 182.

¹¹²⁵ Ж. Кулић, С. Перић, *нав. дело*, 275.

чини онај државни службеник који не долази на посао у прописано време. Он тиме крши начело поштовања радног времена нормираног у члану 24. Закона о државним службеницима. Пракса српске јавне управе у овом домену сведочанство је да је ово једна од најчешћих повреда службене дужности. Државни службеник је такође у обавези да са дужном пажњом чува списе односно податке који се налазе у његовом поседу када обавља официјелне дужности. Уколико поступа супротно, он је у ствари несавестан у овој обавези па чини лакшу повреду службене дужности. Државни службеник такође је некад из објективних разлога спречен да се појави на свом радном месту, међутим то га не оправдава што није обавестио непосредно претпостављеног. У случају неоправданог изостанка са рада државни службеник нема право на плату. Поменуто неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на рад у року од 24 часа од настанка разлога је у вези са претходном повредом и исто подразумева повреду принципа поштовања радног времена. Пета лакша повреда службене дужности је поступање супротно кодексу понашања државних службеника. Она није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених овим или неким посебним законом а односи се на све остале повреде које су као такве прописане Законом односно другим прописима. То значи да и закони који регулишу посебне службеничке односе, на пример Закон о полицији, регулишу лакше повреде службене дужности. С тим у вези, лаке повреде службене дужности полицијских службеника су врло слично одређене као у ЗДС-у, с тим што се за неоправдани недолазак на посао у одређено време и одлазак са посла пре истека радног времена, прецизира да ова повреда траје најмање три пута у року од месец дана.¹¹²⁸ Следећа повреда за полицијске и војне службенике је непрофесионалан однос према грађанима или запосленима за време рада, односно непристојно понашање према сарадницима, подређенима и надређенима, која је слична одредби повреде кодекса понашања коју прописује ЗДС.¹¹²⁹ Закон о полицији затим одређује као лакшу повреду несавесно и неуредно чување службених списа и података, као и неоправдано изостајање са посла до три дана у току једне календарске године. Разлика је у одређивању дужине изостајања, јер ЗДС и ЗВ прописују лакшу повреду радне обавезе у случају неоправданог изостанка за један радни дан, а дужина изостанка према Закону о полицији је одређена на годишњем нивоу и износи три дана у току једне календарске године.¹¹³⁰ Поред ових општих лакших повреда, које важе за све државне службенике, полицијским и војним службеницима се прописују додатне повреде и то за: неношење или непрописно ношење полицијске или војне униформе,¹¹³¹ неблаговремено, непотпуно или немарно извршавање наређења, односно поступање противно налогу или упутству за обављање послова које је изазвало или могло да изазове штетне последице мањег значаја.¹¹³²

Од свих анализираних закона, може се закључити да Закон о војсци прописује највећи број лакших повреда радних дужности. Поред бројчане разлике, присутне су

¹¹²⁶ Сагласно чл. 108, ст. 4. Закона о државним службеницима, службеник чини лакшу повреду дужности из радног односа и када не обавести или неблаговремено обавести како државни орган о примљеном поклону мање вредности, тако и руководиоца о допунским пословима за које није потребна сагласност руководиоца.

¹¹²⁷ Чл. 108. Закона о државним службеницима.

¹¹²⁸ Чл. 206, ст. 1, тач. 1. Закона о полицији.

¹¹²⁹ Чл. 108, ст. 1, тач. 5. Закона о државним службеницима, у вези са: ЗП, чл. 206, ст. 1, тач. 2. Закона о полицији, чл. 148, ст. 1, тач. 6. Закона о војсци.

¹¹³⁰ Чл. 206, ст. 1, тач. 4. Закона о полицији, чл. 148, ст. 1, тач. 2. Закона о војсци, у вези са: чл. 108, ст. 1, тач. 3. Закона о државним службеницима.

¹¹³¹ Чл. 206, ст. 1, тач. 5. Закона о полицији, чл. 148, ст. 1, тач. 4. Закона о војсци.

¹¹³² Чл. 206, ст. 1, тач. 6. Закон о полицији, чл. 148, ст. 1, тач. 8а. Закона о војсци.

и разлике које постоје у смислу тога да неке дисциплинске грешке познаје само Закон о војсци. Наиме, једино Закон о војсци прописује као лакшу повреду долазак на дужност у алкохолисаном стању, као и у случају довођења себе у стање алкохолисаности у току дужности,¹¹³³ док се ова повреда у Закону о државним службеницима и Закону о полицији сматра тежом повредом и поред алкохолисаног стања додаје се и утицај опојних средстава.¹¹³⁴

Закон о војсци прописује још и повреду правила војних службеника која су специфична извршавању њихових дужности и односе на поздрављање, обраћање, представљање и јављање,¹¹³⁵ као и у случају прикривања и/или непријављивања лакше повреде дужности.¹¹³⁶

6.1.2.1.2. Теже повреде дужности из службе

Теже повреде дужности из радног односа су „тешки облици кршења начела законитости, односно правила и начела струке, који могу бити утврђени искључиво законом“.¹¹³⁷ Теже повреде дужности из радног односа представљају већи изазов за послодавца, јер се њима у већој мери повређују успостављена правила радне дисциплине и интереси послодавца. Штавише, у појединим случајевима њима се могу повредити или угрозити и шири интереси друштва, што је разлог више за санкционисање њихових извршилаца.¹¹³⁸ У том смислу, Закон о државним службеницима прописује исцрпан списак *тежих повреда дужности* који чини 21 повреда радних обавеза и дужности прописаних чланом 109: 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 односа¹¹³⁹; 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 утицаја 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; 12а) непохађање стручног усавршавања на које је упућен због потребе унапређења његове радне успешности; 13) повреда права других државних службеника и намештеника; 14)

¹¹³³ Чл. 148, ст. 1, тач. 5. Закона о војсци.

¹¹³⁴ Чл. 109, ст. 1, тач. 14а; чл. 207, ст. 1, тач. 9. Закона о полицији.

¹¹³⁵ Чл. 148, ст. 1, тач. 7. Закона о војсци.

¹¹³⁶ Чл. 148, ст. 1, тач. 8. Исто.

¹¹³⁷ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 183.

¹¹³⁸ Ж. Кулић, С. Перић, *нав. дело*, 275.

¹¹³⁹ Односно за војне службенике злоупотреба права из службе, чл. 149, ст. 1, тач. 10. Закона о војсци.

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; 18) ако је запослени приликом заснивања радног односа дао нетачне податке о испуњењу услова за пријем у радни однос.¹¹⁴⁰

Тешке повреде службене дужности полицијских и дисциплински преступи војних службеника, њих 28 се односе на:

- одбијање извршења или неизвршавања законитог службеног наређења старешине издатог током вршења или поводом вршења службеног задатка, изузев наређења, односно налога чијим би се извршењем учинило кривично дело¹¹⁴¹,
- самовољно напуштање радног места (позорничког места, места обезбеђења одређених објеката и лица, јединице или места одређеног за приправност, а за војне службенике команде, јединице или установе)¹¹⁴²,
- злоупотреба положаја или прекорачење службеног овлашћења, односно примена овлашћења у сврхе за које није намењено или коришћење статуса полицијског и војног службеника у неслужбене сврхе¹¹⁴³,
- издавање или извршавање противправног наређења, одлуке или налога претпостављеног¹¹⁴⁴,
- немаран однос према повереној имовини и присвајање или наношење штете имовини непредузимањем или недовољним предузимањем мера за безбедност лица, имовине и поверених ствари¹¹⁴⁵,
- онемогућавање, ометање или отежавање извршавања службених задатака, односно за војне службенике стражарске, патролне или друге сличне службе¹¹⁴⁶,
- понашање супротно кодексу етике, које штети угледу службе или нарушава односе међу државним службеницима, као што је насилничко, увредљиво или недолично понашање или изазивање нереди, свађе или туче у служби¹¹⁴⁷,
- онемогућавање вршења службеничких послова и задатака и спавање на радном месту за полицијске службенике,¹¹⁴⁸
- долазак на посао у алкохолисаном стању и под утицајем опојних дрога или конзумирање истих на радном месту, као и неовлашћено држање супстанци или препарата који су проглашени за опојне дроге,¹¹⁴⁹ навођење другог на уживање опојне дроге или давање другог опојне дроге да је ужива он или треће лице или омогућавање другог да ужива опојну дрогу,¹¹⁵⁰
- несавесно чување службених списа или података, односно одавање поверљивих података којим имају карактер тајности и ¹¹⁵¹

¹¹⁴⁰ Чл. 109. Закона о државним службеницима.

¹¹⁴¹ Чл. 207, ст. 1, тач. 1. Закона о полицији; чл. 149, ст. 1, тач. 1. Закона о војсци.

¹¹⁴² Чл. 207, ст. 1, тач. 2. *Исто*; чл. 149, ст. 1, тач. 3. *Исто*.

¹¹⁴³ Чл. 207, ст. 1, тач. 3. *Исто*; чл. 149, ст. 1, тач. 12. *Исто*.

¹¹⁴⁴ Чл. 207, ст. 1, тач. 4. *Исто*; чл. 149, ст. 1, тач. 2. *Исто*.

¹¹⁴⁵ Чл. 207, ст. 1, тач. 5. *Исто*; чл. 149, ст. 1, тач. 14. *Исто*.

¹¹⁴⁶ Чл. 207, ст. 1, тач. 6. *Исто*; чл. 149, ст. 1, тач. 8. *Исто*.

¹¹⁴⁷ Чл. 207, ст. 1, тач. 7. *Исто*; чл. 149, ст. 1, тач. 4. *Исто*.

¹¹⁴⁸ Чл. 207, ст. 1, тач. 8. Закона о полицији.

¹¹⁴⁹ Чл. 207, ст. 1, тач. 9. Закона о полицији; ЗВ, чл. 149, ст. 1, тач. 6. Закона о војсци.

¹¹⁵⁰ Чл. 149, ст. 1, тач. 7. Закона о војсци.

¹¹⁵¹ Чл. 207, ст. 1, тач. 10. Закона о полицији; чл. 149, ст. 1, тач. 15. Закона о војсци.

- непрописно, неправилно или ненаменско коришћење, губљење или оштећење техничке или друге опреме (или средстава којима је запослени задужен или их користи у обављању службених задатака), услед намере или грубе непажње¹¹⁵²,
- бављење пословима који су неспојиви са службеном дужношћу¹¹⁵³, а за војне службенике још и таксативно наведено да се односи на пружање нетачних података или докумената који утичу на стварање погрешне слике приликом пријема или напредовања у служби,¹¹⁵⁴ фалсификовање, прикривање или противправно уништење војне службене исправе, књиге или списка или употреба фалсификоване исправе,¹¹⁵⁵ непријављивање интереса који војни службеник или с њиме повезано лице може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује,¹¹⁵⁶ штрајковање војних службеника или учествовање у противправном синдикалном организовању, односно у противправним синдикалним активностима.¹¹⁵⁷
- повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења у служби, односно политичко и страначко организовање и присуствовање политичким скуповима у униформи (изузетно ако су радно ангажовани),¹¹⁵⁸
- одбијање, неоправдано неодрживање или избегавање прописаног здравственог прегледа или злоупотреба права одсуствовања у случају болести¹¹⁵⁹ (за полицијске службенике),
- одбијање, неоправдано неодрживање или избегавање стручног оспособљавања, усавршавања или друге обуке на коју се запослени упућује¹¹⁶⁰ (за полицијске службенике),
- незаконит, несавестан, немаран рад или пропуштање радње за коју је службеник овлашћен, који су проузроковали или су могли да проузрокују штету или незаконитост у раду¹¹⁶¹,
- повреду права државних службеника, а код војних службеника поступање којим се вређа достојанство подређених, нарочито с обзиром на пол, верско убеђење или националну припадност или кршење права која им по закону припадају¹¹⁶²,
- неоправдано изостајање са посла, дужности или из службе преко три радна дана за полицијске службенике, односно неоправдан изостанак с дужности или из службе најмање два узастопна радна дана или три радна дана са прекидима у периоду од годину дана током једне календарске године,¹¹⁶³
- самоиницијативно иступање у јавности и средствима јавног информисања у вези са радом, које је изазвало или би могло да изазове штетне последице већег значаја по углед Министарства,¹¹⁶⁴ (за полицијске службенике).

¹¹⁵² Чл. 207, ст. 1, тач. 11. *Исто*; чл. 149, ст. 1, тач. 19. *Исто*.

¹¹⁵³ чл. 207, ст. 1, тач. 12. *Исто*; чл. 149, ст. 1, тач. 17. *Исто*.

¹¹⁵⁴ Чл. 149, ст. 1, тач. 17. Закона о војсци.

¹¹⁵⁵ Чл. 149, ст. 1, тач. 18. *Исто*.

¹¹⁵⁶ Чл. 149, ст. 1, тач. 25. *Исто*.

¹¹⁵⁷ Чл. 149, ст. 1, тач. 27. *Исто*.

¹¹⁵⁸ Чл. 207, ст. 1, тач. 13. Закона о полицији; чл. 149, ст. 1, тач. 26. Закона о војсци, супротно одредби ЗП, чл. 169, ст. 2 и 3. Закона о полицији

¹¹⁵⁹ Чл. 207, ст. 1, тач. 14. Закона о полицији. Ову одредбу Закон о војсци не прописује.

¹¹⁶⁰ Чл. 207, ст. 1, тач. 15; *Исто*. Ову одредбу Закон о војсци не прописује.

¹¹⁶¹ Чл. 207, ст. 1, тач. 16. Закона о полицији; чл. 149, ст. 1, тач. 13. Закона о војсци.

¹¹⁶² Чл. 207, ст. 1, тач. 17. *Исто*; чл. 149, ст. 1, тач. 5. *Исто*.

¹¹⁶³ Чл. 207, ст. 1, тач. 18. *Исто*; чл. 149, ст. 1, тач. 9. *Исто*.

¹¹⁶⁴ Чл. 207, ст. 1, тач. 19. Закона о полицији. Ову одредбу Закон о војсци не прописује.

- спречавање или ометање спровођења кривичног или другог поступка пред надлежним судом за полицијске службенике, односно непоступање по захтеву војног дисциплинског тужиоца или војног дисциплинског суда за војне службенике¹¹⁶⁵
- непријављивање кривичног дела, прекршаја или повреде службене дужности,¹¹⁶⁶
- онемогућавање или ометање обављања послова унутрашње контроле,¹¹⁶⁷
- непоступање по наложеним мерама Сектора унутрашње контроле за отклањање утврђених незаконитости полицијских службеника, односно непоступање по налогу инспектора Инспектората одбране односно лица која су актом надлежног старешине овлашћена за послове инспекцијског надзор.¹¹⁶⁸
- негативан резултат теста интегритета за полицијске службенике¹¹⁶⁹, односно за војне службенике рад уз накнаду или награду ван јединице војске, односно установе или самостално обављање професионалне делатности¹¹⁷⁰, па чак и примање поклона у вези са обављањем послова, добијање услуга или користи за себе или друго лице или коришћење службе ради утицаја на остваривање личних права или права лица која су повезана са припадником Војске Србије.¹¹⁷¹
- незаконито располагање средствима, односно непријављивање имовине и промене имовног стања,¹¹⁷²
- чланство у политичким странкама и организацијама, страначко организовање или политичко деловање у Министарству унутрашњих послова,¹¹⁷³ и изражавање својих политичких уверења на раду,¹¹⁷⁴ за полицијске службенике,
- подношење лажног извештаја и лажно пријављивање повреда службене дужности.¹¹⁷⁵

6.1.2.2. Опште претпоставке дисциплинске одговорности

Да би запослени, као и државни службеник дисциплински одговарао за учињену повреду радне обавезе или за непоштовање радне дисциплине, потребна је кумулација субјективних и објективних елемената. За постојање дисциплински кажњивог дела потребно је: а) да постоји утврђена радна дисциплина, односно радна обавеза; б) да постоји напад на утврђену радну дисциплину, радну обавезу; в) да је напад извршио запослени; г) узрочност између чињења или нечињења запосленог и последице.¹¹⁷⁶ За

¹¹⁶⁵ Чл. 207, ст. 1, тач. 20. Закона о полицији; чл. 149, ст. 1, тач. 28. Закона о војсци.

¹¹⁶⁶ Чл. 207, ст. 1, тач. 21. *Исто*; чл. 149, ст. 1, тач. 29. *Исто*.

¹¹⁶⁷ Чл. 207, ст. 1, тач. 22. *Исто*; чл. 149, ст. 1, тач. 19. *Исто*.

¹¹⁶⁸ Чл. 207, ст. 1, тач. 23. *Исто*; чл. 149, ст. 1, тач. 28а. *Исто*.

¹¹⁶⁹ Чл. 207, ст. 1, тач. 24. Закона о полицији. Опширније о поступку теста интегритета у: Правилнику о начину спровођења теста интегритета, „Службени гласник РС“, бр. 39/2018.

¹¹⁷⁰ Чл. 149, ст. 1, тач. 20. Закона о војсци.

¹¹⁷¹ Чл. 149, ст. 1, тач. 24. *Исто*.

¹¹⁷² Чл. 207, ст. 1, тач. 25. Закона о полицији; Суптроно одредби чл. 230в ст. 2. и 3. Закона о полицији, којом је прописана дужност полицијских службеника да изврше пријаву и промену свог личног имовинског стања, а која се евидентира у њиховом личном картону који је депонован у Сектору унутрашње контроле. Прописана је дужност да се у случају промене имовног стања та промена пријави Сектору унутрашње контроле и то најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину. Чл. 149, ст. 1, тач. 11. Закона о војсци.

¹¹⁷³ Чл. 207, ст. 1, тач. 26. Закона о полицији; чл. 149, ст. 1, тач. 26. Закона о војсци.

¹¹⁷⁴ Чл. 207, ст. 1, тач. 27. *Исто*; чл. 149, ст. 1, тач. 26. *Исто*.

¹¹⁷⁵ Чл. 207, ст. 1, тач. 28. *Исто*; чл. 149, ст. 1, тач. 16. *Исто*.

постојање дисциплинске одговорности државног службеника није довољно да се испуни објективни услов дисциплинске одговорности, односно да је државни службеник учинио повреду дужности из радног односа. Постојање субјективног услова на страни државног службеника је неопходна претпоставка која се утврђује, у сваком конкретном случају, а која за последицу има и одговорност државног службеника за учињену повреду и његову казну од стране надлежног органа. Да би постојала дисциплинска одговорност државног службеника неопходно је да буду испуњене претпоставке које правни поредак захтева, а реч је о: кривици, урачунљивости, одређености повреде службене дужности у закону и противправности.

Основ дисциплинске одговорности је кривица¹¹⁷⁷, под којом се подразумева да запослени, односно државни службеник није био неурачунљив у време извршења повреде радне обавезе.¹¹⁷⁸ Тек након што се утврди постојање кривице државног службеника изриче се дисциплинска казна. Постоји кривица и ако је учинилац у време када је извршио повреду дужности одговарао и поступао са умишљајем, те је био свестан или био дужан и могао бити свестан да је његово дело забрањено. Запослени одговара дисциплински само ако је крив, а његова се кривица доказује. Отуда, дисциплинска одговорност је лична одговорност. Кривица, односно виност, састоји се у свесној и вољној активности (*culpa in committendo* или *culpa in omittendo*) радника у погледу непоштовања (неизвршавања) обавеза (дужности) које за њега настају из радног односа (из рада и у вези са радом).¹¹⁷⁹ Појам кривице није додатно разрађен Законом о државним службеницима. Наиме, у члану 115. став 1. наведеног законског акта указује се да приликом избора и одмеравања дисциплинске казне мора водити рачуна о степену одговорности државног службеника, тежини последице повреде дужности и субјективним и објективним околностима под којима је повреда дужности извршена. Појам кривице приликом одређивања дисциплинске одговорности тумачи се супсидијарном применом Кривичног законика Србије¹¹⁸⁰ (у даљем тексту: КЗ). То даље имплицира могућност позивања државног службеника на одговорност због повреде службене дужности, ако је исту извршио са умишљајем или евентуално из нехата.

Друга општа претпоставка дисциплинске одговорности је урачунљивост. Запослени, односно државни службеник, који се терети за повреду радне обавезе је урачунљив ако је у време извршења повреде радне обавезе био у стању (способан) да схвати значај својих радњи, односно да расуђује (елемент свести), као и да управља својим поступцима, односно да одлучује о својим поступцима (вољни елемент).¹¹⁸¹ Реч је о душевном стању починиоца да је он у позицији да свесно и нормално расуђује о својим поступцима понашајући се у складу са друштвеним нормама. Дакле, државни службеник ће се сматрати неурачунљивим, ако нема власт над самим собом, не може да разуме значај својих поступака и не управља својим поступцима због трајне или привремене душевне болести, привремене душевне сметње или заосталог умног развоја. Потребно је нагласити да се питање урачунљивости поставља само онда када се појави сумња у душевно стање запосленог, у способност за расуђивање и у способност одлучивања запосленог. Као и у Кривичном законнику

¹¹⁷⁶ Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *нав. дело*, 42.

¹¹⁷⁷ По члану 179, ст. 2. Закона о раду запослени одговара за повреду радне обавезе коју учини својом кривицом.

¹¹⁷⁸ Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *нав. дело*, 44.

¹¹⁷⁹ N. Tintić, *нав. дело*, 590.

¹¹⁸⁰ „Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 -испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

¹¹⁸¹ Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 304/93.

урачунљивост се одређује негативно односно да није реч о дисциплинском прекршају ако је он учињен у стању неурачунљивости.¹¹⁸²

Следећа општа претпоставка за постојање дисциплинске одговорности државних службеника је одређеност повреде службене дужности (прописане одредбама чл. 18-24 ЗДС, а које се односе на извршење налога, премештај, привремени рад на пословима који нису у опису радног места или су на нижем радном месту, рад у радној групи, чување службене и друге тајне, обавештавање о сумњи постојања корупције, као и поштовање радног времена) и казне које се државном службенику по тим основима изричу. Треба нагласити да у овом случају постоји могућност супсидијерне примене Закона о раду, који прописује дужност државног службеника да свој посао обавља савесно и одговорно, поштује организацију рада, услове и правила пословања у вези са испуњавањем обавеза и радног односа, као и да правовремено обавести руководиоца о променама које утичу, или сматра да би у будућем периоду могле да утичу на обављање послова на радном месту на које је државни службеник распоређен, као и да руководиоца обавести уколико постоји потенцијална могућност за опасност по живот и здравље и евентуалне опасности која за последицу има настанак материјалне штете.¹¹⁸³ У смислу примене ове опште претпоставке дисциплинске одговорности државних службеника важи начело законитости, што значи да „нико не може бити кажњен за неко понашање ако пре него што га је предузео оно није било законом предвиђено као повреда дужности и ако за исту није била законом прописана казна.“¹¹⁸⁴

6.1.2.3. Разлози који искључују дисциплинску одговорност

Постоје извесни случајеви који искључују дисциплинску одговорност државног службеника као учиниоца повреде радне обавезе иако су испуњени сви услови за постојање дисциплинског дела. То значи да могу постојати сва обележја повреде радне обавезе, а да државни службеник ипак не одговара за учињену повреду. Случајеви када понашање само привидно одговара садржини утврђене повреде радне обавезе су: принуда, стварна обмана, извршење незаконитог налога (наредбе), неопходна одбрана, крајња нужда, виша сила, неповезаност са радом, одсуство незаконитости. Ако државни службеник прекрши своју дужност под утицајем физичке силе или озбиљне претње, неће бити дисциплински одговоран.¹¹⁸⁵ Принуда искључује постојање повреде радне обавезе, јер је повреда вољна радња, а такве радње нема кад се на вољу утиче принудом. Дакле, у случају принуде тог услова нема, јер је воља извршиоца дисциплинског дела изнуђена.

Стварна заблуда постоји онда када је државни службеник учинио повреду радне обавезе погрешно сматрајући да постоје околности које, ако би заиста постојале, поступање запосленог чиниле допуштеним. Стварна заблуда искључује дисциплинску одговорност државног службеника за учињену повреду радне обавезе, јер су свест и воља учиниоца ограничени заблудом.¹¹⁸⁶

Уколико државни службеник извршењем незаконите наредбе послодавца или другог овлашћеног лица учини повреду радне обавезе, неће дисциплински

¹¹⁸² Видети: чл. 23, ст. 1. Кривичног законика.

¹¹⁸³ Чл. 15. Закона о раду.

¹¹⁸⁴ Сходно одредби чл. 1. Кривичног законика.

¹¹⁸⁵ Сходно члану 21. Исто.

¹¹⁸⁶ „Лице које учини повреду радне обавезе погрешно сматрајући да обавља своју редовну дужност, поступа у стварној заблуди, па му због одсуства кривице, не може бити изречена дисциплинска мера.“ (Пресуда Врховног суда Србије, Рев.2746/92 од 24.09.1992. године).

одговарати, јер извршава своје радне обавезе и дужности, а одговорност за учињену повреду радне обавезе прелази са службеника који је савесно извршавао радне дужности на овлашћено лице које је издало незакониту наредбу. Тако у начелу, државни службеник не чини повреду радне обавезе извршењем незаконитог наређења. Међутим, са правног аспекта, да би службеник био ослобођен дисциплинске одговорности за учињену повреду радне обавезе, дужан је да претходно упозори пословодни орган или овлашћено лице (лица са посебним овлашћењима и одговорностима) на незаконитост одлуке, као разлог за њено неизвршавање. Уколико послодавац понови наредбу у писаном облику, службеник је дужан да је изврши, поступи по њој, без обзира на њену незаконитост. Међутим, сасвим су другачије последице у случају постојања кривичног дела. У случају када извршење незаконите наредбе представља кривично дело, државни службеник ће дисциплински одговарати иако је претходно упозорио руководиоца на њену незаконитост. Наравно, у овом случају одговара и овлашћено лице које је издало незакониту наредбу.

Нужна одбрана је основ искључења постојања повреде радне обавезе. Нужна одбрана представља, ону одбрану која је неопходна да би државни службеник од себе или другог одбио истовремени противправни напад. Њено постојање је основ искључења одговорности за повреде радне обавезе, као и за накнаду штете уколико је до штете дошло радњама нужне одбране.

Повреда радне обавезе је учињена у крајњој нужди када државни службеник проузрокује штету својом радњом да би од себе или другог отклонио истовремену нескривљену опасност, која се у датој ситуацији није могла отклонити ни избећи на други начин, а да притом учињена штета, односно повреда није већа од оне која је претила.¹¹⁸⁷

Следећи разлог који искључује постојање дисциплинске одговорности је одсуство везе са радом. Постојање овог разлога се везује за постојање везе између повреде радне обавезе, односно поступка државног службеника и рада, а сваког пута се постојање таквог разлога процењује од случаја до случаја.

Одсуство противправности као што и сама реч каже, чини радњу повреде легалном, па у том случају државни службеник не може да сноси никакве последице.

Наведени разлози који искључују повреду радне обавезе предвиђени су и код других облика одговорности (кривичне, прекршајне, итд.) и, уколико не искључују одговорност, њихово постојање може да олакша терет одговорности. Домаће позитивно радно законодавство, за разлику од неких претходних прописа, није уврстило ове посебне околности и разлоге. Теоријски и практични разлози изискују да се они размотре.

¹¹⁸⁷ Чл. 20. и 21. Кривичног законика.

6.1.2.4. Дисциплински органи

6.1.2.4.1. Првостепени дисциплински органи

У зависности од тога да ли је у питању дисциплински поступак против државног службеника на извршилачком радном месту или дисциплински поступак против државног службеника на положају, разликује се и првостепени дисциплински орган. Уколико се утврђује дисциплинска одговорност државног службеника на извршилачком радном месту, као првостепени дисциплински орган јавља се руководилац. Овлашћен је да на сопствену иницијативу или на предлог лица надређеног државном службенику покрене дисциплински поступак и да одлучује о дисциплинској одговорности.¹¹⁸⁸

Руководилац своја овлашћења може пренети и на дисциплинску комисију. Преношење овлашћења могуће је у потпуности, тј. руководилац може дисциплинску комисију овластити како да покрене поступак, тако и да га води и да одлучује о дисциплинској одговорности.¹¹⁸⁹ ЗДС-ом је прописан и састав дисциплинске комисије. Пре свега, сви њени чланови морају имати високо образовање стечено на студијама другог степена,¹¹⁹⁰ односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и најмање пет година радног искуства у струци. Поред тога, један од чланова дисциплинске комисије мора обавезно бити дипломирани правник-мастер, односно дипломирани правник.¹¹⁹¹

Дисциплински поступак против државног службеника кога именује Влада води Високи службенички савет.¹¹⁹² Дисциплински поступак против државног службеника кога поставља други државни орган води орган или орган одређен актом тог другог органа.

За дисциплинске преступе о одговорности професионалног припадника Војске Србије (као и за повреду дужности прописане за Министарство одбране, други државни орган или правно лице у које је професионално војно лице упућено на службу или на рад.) у првостепеном поступку одлучују првостепени војни дисциплински судови.¹¹⁹³ Они ће одлучивати и утврђивати одговорност и за дисциплинску грешку уколико у поступку утврђивања дисциплинске одговорности за дисциплински преступ нађу да није реч о преступу већ о грешци, односно да је поред престапа учињена и дисциплинска грешка.

Код полицијских службеника првостепени дисциплински орган је руководилац.¹¹⁹⁴ Он може поступак сам покренути, а може за то да овласти и друго лице. Оба ова лица (руководилац и лице које он овласти за покретање поступка) могу овластити полицијског службеника - дисциплинског службеника у циљу вођења дисциплинског поступка и одлучивања о дисциплинској одговорности полицијских службеника и других запослених.¹¹⁹⁵ Сходно слову закона, тако овлашћено лице мора поседовати диплому дипломираног правника или мастер дипломираног правника, или да је стекло високо образовање и има минимум десет година радног искуства у

¹¹⁸⁸ Сходно чл. 112, ст. 1. Закона о државним службеницима.

¹¹⁸⁹ Чл. 112, ст. 2. *Исто*.

¹¹⁹⁰ Дипломске академске студије-мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије.

¹¹⁹¹ Чл. 112, ст. 3. Закона о државним службеницима.

¹¹⁹² Чл. 120, ст. 1. *Исто*.

¹¹⁹³ Чл. 161. Закона о војсци.

¹¹⁹⁴ Чл. 210. Закона о полицији.

¹¹⁹⁵ Чл. 210, ст. 3. *Исто*.

струци.¹¹⁹⁶ Дакле, овлашћење за покретање дисциплинског поступка је у искључивој надлежности руководиоца или лица које он овласти и оно се не може пренети на полицијског службеника-дисциплинског старешину, али се може пренети овлашћење за вођење поступка и одлучивање о дисциплинској одговорности.

6.1.2.4.2. Другостепени дисциплински органи

Двостепеност приликом одлучивања о дисциплинској одговорности државних службеника је предвиђена само у случајевима када се ради о дисциплинској одговорности службеника на извршилачком радном месту. ЗДС омогућава државном службенику право жалбе на свако решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, осим у случајевима када је жалба изричито искључена.¹¹⁹⁷ Један од тих случајева је када се одлучује о дисциплинској одговорности службеника на положају. С обзиром на то да о њиховој дисциплинској одговорности одлучује Високи службенички савет, жалба на решење о изреченој дисциплинској мери није допуштена, већ се само може повести управни спор.

Комисија за жалбе Владе одлучује о жалбама државних службеника органа државне управе, државних служби и Државног правобранилаштва, а Комисија за жалбе судова и Комисија за жалбе државног тужилаштва одлучују о жалбама државних службеника из судова¹¹⁹⁸ и јавних тужилаштва.

Жалба је редовни правни лек против одлуке првостепеног војнодисциплинског суда. О жалби одлучује Виши војнодисциплински суд, који се формира при Министарству одбране. Жалба обуставља извршење дисциплинске санкције.¹¹⁹⁹ Жалба може бити изјављена од стране окривљеног, његовог браниоца и војног дисциплинског тужиоца. Рок је осам дана од пријема писменог преписа пресуде, а преко првостепеног суда. Руководилац надлежан за одлучивање, односно виши претпостављени (старешина команде, јединице или установе) је другостепени дисциплински орган за одлучивање о изреченој дисциплинској мери.¹²⁰⁰

У случају полицијских службеника, првостепени дисциплински орган одлучује решењем. На одлуку се може изјавити приговор Дисциплинској комисији, као другостепеном дисциплинском органу. Рок за подношење приговора је осам дана од дана достављања решења.¹²⁰¹ Дисциплинска комисија делује као колегијални орган, и то у већу које се састоји од три члана. Два члана су из Министарства (председник и један члан), а један је увек представник јавности, тј. лице које није запослено у Министарству. Све чланове Дисциплинске комисије именује надлежни министар, посебним актом.¹²⁰²

За војне службенике, као другостепени орган, који решава по жалбама на одлуке првостепених војнодисциплинских судова, формиран је Виши војнодисциплински суд при Министарству одбране, чије је седиште у Београду.¹²⁰³ За

¹¹⁹⁶ Чл. 210, ст. 3. Закона о полицији.

¹¹⁹⁷ Чл. 16, ст. 1. Закона о државним службеницима.

¹¹⁹⁸ У дисциплинском поступку против судије у улози другостепеног дисциплинског органа јавља се Високи савет судства. Високи савет судства има 11 чланова: шест из реда судија; једног из реда адвоката; једног из реда професора правног факултета и три по функцији (министар надлежан за послове правосуђа, председник скупштинског одбора за правосуђе и председник Врховног касационог суда).

¹¹⁹⁹ Чл. 162. и 167. Закона о војсци.

¹²⁰⁰ Чл. 141, ст. 1. Исто.

¹²⁰¹ Чл. 210, ст. 5. Закона о полицији.

¹²⁰² Чл. 210, ст. 6-8. Исто.

¹²⁰³ Чл. 162. Закона о војсци.

подизање оптужнице пред првостепеним војнодисциплинским судом надлежни су војнодисциплински тужиоци, а пред Вишим војнодисциплинским судом тужилаштво заступа виши војни дисциплински тужилац.¹²⁰⁴

6.1.2.5. Дисциплински поступак

Дисциплински поступак је законски поступак који представља једну „фазу између повреде радне обавезе и изрицања дисциплинске санкције, у којој дисциплински орган у одговарајућем поступку прибавља доказе о дисциплинском делу.“¹²⁰⁵ Једном речју, дисциплински поступак представља „процесну форму преко које се остварује садржина материјалноправних норми о одговорности запослених за повреду радне обавезе.“¹²⁰⁶ Дисциплински поступак води се како би се утврдио степен одговорности државног службеника за кога се основано сматра да је извршио повреду радне дужности. „Може се рећи да је дисциплински поступак инструмент осигурања уредног и делотворног поступања државних органа и њихових службеника.“¹²⁰⁷ Сам дисциплински поступак се одвија по правилима веома сличним кривичном поступку, независно од тежине повреде радне обавезе и независно од врсте и тежине дисциплинске мере, односно санкције која се може изрећи.¹²⁰⁸ Дисциплински поступак, поред казнене има и превентивну функцију, која се огледа у схватању да се неће толерисати чињење или нечињење, које представља повреду дужности из радног односа.¹²⁰⁹

Закон о раду не само што не говори о дисциплинској одговорности, већ не предвиђа ни поступак утврђивања дисциплинске одговорности, то јест повреде и евентуалне кривице запослених. „Фактички је уведен сумаран дисциплински поступак.“¹²¹⁰ Законодавац у глави XVI, одсек 5 насловљава „Поступак у случају отказа“ (чл. 184-186), а да при том не помиње ни један корак и фазе истог, већ позадински неупотребљавајући термин поступак, говори кроз обавезу упозорења радника на постојање отказног разлога (чл. 180), као и обавезе обавештавања синдиката (чл. 181) и не у делу о поступку, већ код „Отказа од стране послодавца“.¹²¹¹

Циљ дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова није само кажњавање полицијског службеника који је починио повреду службене дужности, већ и да се успостављањем радне дисциплине осигура ефикасно функционисање службе и сачува углед полиције и полицијских службеника.¹²¹² За полицијске службенике, у односу на дисциплинску одговорност државних службеника која је регулисана општим прописом – Законом о државним службеницима, због специфичности права, обавеза и овлашћења полицијских службеника примењују се правила прописана Законом о полицији и подзаконским актом, односно Уредбом о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова. На питања вођења

¹²⁰⁴ Чл. 53. Правила о војној дисциплини.

¹²⁰⁵ Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *нав. дело*, 92.

¹²⁰⁶ *Исто*.

¹²⁰⁷ А. Илић, „Дисциплинска и материјална одговорност државних службеника у правном систему Републике Србије“, *Теме*, 1/2012, 383.

¹²⁰⁸ Б. Лубарда, 5-8/2001, *нав. дело*, 243.

¹²⁰⁹ А. Поповић, *нав. дело*, 302.

¹²¹⁰ В. Брајић, „Садржина прописа и концепције престанка радног односа против воље радника“, *Радно и социјално право*, Београд, 4-7/2000, 4.

¹²¹¹ С. Ковачевић-Перић, „Концепт дисциплинског поступка у међународном праву – захтев и потреба објективности и законитости“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, бр. 1-6/2005, 250.

¹²¹² В. Николић, „Дисциплинска одговорност полицијских службеника“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, 1/2012, 270.

дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова која нису уређена Законом о полицији и Уредбом о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова¹²¹³ примењују се одредбе Закона о општем управном поступку.¹²¹⁴ Споменута уредба садржи одредбе о радњама које претходе подношењу иницијативе за покретање дисциплинског поступка, где је непосредни руководилац дужан да испита све околности које су од значаја за покретање поступка. Осумњичени полицијски службеник (или други запослени) није дужан да се изјашњава на околности евентуалне повреде службене дужности пре подношења иницијативе за покретање дисциплинског поступка.¹²¹⁵ По пријему иницијативе за покретање дисциплинског поступка, руководилац организационе јединице или лице које он овласти за покретање поступка, проверава да ли постоје сметње за покретање поступка.¹²¹⁶ Ако утврди постојање сметњи за покретање дисциплинског поступка, он ће иницијативу одбацити закључком из разлога утврђених у члану 3. тач. 1–3. Уредбе: ако радња описана у иницијативи за покретање дисциплинског поступка није прописана као повреда службене дужности, ако је наступила застарелост за покретање дисциплинског поступка, ако је полицијском службенику или другом запосленом у међувремену престао радни однос у полицији.

По правилу, дисциплински поступак је индивидуалног (инокосног) карактера, што значи да један учинилац одговара за једно дисциплинско дело. Међутим, Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова (члан 4. ст. 2) прописује могућност стицаја – како у погледу више учинилаца, тако и у случају постојања више учињених повреда службене дужности. Уредба, такође, уређује могућност прекида дисциплинског поступка. О прекиду, услед немогућности његовог вођења, дисциплински старешина доноси посебан закључак о прекиду поступка, ако: 1) дисциплински поступак није могуће водити због одсуства запосленог учиниоца или 2) дисциплински поступак није могуће водити због других оправданих разлога.¹²¹⁷ Прекинути поступак наставиће се када престану сметње које су изазвале прекид дисциплинског поступка.¹²¹⁸ Када су у питању војни службеници, дисциплински поступак се спроводи за дисциплинске грешке и дисциплинске преступе сходно одредбама Закона о Војсци (чл. 161-170), Кривичног законика (чл. 384-430), Закона о општем управном поступку (чл. 207, 208, 210) и Правила о војној дисциплини (чл. 79-29).

5.1.2.5.1. Првостепени дисциплински поступак

Циљ вођења дисциплинског поступка јесте да се утврди да ли је државни службеник за кога се верује да је учинио повреду службене дужности одговоран за исту, као и ради утврђивања казних мера уколико се докаже да је државни службеник одговоран за повреду службене дужности која му се ставља на терет. Дисциплински поступак регулише ЗДС (одредбама чл. 112-115), а сва питања у вези са вођењем дисциплинског поступка која нису уређена ЗДС-ом, треба применити одредбе Закона о општем управном поступку. Државном службенику је омогућена судска заштита путем покретања управног спора против аката донетих о

¹²¹³ „Службени гласник РС“, бр. 26/2017.

¹²¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

¹²¹⁵ Д. Симоновић, „Дисциплински органи и поступак у нашем службеничком законодавству, са посебним освртом на регулативу Правила о војној дисциплини“, *Савремена управа*, 1/2020, 40.

¹²¹⁶ Чл. 3. Уредбе о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова.

¹²¹⁷ Чл. 10, ст. 1. *Исто*.

¹²¹⁸ Чл. 10, ст. 3. *Исто*.

дисциплинској одговорности и дисциплинској казни и тада треба применити Закон о управним споровима (одредбе чл. 90-99).¹²¹⁹

Дисциплински поступак се покреће закључком у писаној форми.¹²²⁰ Уколико се утврђује дисциплинска одговорност државног службеника на извршилачком месту, закључак о покретању поступка доноси руководиоца на сопствену иницијативу или на предлог лица које је претпостављено државном службенику. Сваки државни службеник који сазна за учињену повреду дужности из радног односа може поднети иницијативу за покретање дисциплинског поступка.¹²²¹ Када је у питању службеник кога је на положај поставила Влада, дисциплински поступак се покреће на предлог руководиоца, а води га Високи службенички савет. Против државног службеника који руководи државним органом, поступак се покреће на предлог Владе. Изузетак су руководиоци органа у саставу министарстава и руководиоци посебних организација над чијим радом надзор врши министар. У том случају, дисциплински поступак се покреће на предлог министра. Закључак се доставља државном службенику и против њега није допуштена жалба. У погледу овлашћења министра на покретање дисциплинског поступка, посебно је питање преноса овлашћења. Долази се до питања, да ли министар може да овлашћење за покретање дисциплинског поступка пренесе, као што то може руководиоца службеника на извршилачком радном месту, на неко друго лице? Законом о државној управи¹²²² прописано је да министарством руководи министар. Министарство може имати једног или више државних секретара, који за свој рад одговарају министру и Влади.¹²²³ Државни секретар помаже министру у оквиру овлашћења која му он одреди. Међутим, министар не може овластити државног секретара за доношење прописа (као што су правилници), нити за гласање на седницама Владе. Уколико министарство има више државних секретара, министар писмено овлашћује једног да га замењује док је одсутан или спречен. За покретање дисциплинског поступка против државног службеника на положају од значаја је садржина овлашћења које министар може дати државном секретару. То значи да, уколико постоји (писмено) овлашћење министра, државни секретар може покренути дисциплински поступак против државних службеника на положају у саставу министарства. Садржај овлашћења, међутим, мора бити посебан. Решење министра о замени у случају одсутности или спречености није и овлашћење за предлагање покретања дисциплинског поступка против државног службеника на положају.¹²²⁴

¹²¹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 111/2009.

¹²²⁰ Чл. 112, ст. 2. Закона о државним службеницима.

¹²²¹ Чл. 112, ст. 3. *Исто*.

¹²²² Чл. 23. Закона о државној управи.

¹²²³ Чл. 24. *Исто*.

¹²²⁴ На том становишту је и Високи службенички савет, ставом заузетим на 84. седници, од 16.3.2015. године. Закључком о одбацивању предлога државног секретара за покретање дисциплинског поступка против државног службеника на положају, Високи службенички савет позвао се на чл. 120, ст. 2 Закона о државним службеницима, по којем се дисциплински поступак против државног службеника кога је на положај поставила Влада, покреће на предлог руководиоца. С обзиром на то да, у конкретном случају, предлог није потписан од стране руководиоца органа, тј. министра, нити је потписан од стране лица овлашћеног да уместо министра предложи покретање дисциплинског поступка, предлог има бити одбачен. Решење министра којим се државни секретар овлашћује да замењује министра у одсутности или спречености, није и овлашћење да уместо министра предложи покретање дисциплинског поступка против државног службеника на положају. Такође, позивање је учињено и у односу на Закон о општем управном поступку, којим је прописано да ако орган поводом стављеног захтева странке нађе да нема услова за покретање поступка, донеће закључак о одбацивању захтева странке. С обзиром на изнето, Високи службенички савет закључио је да нема услова за покретање дисциплинског поступка по предлогу за покретање дисциплинског поступка против државног службеника на положају, из разлога што предлог није поднет од руководиоца органа, тј. министра, нити од стране лица овлашћеног да уместо министра предложи покретање дисциплинског поступка.

Државни службеник против кога се води дисциплински поступак има право да на усменој расправи изложи своју одбрану, лично или преко заступника.¹²²⁵ Такође, службеник има право да достави одбрану и у писменом облику. За расправу се позива службеник и она се, по правилу, не одржава без његовог присуства. Изузетак постоји само у случају ако је службеник уредно позван на расправу, а за њено одржавање постоје важни разлози. У том случају, сходно ЗДС-у (чл. 114, ст. 3), расправа се може одржати и без уредно позваног службеника. Закон није дефинисао који би то важни разлози били, па у сваком конкретном случају би се то требало проценити. „Ово је непотпуна правна норма. Прво, законодавац није објаснио који су то „важни разлози“ због којих је прописан изузетак. Друго, за неодржавање расправе није довољан разлог што је „државни службеник на расправу уредно позван“, већ је потребно кумулативно остварење још једног услова – да окривљени државни службеник није оправдао недолазак на расправу.“¹²²⁶ У погледу осталих питања вођења дисциплинског поступка, Закон о државним службеницима упућује на примену Закона о општем управном поступку (чл. 102-135). По спроведеном поступку приступа се избору и одмеравању дисциплинске казне, при чему се води рачуна да санкција буде сразмерна тежини повреде дужности из радног односа и степену дисциплинске одговорности службеника, као и субјективним и објективним околностима под којима је повреда учињена. Уколико евентуално раније кажњавање за повреду радне дужности није брисано из кадровске евиденције, државни службеник ће бити третиран као повратник, тј. та околност може довести до строжег кажњавања.

Уколико дисциплински орган нађе да државни службеник није учинио повреду дужности која му је стављена на терет, односно да није одговоран за њено извршење, донеће решење о његовом ослобађању од одговорности, које, сходно одредби чл. 140 Закона о општем управном поступку, може бити у писаном облику (електронски или папирни документ) и изузетно у усменом облику.¹²²⁷ Ако је, пак, дошло до застарелости покретања или вођења дисциплинског поступка, дисциплински орган ће донети решење о обустави овог поступка.

Након сазнања да је полицијски службеник учинио повреду службене дужности, његов непосредни руководиоца је у обавези да испита све околности које су значајне за покретање дисциплинског поступка и да у што краћем року поднесе иницијативу за покретање истог.¹²²⁸ Након пријема иницијативе руководиоца организационе јединице, или лице које је он овластио проверава да ли постоје извесне сметње за покретање поступка. Уколико се утврди да постоје неке од сметњи, као што су: утврђивање да се радња која је описана у иницијативи не сматра повредом службене дужности, наступање застарелости покретања дисциплинског поступка или је полицијском службенику престао радни однос у међувремену.¹²²⁹

Првостепени војнодисциплински судови одлучују у првом степену о одговорности професионалног припадника Војске Србије за дисциплинске преступе и повреде дужности прописане од стране Министарства одбране, другог државног органа или правног лица код кога је професионално војно лице послато у службу или на посао.¹²³⁰ Они ће бити надлежни за утврђивање одговорности за дисциплинску

¹²²⁵ Сходно чл. 114, ст. 1 и 2. Закона о државним службеницима.

¹²²⁶ Д. Симоновић, 1/2020, *нав. дело*, 31.

¹²²⁷ Решење у усменом облику се сходно одредби чл. 143. Закона о општем управном поступку доноси у случају предузимања хитних мера које су у јасном интересу, како би се обезбедио јавни ред, мир и безбедност и отклонила непосредна опасност по живот и/или здравље људи и њихове имовине.

¹²²⁸ Чл. 2, ст. 1. и 2. Уредбе о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова.

¹²²⁹ Чл. 3, ст. 1. и 2. *Исто*.

¹²³⁰ Чл. 161, ст. 1. Закона о војсци.

грешку, ако у поступку утврђивања одговорности за дисциплински преступ утврде да дисциплински преступ није учињен, али да је учињена дисциплинска грешка, односно да је додатно учињена дисциплинска грешка поред дисциплинског преступа. У Републици Србији су основана три првостепена војнодисциплинска суда: у Београду, Новом Саду и Нишу.¹²³¹ Они су надлежни и за вођење дисциплинских поступака против професионалних војних лица распоређених ван Војске, према месној надлежности. Након што прими оптужни предлог и проучи предмет, председник првостепеног војног дисциплинског суда наређује да се оптужни предлог достави окривљеном и његовом браниоцу и наредбом одређује дан, час и место одржавања главног претреса, као и састав већа. Окривљеном се доставља позив за главни претрес са оптужним предлогом. Потребно је испунити услов да између дана достављања позива и дана главног претреса прође најмање осам дана, како би било довољно времена за припремање одбране.¹²³²

Главни руководећи на главном претресу је председник војног дисциплинског суда, који је истовремено и председник судског већа. Главни претрес ће се одржати и уколико уредно позвани окривљени не дође али само под условом да је пре тога био саслушан, а присуство окривљеног није неопходно. Међутим, главни претрес се може одржати у одсуству окривљеног, иако није био саслушан али само на предлог војног дисциплинског тужиоца и ако се окривљени налази у бекству а суд му је одредио браниоца по службеној дужности.¹²³³ Председник Првостепеног војнодисциплинског суда, по пријему оптужнице од стране Војнодисциплинског тужиоца, налаже да се оптужница, у складу са чланом 76. Правила о војној дисциплини, достави окривљеном и његовом браниоцу (ако је ангажован од стране окривљеног на извиђању) и путем наредбе одреди, време и место одржавања главног претреса и састав већа. Након што се одржи главни претрес, војни дисциплински суд доноси осуђујућу пресуду којом се окривљени оглашава кривим за учињени дисциплински преступ, ослобађајућу пресуду, којом се окривљени ослобађа од оптужбе или пак одбијајућу пресуду којом се оптужба одбија.¹²³⁴

6.1.2.5.2. Другостепени дисциплински поступак

Другостепени дисциплински поступак се заснива на жалби државног службеника, која се подноси у року од осам дана од достављања решења првостепеног дисциплинског органа, а води се пред жалбеном комисијом Владе¹²³⁵. Овој комисији¹²³⁶ је одређен рок за одлучивање и он износи 30 дана од пријема приговора. Уколико другостепени орган не донесе одлуку у наведеном року, сматраће се да је приговор, односно жалба одбијена.¹²³⁷ У случају да је подносилац жалбе незадовољан одлуком жалбене комисије, као и у случају да она не одлучи у року од

¹²³¹ Чл. 161, ст. 3. Закона о војсци.

¹²³² Чл. 76. и 77. Правила о војној дисциплини.

¹²³³ Чл. 80. и 81. Исто.

¹²³⁴ Чл. 82. Исто.

¹²³⁵ Жалбена комисија Владе одлучује о жалбама државних службеника у оквиру органа државне управе, државне службенике који су у служби Владе и Државног правобранилаштва, док за државне службенике из судова одлучује Жалбена комисија судова, а за државне службенике јавних тужилаштва одлучује Жалбена комисија јавног тужилаштва (чл. 144, ст. 1. Закона о државним службеницима).

¹²³⁶ Председника и чланове Жалбене комисије именује Влада из реда државних службеника који су дипломирани правници са најмање пет година радног искуства и по основу предлога министра који је надлежан за послове управе. Чл. 150. Закона о државним службеницима.

¹²³⁷ Чл. 143, ст. 1. Исто.

30 дана, могуће је покретање управног спора.¹²³⁸

Другостепени поступак за полицијске службенике покреће се приговором, у року од осам дана од уручења решења.¹²³⁹ Другостепени дисциплински поступак за полицијске службенике води Дисциплинска комисија, тачније њено надлежно веће, састављено од председника и два члана.¹²⁴⁰ Уредбом о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова је прописано да се на место председника већа Дисциплинске комисије може изабрати државни службеник који није кажњаван, има најмање десет година радног стажа у Министарству унутрашњих послова и пет година радног искуства у вођењу првостепеног дисциплинског поступка.¹²⁴¹ Сваки пунолетан грађанин Републике Србије, који има српско држављанство може бити изабран за представника јавности. Утицај на избор имају квалификације, знање, способности, као и познавање прописа везаних за област унутрашњих послова.¹²⁴²

За војне службенике, сходно Правилу о војној дисциплини, другостепени дисциплински поступак се води по основу жалбе која се подноси Вишем војном дисциплинском суду који је изрекао првостепену пресуду, и то у року од осам дана од дана када је извршен пријем писменог отправака пресуде.¹²⁴³ Одлуку по овој жалби доноси Виши војни дисциплински суд са седиштем у Београду, на седници већа или на претресу.¹²⁴⁴

6.1.2.6. Дисциплинске казне

У теорији је врло често оспоравана правна природа дисциплинских казни, у смислу да оне не представљају санкције, односно казне. У прилог овоме су употребљавани различити аргументи, а најчешће аргументи да неке од мера имају превентивни карактер. Сигурно је да дисциплинске мере имају превентивни карактер и да то не може и не би могао нико да оспори, али исто тако се мора признати да ове мере, кад буду изречене запосленом, имају и репресиван карактер. Дисциплинске мере представљају одређену врсту санкција које се изричу запосленима. Дисциплинска казна могла би се дефинисати као одређена санкција која се изриче запосленом у државном органу, као учиниоцу дисциплинског дела, а чије се последице огледају у ограничавању или одузимању одређених права.¹²⁴⁵

Важећи Закон о државним службеницима садржи назив „дисциплинска казна“ и од свих анализираних закона само он садржи овај назив. Наиме, назив „дисциплинска мера“ садрже Закон о полицији и Закон о војсци Србије. Ова чињеница указује да у законима који уређују радне односе у државним органима преовлађује назив „дисциплинска мера“. Посебно је индикативна терминологија Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву који садрже назив „дисциплинска санкција“. Сагласни смо са схватањем аутора Симовића, који истиче да је ово погрешан и неадекватан назив, с обзиром на то да се ради о генеричком појму који је

¹²³⁸ Чл. 143, ст. 3. Закона о државним службеницима.

¹²³⁹ Чл. 210, ст. 5. Закона о полицији.

¹²⁴⁰ Чл. 210, ст. 6 и 7. Исто.

¹²⁴¹ Чл. 13, ст. 1. Уредбе о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова.

¹²⁴² Чл. 13, ст. 2 и 3. Исто.

¹²⁴³ Чл. 84. Правила о војној дисциплини, у вези са: чл. 162, ст. 1. Закона о војсци.

¹²⁴⁴ Чл. 86, ст. 1. Правила о војној дисциплини.

¹²⁴⁵ Б. Шундерић, 2009, *нав. дело*, 153., као и Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 325.

у осталим законима специјализован као дисциплинска мера или дисциплинска казна.¹²⁴⁶

За разлику од дисциплинске власти послодавца са својством приватног лица, вршење дисциплинских овлашћења у посебном режиму радних односа подразумева право надлежног државног органа да примењује дисциплинске мере против државних службеника који учине повреде радних дужности које штете функционисању одређеног органа.¹²⁴⁷ Државном службенику за кога се нађе да је крив за повреду дужности из радног односа изриче се одговарајућа дисциплинска мера, односно казна. Приликом одређивања врсте дисциплинске казне води се рачуна да буде сразмерна тежини и значају повреде радне дужности, као и степену дисциплинске одговорности државног службеника. Поред тога, приликом одмеравања дисциплинске мере, односно казне, узимају се у обзир и друге релевантне чињенице и околности. Прва међу њима тиче се претходног понашања службеника и његовог евентуалног ранијег кажњавања, а наведено важи само у случају да је дисциплинска казна још увек у кадровској евиденцији, односно да из ње није избрисана. Поред наведеног, дисциплински орган води рачуна о степену одговорности државног службеника (умишљај, нехат), посматра околности под којима је учињена повреда службене дужности било да су субјективне, или објективне природе и слично.¹²⁴⁸ Може се закључити да олакшавајуће и отежавајуће околности утичу на избор врсте и висине дисциплинске санкције. Дакле, законодавац се определио за две врсте околности и то оне које су везане за учињену повреду службене дужности и оне које се тичу личних својстава службеника. У прву групу спадају оне околности везане за тежину последица, као и субјективне и објективне околности под којима је повреда дужности учињена, док оне које се тичу личних својстава везују се само за степен одговорности државног службеника

6.1.2.6.1. Дисциплинске казне за лакше повреде радних обавеза

Постоје две врсте дисциплинских казни за лакше повреде радних обавеза и дужности из радног односа. Наиме, може се изрећи или *опомена* или *новчана казна*. Опомена се сматра, по правилу, првом и најблажом мером која послодавцу стоји на располагању. Изрицање опомене има за циљ, како истиче проф. Лубарда: „благовремено кориговање понашања запосленог на раду, да му укаже у ком правцу треба да искаже своје радне способности и модификује своје понашање, како би осигурао већи степен сигурности запослења.“¹²⁴⁹ Опомена је институт који има за циљ да запосленом, односно службенику пружи шансу да побољша свој радни резултат и однос према другим запосленима, послодавцу, странкама итд. Опомена дакле има више морални карактер, док се новчана казна односи на лишавање дела користи од службе. Исте повреде радне дужности прописане су за све државне службенике, тј. и за оне на извршилачким радним местима, као и за оне на положају. За лакше повреде дужности ЗДС (чл. 110, ст. 1) прописује само једну казну – новчану казну до 20% основне плате за месец у коме је казна изречена. Овом одредбом законодавац, дакле, прописује максимум казне, а обзиром да није наведен законски минимум, остављена је могућност дисциплинском органу да сам изрекне новчану казну за лакше повреде у износу испод утврђеног максимума (1–19%).¹²⁵⁰ Поред

¹²⁴⁶ Д. Симоновић, „Дисциплинске санкције у нашем радном и службеничком праву“, *Савремена управа*, 6/2019, 12.

¹²⁴⁷ Љ. Ковачевић, *нав. дело*, 181.

¹²⁴⁸ Сходно одредби чл. 115. Закона о државним службеницима.

¹²⁴⁹ Б. Лубарда, 5-8/2001, *нав. дело*, 250.

писане опомене, полицијским службеницима за лаке повреде службене дужности може се изрећи новчана казна у износу од 10 до 20% од месечне плате запосленог остварене у месецу у ком је решење о утврђеној дисциплинској одговорности постало коначно.¹²⁵¹ Државним односно полицијским службеницима новчана казна се извршава административним путем.

Дисциплинске санкције Закон о Војсци Србије дели на дисциплинске мере и дисциплинске казне. Мере се изричу за дисциплинске грешке, а казне за дисциплинске преступе. За једну или више повреда дужности о којима се одлучује истовремено изриче се само једна дисциплинска казна.¹²⁵² Дисциплинске мере које се могу изрећи професионалном војном лицу¹²⁵³ су: опомена, смањење плате за месец у ком се изриче дисциплинска мера у висини од 5% до 20%.¹²⁵⁴

За разлику од ЗДС, Закон о полицији и Закон о војсци прописују законски минимум када је у питању новчана казна за лаке повреде службене дужности и то за војне службенике од 5%, а за полицијске службенике минимум 10% основне плате.

6.1.2.6.2. Дисциплинске казне за теже повреде радних обавеза

Уколико је извршио тежу повреду дужности из радног односа, државном службенику ће, у смислу ЗДС, бити изречена нека од следећих казна: најпре постоји могућност изрицања новчане казне у висини од 20% до 30% службеникове основне плате, за месец у коме је новчана казна изречена, а смањење плате може трајати до шест месеци, службеник се може казнити и одређивањем непосредно нижег платног разреда, као и забраном напредовања у трајању од четири године. Поред набројаних казни, службеник може бити премештен на радно место у непосредно ниже звање уз одређивање коефицијента у складу са законом којим се уређују плате у државним органима, а као најтежа казна прописује се престанак радног односа.¹²⁵⁵ За теже повреде радних дужности могу се изрећи све врсте дисциплинских казни, укључујући ту и казну престанка радног односа, с тим што тежа повреда дужности из радног односа може настати и понављањем лакших повреда радне дужности утврђених коначним решењем којим је изречена дисциплинска казна.¹²⁵⁶ За теже повреде дужности из радног односа, „све дисциплинске казне су репресивне, са високим степеном репресије.“¹²⁵⁷

За тешке повреде службене дужности Закон о полицији прописује пет мера. Прва мера је новчана казна у износу од 20% до 40% од основне плате полицијског службеника увећане за минули рад у периоду од два до шест месеци. Друга мера је да се полицијски службеник распореди на друго радно место на којем се обављају послови за које је као услов прописана непосредно нижа стручна спрема, односно нижа платна група у трајању од шест месеци до две године. Трећа мера се тиче напредовања, односно његовог заустављања и онемогућавања полицијском службенику да стекне непосредно виши чин/звање у периоду од две до четири године. Четврта мера се односи на губитак стеченог чина/звања и одређивање непосредно

¹²⁵⁰ Видети: Д. Симоновић, 1/2020, *нав. дело*, 31.

¹²⁵¹ Чл. 208. Закона о полицији.

¹²⁵² Чл. 151, ст. 3. Закона о војсци.

¹²⁵³ Не и професионалном припаднику Војске Србије.

¹²⁵⁴ Чл. 152, ст. 1. Закона о војсци.

¹²⁵⁵ Чл. 110, ст. 2. Закона о државним службеницима.

¹²⁵⁶ Чл. 109, ст. 1, тач. 17. *Исто*.

¹²⁵⁷ Д. Симоновић, 6/2019, *нав. дело*, 18.

нижег чина/звања у стручној спремности, док је пета и најнеповољнија по полицијског службеника, престанак радног односа.¹²⁵⁸

За учињен дисциплински преступ професионалном војном лицу, према Закону о војсци, изричу се дисциплинске казне, и то: смањење плате од 5% до 30% у трајању од једног до шест месеци; смењивање са дужности уз постављење на непосредно нижи положај у периоду од једне до четири године, забрана удаљења из посебних просторија у војном објекту до месец дана, удаљења са командне, односно руководеће дужности са забраном постављања на ту дужност у трајању од једне до четири године, забрана напредовања у виши чин или напредовања у вишу функцију у трајању од једне до четири године, повратак на претходни чин, губитак службе и губитак чина.¹²⁵⁹

Овако велик број дисциплинских санкција (укупно десет) у Закону о војсци Србије резултат је специфичног устројства рада и командовања у Војсци, унапређивању у служби, стицању и губитку чинова, итд. Дисциплинске санкције су у овом Закону прецизно нормиране у погледу трајања (најчешће од једне до четири године).¹²⁶⁰

За дисциплинске преступе Закон о војсци садржи посебну одредбу о одговарајућој примени прописа, којом је прописано да се при утврђивању дисциплинске одговорности војних службеника у поступцима утврђивања дисциплинске одговорности за учињене дисциплинске преступе сходно примењују начела и правила кривичног права.¹²⁶¹ Закон о војсци прописује десет дисциплинских грешака и двадесет осам дисциплинских преступа, што је најшире нормативно уређење дисциплинских повреда, у поређењу са осталим законима које смо анализирали. За дисциплинске грешке изричу се дисциплинске мере, а за дисциплинске преступе изричу се дисциплинске казне.¹²⁶² Закон о војсци садржи специфичну одредбу о броју санкција које дисциплински орган може изрећи, за појединачну повреду и у случају стицаја дисциплинских повреда: за једну или више повреда дужности о којима се истовремено одлучује, изриче се само једна дисциплинска санкција.¹²⁶³

Може се закључити да је велика неуједначеност материје дисциплинске одговорности у нашој радној легислативи, између осталог, огледа се у већој репресији за државне службенике него за запослене који су у правном режиму матичног ЗР. Закон о полицији је строжији када је у питању казнена политика у односу на ЗДС. Закон о државним службеницима прописује седам лакших и двадесет једну тежу повреду радних дужности и у складу са тим за лакше повреде изриче се опомена или новчана казна до 20% од плате, док се за теже повреде изриче нека од пет прописаних казни.¹²⁶⁴ Закон о полицији врши поделу повреда службених дужности (дисциплинских дела) на лакше и тешке, следећи принцип садржан, пре свега, у Закону о државним службеницима. За повреде дужности из службе Закон о војсци прописује две дисциплинске мере (за лакше повреде) и осам дисциплинских казни (за

¹²⁵⁸ Чл. 209. Закона о полицији. Ранији Закон о полицији прописивао је као дисциплинску меру и условни престанак радног односа, са роком проверавања до годину дана. Ова мера била је посебна и по томе што је могла бити изречена са новчаном казном или распоређивањем на друго радно место, тј. постојала је могућност кумулације дисциплинских мера.

¹²⁵⁹ Чл. 152, ст. 2. Закона о војсци.

¹²⁶⁰ Осим за професионална војна лица, Закон о војсци Србије прописује дисциплинске мере и дисциплинске казне за цивилна лица у служби у Војсци Србије (ЗВ, чл. 153), а само дисциплинске мере за војнике на служењу војног рока (ЗВ, чл. 154) и за кадете војне високошколске установе (ЗВ, чл. 155).

¹²⁶¹ Чл. 147. Закона о војсци.

¹²⁶² Чл. 151, ст. 2. Исто.

¹²⁶³ Чл. 151, ст. 3. Исто.

¹²⁶⁴ Чл. 110. Закона о државним службеницима.

теже повреде)¹²⁶⁵, док Закон о полицији прописује шест лакших повреда радне дужности за чију повреду се полицијски службеници кажњавају писаном опоменом или новчаном казном у износу од 10 до 20% основне месечне плате полицијског службеника¹²⁶⁶, а чак 28 тешких повреда радне дужности, за које се прописује пет дисциплинских мера.¹²⁶⁷ Може се закључити да је регулатива за војне и полицијске службенике у области дисциплинских санкција прилично широка. На основу наведеног може се закључити да су Закон о војсци и Закон о полицији у погледу одређивања дисциплинских казни далеко регресивнији од Закона о државним службеницима, што се сасвим сигурно може објаснити чињеницом да полицијски и војни службеници имају већу одговорност и дисциплину.

6.1.2.7. Упис и брисање казни из кадровске евиденције

Послодавац, односно руководилац је дужан да води евиденцију о изреченим дисциплинским санкцијама. У том смислу, дисциплинске казне које су изречене државним службеницима се уписују у кадровску евиденцију.¹²⁶⁸ Обавеза вођења евиденција у области рада установљена је Законом о евиденцијама у области рада¹²⁶⁹. Овим законом уређује се врста, садржај, и начин вођења евиденција у области рада као и начин прикупљања, обраде, коришћења и заштите података из тих евиденција. У складу са наведеним законом, послодавац је дужан, да води Евиденцију о запосленим лицима. У ову Евиденцију уписује се, поред личних података о запосленом (име и презиме, матични број, пол, пребивалиште, адресу стана, занимање и др.), и разлог престанка радног односа (чл. 5. ст. 1. тач. 25) што значи да је, сходно Закону о евиденцијама, у области рада вођење евиденције предвиђено само у погледу отказа као дисциплинске санкције. Насупрот томе, у посебном режиму радних односа државних службеника, на основу Закона о државним службеницима, предвиђа се вођење евиденције о свим изреченим дисциплинским санкцијама.

Казне које су уписане у кадровску евиденцију се бришу ако у периоду од две године државном службенику не буде изречена нова дисциплинска казна за лакшу повреду дужности, односно у периоду од четири године од када је била изречена казна за тежу повреду радних дужности.¹²⁷⁰ Управо се по овим роковима мора поступати, јер није дозвољено њихово продужавање или скраћење. Поступком брисања дисциплинске казне државним службеницима као „својеврсним начином остварења фикције некажњаваности, постиже се коначна реинтеграција (рехабилитација) кажњеног државног службеника.“¹²⁷¹

¹²⁶⁵ Чл. 152. Закона о војсци.

¹²⁶⁶ Чл. 206. Закона о полицији.

¹²⁶⁷ Чл. 207. Исто.

¹²⁶⁸ Чл. 119, ст. 1. Закона о државним службеницима.

¹²⁶⁹ „Службени лист СРЈ“, бр. 46/1996, „Службени гласник РС“, бр. 101/2005 - др. закон, 36/2009 - др. закон.

¹²⁷⁰ Чл. 119, ст. 2. Закона о државним службеницима.

¹²⁷¹ Р. Безбрадица, *нав. дело*, 196.

6.1.2.8. Рокови застарелости

Сваки поступак за утврђивање одговорности (дисциплински, кривични, прекршајни) као скуп процесних правила мора се покренути и водити у законом одређеним роковима. Застарелост је везана за одређене рокове, чијим пропуштањем се губи право на предузимање одређених процесних радњи, које су се могле или требале предузети. Истеком ових рокова надлежни орган губи право да покрене или спроведе поступак, односно да приступи извршењу дисциплинске казне.¹²⁷²

Рокови застарелости теку континуирано, они су строги и не могу се продужавати ни скраћивати. Са аспекта правних последица, права и овлашћења за предузимање одређених процесних радњи губе се аутоматски, по самом закону, што ове рокове чини преклузивним.¹²⁷³

Покретање и вођење дисциплинског поступка подразумева предузимање потребних радњи и активности у одређеним роковима. Разлози правне сигурности налажу да се с њима не оклева предуго. Након протеча одређеног времена људи морају знати на чему су ма чиме се бавили и ма какве повреде радне дужности да су починили. Човек не може целог живота да страхује од могућих санкција. Осим тога, време чини своје. Одговорност, која се не утврди у разумном року, касније губи смисао. Из тих разлога, где год се прописују правила за утврђивање правне одговорности, прописују се и рокови у којима се то може чинити. Прекорачење утврђених рокова, по правилу, узрокује наступање застарелости покретања или вођења одређеног поступка.¹²⁷⁴ Изузеци постоје, али су ретки.

Законом о државним службеницима утврђена су два рока застарелости: за покретање дисциплинског поступка и за вођење дисциплинског поступка (исто важи и за војне и за полицијске службенике). Покретање дисциплинског поступка застарева протеком једне године од извршене лакше повреде радне дужности и протеком две године од извршене теже повреде радне дужности.¹²⁷⁵ Код полицијских службеника је рок застаревања краћи. Наиме, покретање поступка за лакше повреде службене дужности застарева након шест месеци, а за теже након годину дана од дана извршења.¹²⁷⁶ Вођење дисциплинског поступка застарева протеком једне године од покретања дисциплинског поступка ако се поступак води због учињене лакше повреде службене дужности, односно протеком две године у случају да се поступак води због учињене теже повреде дужности.¹²⁷⁷ Исту одредбу садржи и Закон о полицији.¹²⁷⁸ Почетак оба рока рачуна се од дана покретања дисциплинског поступка. Застарелост не тече док дисциплински поступак није могуће покренути или водити због одсуства државног или полицијског службеника (нпр. у случају спречености за рад), или из других оправданих разлога.¹²⁷⁹

Законом о Војсци Србије утврђени су рокови за покретање и вођење поступка, као и апсолутни рокови застарелости. Рокови за покретање дисциплинског поступка разликују се у зависности од тога да ли је реч о поступку за учињену грешку или преступ. Уколико је реч о поступку за учињену дисциплинску грешку, рок за

¹²⁷² Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *нав. дело*, 139.

¹²⁷³ „Рок застарелости дисциплинског поступка је преклузиван. Зато је континуирано текао и наступио по самом закону.“ (Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 1043/94 од 13. 04.1994. године).

¹²⁷⁴ Ж. Кулић, С. Перић, *нав. дело*, 279.

¹²⁷⁵ Чл. 118, ст. 1. Закона о државним службеницима.

¹²⁷⁶ Чл. 215, ст. 1. Закона о полицији.

¹²⁷⁷ Чл. 118, ст. 2. Закона о државним службеницима.

¹²⁷⁸ Видети: чл. 215, ст. 2. Закона о полицији.

¹²⁷⁹ Исту одредбу садржи и Закон о полицији. Видети: чл. 215, ст. 4. *Исто*.

покретање поступка је шест месеци од дана извршене повреде.¹²⁸⁰ За дисциплински преступ, као и за повреду дужности прописане за Министарство одбране, други државни орган или правно лице покреће поступак у року од годину дана од дана када је непосредно претпостављени сазнао да ли је извршен дисциплински приступ или повреда дужности, али се дисциплински поступак не може покренути ако су протекле три године од дана покретања. Застарелост покретања поступка за дисциплински преступ и повреду дужности прописане Министарству одбране, другом државном органу или правном лицу које такође представља кривично дело, наступа када наступи и рок застарелости гођења за кривично дело (ЗДС, чл. 159, ст. 3). Застарелост вођења дисциплинског поступка наступа када протекне једна година од покретања поступка за лакше, односно три године од покретања поступка за дисциплински преступ.¹²⁸¹ Застарелост вођења дисциплинског поступка, пре свега, не тече све док се дисциплински поступак не може водити због наступелих оправданих разлога.

Застарелост извршења дисциплинске мере наступа протеклом рока од шест месеци,¹²⁸² док застарелост извршења дисциплинске казне наступа након годину дана од дана када је наступила правоснажност одлуке о изрицању дисциплинске казне.¹²⁸³ Застарелост извршења дисциплинске санкције престаје сваком радњом надлежног органа у циљу извршења дисциплинске санкције.¹²⁸⁴ У сваком случају, застарелост извршења дисциплинске санкције наступа када протекне двоструко више времена од прописаног у ст. 1 до 3 чл. 160. Закона о Војсци Србије.

За дисциплинску одговорност војних службеника карактеристична је и могућност смањења, ублажавања или опроста дисциплинске санкције. Наиме, Законом о војсци је дата могућност председнику Републике да, на предлог начелника Генералштаба, може смањити, ублажити или опростити сваку дисциплинску санкцију у року од шест месеци од дана правоснажности одлуке којом је она изречена.¹²⁸⁵ Уколико се ради о санкцији која је изречена професионалном војном лицу упућеном на службу, односно рад у Министарство одбране, други државни орган или правно лице, предлог за смањење, ублажавање или опрост подноси министар одбране. Последица смањења, ублажавања или опроста казне професионалном војном лицу коме је престала служба због дисциплинске казне губитка чина је, на његов захтев, враћање у професионалну војну службу и у чин који је имао. Захтев се подноси у року од три месеца од дана када је достављен акт о ублажењу, односно опроштају казне, а сматра се да је то лице враћено у професионалну војну службу од дана кад поново ступи у службу.¹²⁸⁶

Може се закључити да у поређењу са осталим законима, Закон о војсци проблематику застарелости покретања и вођења дисциплинског поступка уређује комплексније, укључујући и одредбе и застарелости извршења дисциплинске санкције (дисциплинске мере и дисциплинске казне). У поређењу са Законом о државним службеницима, Закон о војсци и Закон о полицији познају институт апсолутне застарелости која наступа када наступи двоструко време од прописане застарелости.

¹²⁸⁰ Чл. 159, ст. 1. Закона о војсци.

¹²⁸¹ Чл. 159, ст. 4. *Исто*.

¹²⁸² Чл. 160, ст. 1. Закона о државним службеницима.

¹²⁸³ Чл. 160, ст. 2. Закона о војсци.

¹²⁸⁴ Чл. 160, ст. 3. *Исто*.

¹²⁸⁵ Чл. 168, ст. 1. *Исто*.

¹²⁸⁶ Чл. 169. *Исто*.

6.1.2.9. Удаљење са рада

Синоним за удаљење са рада је суспензија и представља привремену меру, односно има привремени карактер,¹²⁸⁷ јер је њено трајање увек временски ограничено. Овај институт је такође и акцесорна (неаутохтона, несамостална) мера превенције којом се удаљује са рада запослени који је извршио одређену повреду радне обавезе, односно кривично дело на раду или у вези са радом, због могућег штетног и негативног утицаја и деловања по запослене код послодавца и по самог послодавца.¹²⁸⁸ Ова привремена мера се углавном користи у ситуацијама када је учињена тежа повреда радне обавезе која за последицу има теже нарушавање међуљудских односа у организацији или процеса рада.¹²⁸⁹ Удаљење са рада је посебна привремена сигурносна мера одстрањивања државног службеника из државног органа, без престанка радног односа, која се може или мора применити према државном службенику, по правилу, због његовог противправног понашања на раду, у случајевима прописаним законом. Сврха предузимања ове мере према државном службенику је заштита одређених друштвених интереса па се и мера удаљења са рада предузима када је, у циљу заштите тих интереса, неопходно да се државни службеник удаљи са рада.¹²⁹⁰

Сврха удаљења је да се запослени код послодавца и послодавац заштите од негативних и штетних последица које могу настати због присуства на раду запосленог који је извршио повреду радне обавезе, или кривично дело на раду или у вези са радом, и да се путем института удаљења обезбеде оптимални услови за хитно, ефикасно и објективно утврђивање дисциплинске одговорности запосленог који се дисциплински или кривично гони.

У превенцији је изражена њена сврха и циљ. Овом процесном мером (изузев притвора) удаљава се запослени чије би присуство и даљи рад отежавао рад осталих запослених или имао штетан утицај по живот и здравље, као и нормално функционисање и пословање послодавца.

Опште карактеристике суспензије су законитост, привременост, репресивност, превентивност и акцесорност. Законитост значи да државни службеник може бити удаљен са посла само у случају прописаном законом; привремено значи да уклањање из тела може трајати најдуже до коначне одлуке у поступку у вези са којим је донета одлука о уклањању; репресија се манифестује задирањем у професионални положај, углед и материјално стање државног службеника; превенција указује на заштитни карактер ове мере која штити интерес службе, односно државни службеник је спречен да врши нова кршења или отежава прикупљање доказа, а акцесорност је последица сврхе овог института, јер отказ увек прати ситуација створена незаконитим понашањем државног службеника.¹²⁹¹

Овај институт познаје и Закон о државним службеницима. Одредбом члана 116. ЗДС-а прописано је да државни службеник против кога је покренут кривични поступак или дисциплински поступак за тежу повреду радне дужности може поднети оставку до окончања поступка, уколико се процени да би његово даље присуство на

¹²⁸⁷ Под привременим карактером суспензије подразумева се чињеница да је њено трајање временски ограничено и повезано са околностима због којих је она и изречена. Ж. Кулић, 2009, *нав. дело*, 190.

¹²⁸⁸ Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *нав. дело*, 67.

¹²⁸⁹ Ђ. Блажић, *нав. дело*, 779.

¹²⁹⁰ Р. Безбрадица, *нав. дело*, 188.

¹²⁹¹ D. Juras, „Udaljenje s posla državnih službenika u Republici Srpskoj”, *Pravo - teorija i praksa*, 7-9/2015, 39.

раду штетило интересима државног органа или евентуално ометало вођење дисциплинског поступка. Решење којим се удаљује с рада доноси руководилац или дисциплинска комисија. На то решење државни службеник може да изјави жалбу у року од пет дана од дана пријема решења, а жалбена комисија дужна је да о жалби одлучи у року од пет дана од дана пријема жалбе, иначе се сматра да је жалба одбијена.¹²⁹² Ово решење се опозива ако престану разлози због којих је донесено.

6.1.3. Одговорност за штету-материјална одговорност

Материјална (имовинска) одговорност службеника у корелацији је са материјалном одговорношћу запослених у општем законском режиму радних односа, односно оних који су запослени у привредним друштвима, банкама, установама социјалне заштите и код других послодаваца који примењују матични радни закон (ЗР).¹²⁹³ Материјална одговорност запослених има не само имовинско-правни значај¹²⁹⁴, већ и морални, социјални и опште шири друштвени значај. Поред накнаде штете радноправна материјална одговорност, има за циљ и заштиту интереса доброг и правилног функционисања делатности и рада организација и служби, као и морални утицај на учиниоце штете.¹²⁹⁵ Материјална одговорност службеника је одговорност за причињену штету на раду или у вези са радом. Запослени у државном органу, односно постављено лице, одговоран је за штету коју је настала на раду или у вези са радом, а коју је државни службеник учинио намерно или из грубе непажње, државном органу, правном лицу или грађанину.

Из ове дефиниције произилазе следећи основни елементи материјалне одговорности службеника: извршилац штете је државни службеник, ради се о одговорности за материјалну штету; штета учињена на раду или у вези са радом; кривица државног службеника, штета учињена државном органу или трећем лицу.¹²⁹⁶

Конкретна материјална одговорност постоји ако су испуњени кумулативно сви ови елементи. Материјална одговорност службеника претпоставља као основ његову кривицу. У теорији постоје три врсте кривице – намера, крајња непажња и обична непажња.¹²⁹⁷ Службеник материјално одговара само за штету коју је учинио својом кривицом. У погледу степена кривице захтева се постојање намере (*dolus*) или крајње непажње (*culpa lata*).¹²⁹⁸ За обичну непажњу (*culpa levis*), службеник не одговара.

Законодавац се определио да материјалну одговорност државних службеника ограничи само на намеру и крајњу непажњу као основе одговорности. Једном речју, државни службеник не одговара за обичну непажњу (*culpa levis*), односно ону штету коју је проузроковао из нехата или обичне непажње. Овде је изостало објашњавање појма намере и крајње непажње. Дефинисање ових појма произилази из теорије и судске праксе. Професор Кулић истиче да постоји разлика између директне и

¹²⁹² Чл. 117. Закона о државним службеницима.

¹²⁹³ Д. Симоновић, „Имовинска одговорност државе и државних службеника“, *Савремена управа*, 4-5/2019, 32.

¹²⁹⁴ Управо је аутор Д. Симоновић указао на нелогичност у језичком смислу, односно на правно-језичку недоследност законодавца, те сматра да је адекватније применити реч „имовина“, као предмет у области проузроковања штете. „Та реч је основна (стојерна), те би из ње требало да проистекну све остале речи које се односе на појам имовине, па и речи у придевном облику, као што су „имовинска штета“, „имовинска одговорност“ итд.“ Д. Симоновић, 4-5/2019, *нав. дело*, 22-46.

¹²⁹⁵ Детаљније у: А. Балтић, М. Деспотовић, *нав. дело*, 258.

¹²⁹⁶ С. Божовић, *нав. дело*, 103.

¹²⁹⁷ О. Милисављевић, *Дисциплинска и материјална одговорност*, Правно економски центар, Београд, 1997, 47.

¹²⁹⁸ С. Божовић, *нав. дело*, 104.

евентуалне намере. Директна намера за проузроковање штете службеника постоји ако он штетну радњу врши свесно и намерно, са циљем да штетне последице наступе као резултат његове радње, док евентуална намера постоји ако штетну радњу врши свесно и намерно иако му није стало до наступања штетних последица са којима се ипак помирио и допустио да наступе.¹²⁹⁹ Када је у питању непажња споменути аутор наводи њену класификацију на крајњу непажњу и обичну непажњу. Крајња непажња, односно крајњи немар постоји уколико службеник не учини штетну радњу намерно већ непажљиво и уз недовољан опрез, који је очекиван од просечног државног службеника. Обична непажња постоји ако се штетна радња не чини намерно нити из крајње непажње него занемарујући пажњу просечно брижљивог државног службеника, доброг домаћина или доброг привредника.

Материјална одговорност у службеничком праву је вишеслојна и може се класификовати у три подобласти сходно Закону о државним службеницима: одговорност за штету проузроковану државном органу (чл. 121-123 Закона о државним службеницима), одговорност за штету проузроковану трећем лицу (чл. 124 Закона о државним службеницима) и одговорност Републике Србије за штету проузроковану државном службенику (чл. 125 Закона о државним службеницима). Речју, одговорност је обострана, јер је има и државни службеник као запослени одговоран за штету коју причини држави, али је има и држава као послодавац, па је самим тим и држава одговорна за штету коју причини државном службенику.

6.1.3.1. Одговорност за штету проузроковану државном органу

Закон о државним службеницима прописује правила на основу којих се утврђује одговорност државног службеника за штету проузроковану државном органу. Државни службеник одговара за штету насталу на раду или у вези с радом коју је он произвео државном органу било намерно или из крајње непажње.¹³⁰⁰ „У начелној одредби о одговорности државног службеника за штету коју он проузрокује државном органу садржан је и степен кривице штетника, који је компатибилан решењу из матичног ЗР.“¹³⁰¹ Ипак, извесне разлике у регулисању ове врсте одговорности постоје.

За разлику од матичног ЗР који питање одлучивања о накнади штете препушта аутономној регулативи послодавца (одлучује орган или лице који су одређени општим актом послодавца, односно уговором о раду), ЗДС прецизно одређује да руководилац у државном органу (или лице које он овласти) одлучује о постојању штете, њеној висини и околностима под којима је штета проузрокована. Висина штете се може утврдити и у паушалном износу уколико се процени да би њено утврђивање изазвало несразмерне трошкове.¹³⁰² Уколико државни службеник одбије да штету надокнади, право на накнаду може остварити у парничном поступку.¹³⁰³ Ово је веома прецизна правна норма, за разлику од одредбе матичног ЗР по овом питању. Док ЗР на начелан начин прописује да ће „у случају неостваривања накнаде штете код послодавца о истој одлучивати надлежни суд“¹³⁰⁴, ЗДС прецизно утврђује да се напред цитирана одредба примењује само у случају одбијања службеника да добровољно надокнади штету послодавцу.

¹²⁹⁹ Ж. Кулић, *нав. дело*, 198.

¹³⁰⁰ Чл. 121. Закона о државним службеницима.

¹³⁰¹ Д. Симоновић, 4-5/2019, *нав. дело*, 35.

¹³⁰² Чл. 112, ст. 1 и 2. Закона о државним службеницима.

¹³⁰³ Чл. 112, ст. 3. *Исто*.

¹³⁰⁴ Чл. 163, ст. 6. Закона о раду.

Висина и начин накнаде штете може се утврдити и писменим споразумом који закључују државни службеник и руководиоца.¹³⁰⁵ Такав споразум може се закључити ако се између руководиоца државног органа и државног службеника претходно постигне сагласност о постојању штете, њеној висини, одговорности државног службеника за њено настајање и начину њене надокнаде. „Ова одредба ЗДС прејудуцира признање државног службеника да је причинио штету, чиме је решен проблем утврђивања постојања штете, те се споразумом одређују висина и начин накнаде штете.“¹³⁰⁶ Закључени споразум има снагу извршне исправе, што значи да се обавезе које из њега проистичу могу извршити и принудним путем, а у складу са законом којим се уређује извршни поступак, што је од великог практичног значаја. Овакву норму не садржи важећи ЗР.

Постоји изузетак када се државни службеник ослобађа одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога претпостављеног. То је случај када је службеник претпостављеном саопштио да извршење налога може да проузрокује штету.¹³⁰⁷ Норма која прописује ослобађање од одговорности је карактеристична у тзв. службеничком праву, с обзиром на то да ЗР не прописује ову норму, како важећим, тако и ранијем законодавству. И овде је изостала регулатива о форми изјаве државног службеника о саопштењу (упозорењу) претпостављеном да извршењем његовог налога може бити проузрокована штета. За државног службеника је нарочито значајно да наведено саопштење (упозорење) претпостављеном учини у писменом облику, што му олакшава примену законске одредбе о ослобађању од одговорности.

Ако штету проузрокује један службеник он ће је и накнадити сам. Ако штету учини више службеника, накнадиће је заједно по принципима кореалне одговорности, а када је штета проузрокована кривичним делом са умишљајем, по правилима солидарне одговорности.¹³⁰⁸

Војни службеници имају обавезу (дужност) да штету која је настала у вези са обављањем службе, било намерно, или крајњом непажњом надокнаде послодавцу, односно Републици Србији.¹³⁰⁹ Постојање штете, њену висину, као и околности под којима је настала штета и степен одговорност за ову врсту штете утврђује министар одбране или старешина кога он овласти.¹³¹⁰ Исту одредбу садржи и Закон о полицији.¹³¹¹ Специфичност, или боље речено корак напред је учињен у Закону о војсци, који је прописао могућност да за утврђивање постојања штете, околности под којима је настала, као и њене висине министар одбране овласти другог старешину. Наиме, специфичност, или боље речено аутентичност је што само Закон о војсци (у члану 178) прописује могућност да министарство, тачније ресорни министар може овластити, тј. пренети своја овлашћења за одлучивање о накнади штете на старешине Војске Србије.

¹³⁰⁵ Чл. 122, ст. 4. Закона о државним службеницима.

¹³⁰⁶ Д. Симоновић, 4-5/2019, *нав. дело*, 36.

¹³⁰⁷ Чл. 123. Закона о државним службеницима.

¹³⁰⁸ С. Божовић, *нав. дело*, 107.

¹³⁰⁹ Чл. 173. Закона о војсци.

¹³¹⁰ Чл. 174, ст. 1. *Исто*.

¹³¹¹ Упореди: чл. 218, ст. 6. Закона о полицији.

6.1.3.2. Одговорност за штету проузроковану трећем лицу

За штету коју државни службеник на раду или у вези са радом проузрокује трећем лицу¹³¹² (оштећенику) незаконитим или неправилним радом одговара држава – Република Србија.¹³¹³ Овде се Република Србија појављује као „генерални послодавац“, као оснивач државних органа.¹³¹⁴ Сличну одредбу садржи ЗР. Наиме, у случају да је послодавац надокнадио штету коју је запослени намерно или крајњом непажњом проузроковао трећем лицу, ЗР прописује дужност запосленог да послодавцу надокнади износ штете коју је исплатио.¹³¹⁵ Разлика у овим одредбама (које прописује ЗДС и ЗР) је у области застаревања. Наиме, ЗДС прописује период од шест месеци као рок када држава Србија има право да захтева рефундирање (надокнаду) износа који је (држава) исплатила на име надокнаде штете коју је службеник проузроковао¹³¹⁶, док ЗР не прописује ово временско ограничење, односно застаревање. Ово тзв. регресно право Републике Србије као послодавца према штетнику (државном службенику) није прописано матичним радним законом (ЗР), али је садржано у Закону о облигационим односима.¹³¹⁷ Закон о војсци прописује још једну специфичност одредбом члана 171. ст. 3. која се односи на накнаду будућих износа који се исплаћују у ратама. У смислу наведене одредбе Република Србија има право да од припадника Војске Србије захтева надокнаду будућих износа које је дужна да плаћа у ратама на основу правноснажне судске одлуке. Одредба члана 172. ЗВ је такође специфична, јер војним службеницима, као оштећеним лицима, пружа шири спектар могућности за остваривање права на накнаду штете: преко суда, подношењем захтева за обештећење ван спора Војном правобранилаштву или другом надлежном органу и закључењем вансудског поравнања које има карактер извршне исправе.

Оштећено лице може накнаду штете тражити и од државног службеника непосредно уколико се утврди да је државни службеник штету намерно проузроковао.¹³¹⁸ Ако Република Србија надокнади трећем лицу штету коју му је државни службеник нанео намерно или из крајње непажње, онда има право да од државног службеника захтева накнаду износа који је плаћен. Такав захтев се може поднети у року од шест месеци од дана када је штета исплаћена. По истеку тог рока право на регресни захтев не може се остварити.¹³¹⁹

Карактеристични случајеви незаконитог или неправилног рада службеника на раду или у вези са радом, чија последица је штета трећем лицу, су разне злоупотребе или прекорачења у вршењу службе, незаконити рад инспекцијских и других органа, давање или изношење података о личности противно закону, неблаговремено или

¹³¹² Под трећим лицем подразумева се свако лице које је оштећено радњом службеника. Конкретно, треће лице може бити грађанин, предузеће, установа, политичка организација, невладине организације или друга организација или заједница. Држава одговара трећем лицу за све облике кривице својих службеника: и за намеру, и за крајњу непажњу, и за обичну непажњу. Трећем лицу накнада најчешће припада због смрти, телесне повреде, повреде имовине, повреде части и угледа, и оштећења здравља. С. Божовић, *нав. дело*, 108-109.

¹³¹³ Чл. 124, ст. 1. Закона о државним службеницима.

¹³¹⁴ Д. Симоновић, 4-5/2019, *нав. дело*, 37.

¹³¹⁵ Чл. 163, ст. 7. Закона о раду. Исто важи и за припаднике Војске Србије. Уколико је војни службеник намерно или из крајње непажње нанео штету трећем лицу, Република Србија има право да од припадника Војске Србије тражи повраћај износа исплаћеног трећим лицима. чл. 171, ст. 2. Закона о војсци.

¹³¹⁶ Чл. 124, ст. 3. Закона о државним службеницима.

¹³¹⁷ Чл. 171, и 172. Закона о облигационим односима.

¹³¹⁸ Чл. 124, ст. 2. Закона о државним службеницима.

¹³¹⁹ Чл. 124, ст. 3. *Исто*.

противправно рјешавање у управним стварима, неблаговремено издавање дозвола, одобрења и других исправа, неблаговремено издавање уверења о чињеницама о којим орган води евиденцију. Одговорност за штету трећем лицу ближе је регулисана Законом о облигационим односима, које одредбе се и овде субсидијарно примењују.

Сагласно одредби члана 218. ст. 1. Закона о полицији, Република Србија одговара за штету коју полицијски службеник и остали запослени у Министарству унутрашњих послова (МУП) причине трећим лицима, ако се докаже да је штета настала поступањем полицијског службеника и других запослених у МУП током обављања послова и радних задатака и ако су поступали сагласно прописима о начину обављања полицијских и других послова у МУП. Полицијски службеник одговара за штету коју причини МУП (послодавцу) или трећим лицима, ако се докаже да су штету проузроковали намерно или из крајње непажње током обављања послова и задатака или су поступали несагласно прописима о начину обављања полицијских и осталих послова у МУП (чл. 218. ст. 2. Закона о полицији). Закон о полицији прописује обавезу полицијском службенику да одмах по сазнању за насталу штету поднесу извештај о причињеној штети непосредном руководиоцу (чл. 218. ст. 3. Закона о полицији). Полицијски службеник може се ослободити одговорности за штету која је настала уколико је до ње дошло поступањем по налогу надређеног руководиоца, под условом да је полицијски службеник надређеног руководиоца претходно писменим или усменим путем (у зависности од околности), упозорили да ће извршењем налога настати штета или би могла настати штета (чл. 218. ст. 4. Закона о полицији). Закон о полицији не прописује које су околности када полицијски службеник треба да „упозори“ надређеног руководиоца писменим, а када усменим путем. Писмени облик упозорења надређеног преставља правило и има већу доказну снагу, док се усменом облику упозорења прибегава нарочито у случају наступања околности које су довеле до тога да треба хитно реаговати, односно када полицијски службеник нема на располагању довољно времена да надређеног руководиоца упозори писменим путем. Овде постоје језичка „размимоилажења“. Наиме, ЗДС прописује могућност ослобађања државног службеника од одговорности онда када је претпостављеном „саопштио“ да извршење његовог налога „може да проузрокује штету“. ЗДС уместо речи „упозорио“ (коју користи Закон о полицији) употребио реч „саопштио“ која има већу „тежину“, те је самим тим, како је истакао Симоновић „примеренија за однос запосленог и претпостављеног у сфери извршења налога руководиоца.“¹³²⁰ Специфичност између формулисања норми између ова два закона (Закон о државним службеницима и Закон о полицији) је у томе што Закон о полицији прејудуцира штету: „... да ће извршењем налога настати или би могла настати штета.“ Мишљења смо да је довољно само исказати могућност да извршењем налога може настати штета, као што је то и учињено одредбама ЗДС. Ово из разлога што нико са сигурношћу не може знати ни тврдити да ли ће у будућем периоду штета настати.

Полицијски службеник може бити ослобођен одговорности за штету и то делимично или у потпуности, али је неопходно да буду испуњена три услова за одговорност: 1) ако је штета причињена крајњом непажњом током обављања полицијских послова; 2) ако су полицијски послови обављени са напором и 3) у случају да штета под утицајем одређених објективних и субјективне околности није могла бити избегнута, из чега природно произилази да полицијски службеник штету није могао да предвиди, нити да исту спречи.¹³²¹

¹³²⁰ Д. Симоновић, 4-5/2019, нав. дело, 40.

¹³²¹ Чл. 218, ст. 5. Закона о полицији.

6.1.3.3. Одговорност Републике Србије за штету проузроковану државном службенику

У претходном одељку смо објаснили да је државни службеник одговоран за штету коју причини држави као послодавцу. Међутим, постоји могућност да и сам државни службеник претрпи одређену штету од стране свог послодавца. У том смислу ЗДС, прописује одговорност државе за штету коју држава као послодавац причини државном службенику. Може се рећи да је одговорност за штету, односно материјална одговорност међусобно узајамна.

У том смислу ЗДС прописује да је Република Србија одговорна за штету проузроковану државном службенику, на раду или у вези са радом, по општим правилима облигационог права¹³²² која су прописана Законом о облигационим односима. Закон о облигационим односима прави разлику између обичне штете, измакле користи и нематеријалне штете. Под обичном штетом се у смислу ЗОО подразумева умањење нечије имовине, док нематеријална штета постоји када се другом лицу нанесе физички или психички бол или страх. Под измаклом користи се сматра спречавање увећања нечије имовине.¹³²³ Закон о облигационим односима познаје две групе случајева одговорности за проузроковање штете: 1) одговорност предузећа и других правних лица према трећем и 2) одговорност за штету од опасне ствари или опасне делатности. Уколико државни службеник претрпи штету на раду или у вези са радом, Република Србија је дужна да му ту штету надокнади. У овом случају биће речи о одговорности државе за штету проузроковану државном службенику.

Државни службеник може претрпети штету на различите начине: а) због штетног понашања другог државног службеника, на раду или у вези са радом, у истом или другом државном органу; б) због употребе опасних материја на раду или због бављења опасним активностима; ц) због незаконите или неправедне одлуке надлежног органа послодавца; г) због професионалне болести и смањења радне способности, односно опште животне активности; д) због повреде на раду; њ) због повреде части и угледа службеника и сл.

Руководилац државног органа и државни службеник могу закључити писмени споразум по основу кога се одређује висина штете и начин њене надокнаде.¹³²⁴ Овакав споразум има снагу извршне исправе, што би значило да ће се обавезе које из њега проистичу извршити и принудним путем уколико за тим постоји потреба, а у складу са законом којим се уређује извршни поступак.

Због повреде на раду или професионалног обољења службеник има право на накнаду материјалне и нематеријалне штете. Под повредом на раду, у смислу нашег законодавства у области пензијског и инвалидског осигурања, које је овде релевантно, подразумева се повреда проузрокована непосредним и краткотрајним механичким, физичким или хемијским ударом, као и повреда изазвана падом, ако је таква повреда узрочно везана за обављање послова и задатака службеника.¹³²⁵ Под професионалном болешћу, сматра се болест проузрокована дужим непосредним

¹³²² Чл. 125, ст. 1. Закона о државним службеницима.

¹³²³ Чл. 155. Закона о облигационим односима. Сматрамо да је најтеже утврдити одговорност за нанет психички бол или страх.

¹³²⁴ Чл. 125, ст. 2. Закона о државним службеницима.

¹³²⁵ Закон о пензијском и инвалидском осигурању, „Службени гласник РС“, бр. 34/2003, 64/2004 - одлука УСРС, 84/2004 - др. закон, 85/2005, 101/2005 - др. закон, 63/2006 - одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - одлука УС и 86/2019, чл. 22. ст. 1.

утицајем процеса и услова рада на пословима и задацима које је оболели службеник обављао, под условом да је болест обухваћена листом професионалних болести.¹³²⁶

Кривица оштећеног службеника, кривица трећег лица и виша сила су разлози искључења одговорности државе по основу ризика од опасних ствари или делатности.¹³²⁷

Дисциплинска и материјална одговорност државних службеника представљају заокружене правне институте, са одредбама материјалноправне и процесне садржине. Сходна примена Закона о раду код њих *de facto* не постоји, с обзиром да је матични радни закон сиромашнији одредбама о накнади штете од Закона о државним службеницима, а дисциплинску одговорност не регулише у директном облику.

6.1.4. Специфичности кривичноправне одговорности државних службеника

Под кривичном одговорношћу државних службеника подразумева се ситуација када државни службеник изврши незаконито и противправно дело са обележјима кривичног дела.¹³²⁸ Држава свако прекорачење и злоупотребу овлашћења проглашава забрањеним, противправним и кажњивим. Закон инкриминише најопасније облике оваквог понашања као што су кривична дела, прописујући за њихове извршиоце казне (затвор) и друге кривичноправне мере (мере обезбеђења и сл.).¹³²⁹

У интересу сваке правне државе, у име владавине права и заштите корпуса основних људских права и слобода јесте сузбијање, спречавање и предупређивање било каквог незаконитог и противправног понашања појединаца и група, те је самим тим циљ државе да их принуди да своја овлашћења врше у границама прописаним законом или предвиђеним у другим подзаконским актима. Свако кршење и злоупотреба ових овлашћења од стране државе биће проглашено опасним и незаконитим понашањем, а починиоци ће бити кажњени законом прописаном санкцијом. Овакве појаве нису само рудименти прошлости, већ су, нажалост, карактеристичне и за данашњи степен развоја савременог друштва. Оне погађају пре свега појединце, а потом и друштво у целини. Ова злоупотреба, корупција и аутократија органа јавне власти и њихових функционера велико је друштвено зло које доводи до нарушавања угледа појединих служби, па чак и ауторитета власти, а све заједно доводи до тога да грађани губе поверење у законитост и сврсисходност њиховог рада и до наношења штете правима и интересима других физичких и правних лица. У теорији кривичног права појам злоупотребе службеног положаја разликује се у објективном и у субјективном смислу. Службена дужност се у објективном смислу злоупотребљава када службено лице прекорачује службена овлашћења, односно када врши службену дужност противно интересима службе. Службена дужност је у субјективном смислу злоупотребљена када службено лице предузима службене радње које су, додуше, у оквиру његових службених овлашћења, али то не чини у интересу службе већ ради постизања неког другог циља.¹³³⁰ Данас је уобичајено да се службена кривична дела деле на општа и посебна, односно специјална. Општа кривична дела може да изврши свако службено лице, док посебна кривична дела може да изврши само одређено службено лице. С обзиром на учиниоца

¹³²⁶ Чл. 24, ст. 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању.

¹³²⁷ С. Божовић, *нав. дело*, 112.

¹³²⁸ А. Илић-Петковић, М. Илић, „Одговорност државних службеника и заштита њихових права“, *Годишњак Педагошког факултета у Врању*, 1/2017, 100.

¹³²⁹ Д. Јовашевић, „Злоупотреба службеног положаја“, у: Крон, Л. (ур). *Зборник Института за криминологику и социолошку истраживања (ИКСИ)*, 2/2012, 67.

¹³³⁰ Д. Јовашевић, Обележја кривичног дела злоупотребе службеног положаја, *Судска пракса*, Београд, број 5/2001, 3-5.

овог кривичног дела и предузетог извршења, злоупотреба службеног положаја је опште и основно кривично дело против службене дужности. Другим речима, уколико се у конкретном случају остваре обележја бића другог кривичног дела из групе кривичних дела против службене дужности, с обзиром да се ради о привидном идеалном стицају, ово друго кривично дело ће постојати.¹³³¹ Кривична дела против службене дужности данас спадају у категорију кривичних дела са изузетно високим степеном опасности по друштво, посебно његов претежни део који се заснива на корупцији, тј. изнуђивање или примање одређених погодности за вршење или невршење службе. То се огледа не само у материјалним последицама које произилазе из извршења ових дела, већ посебно у уништавању и нарушавању основних токова друштвеног живота кроз напад на моралне вредности друштва.

Корумпирана администрација је велико зло за свако друштво; то слаби поредак и крши ауторитет власти, таква администрација изазива опште незадовољство грађана.¹³³² У оквиру тридесет треће главе Кривичног законика Републике Србије¹³³³ (у даљем тексту: КЗ), која носи назив: „Кривична дела против службене дужности“ прописан је већи број кривичних дела против службене дужности: злоупотреба службеног положаја,¹³³⁴ несавестан рад у служби,¹³³⁵ противзаконита наплата и исплата,¹³³⁶ превара у служби,¹³³⁷ проневера,¹³³⁸ послуга,¹³³⁹ противзаконито посредовање,¹³⁴⁰ примање мита¹³⁴¹ и одавање службене тајне.¹³⁴²

¹³³¹ Д. Јовашевић, 2/2012, *нав. дело*, 57.

¹³³² М. Babić, *Zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja – osnovno antikorupcijsko krivično djelo*”, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, Agencija za državnu upravu*, Banja Luka, 2/2009, 93.

¹³³³ Кривични законик „Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

¹³³⁴ Кривично дело злоупотребе службеног положаја постоји када службено лице искористи свој службени положај или овлашћења, са циљем да себи лично или неком другом лицу прибави неку корист, нанесе штету или тежу повреду права других. За ово кривично дело изриче се казна затвора у трајању од шест месеци до пет година, с тим да се казна може прилагодити висини имовинске користи која је прибављена.

¹³³⁵ Несавестан рад у служби се односи на службено лице које кршењем закона и других прописа или на други начин несавесно поступа при обављању службених дужности, чак иако је било свесно или је морало бити свесно да услед таквог поступања постоји могућност наступања теже повреде права другог, или имовинска штета у износу који прелази четиристо педесет хиљада динара. Учинилац ће се казнити новчаном казном или затвором у зависности од висине имовинске штете.

¹³³⁶ Кривично дело противзаконите наплате и исплате се огледа у томе што ће се службено лице казнити (новчаном казном или казном затвора до три године, уколико од неког наплати нешто што то лице није дужно да плати или наплати више него што је дужан да плати или које при исплати или предаји ствари не исплати, мање исплати, односно не преда или мање преда.

¹³³⁷ Превара у служби постоји у случају када службено лице током вршења службе, а са циљем да лично себи или неком другом прибави противправну имовинску корист. Превара се извршава путем подношења лажних обрачуна или када се овлашћено лице на неки други начин доведе у заблуду да изврши незакониту исплату, а казна је затвор у трајању од шест месеци до пет година.

¹³³⁸ Проневера постоји када службено лице присвоји новац, хартије од вредности или друге покретне ствари које су му поверене приликом вршења службе у државном органу или другом субјекту, било за себе лично или неком другом. Казна је затвор у трајању од шест месеци до пет година. У зависности од висине прибављене имовинске користи, постоје квалификовани облици овог кривичног дела.

¹³³⁹ Кривично дело послуге се састоји у томе да уколико се службено неовлашћено послужи новцем, хартијом од вредности или другим покретним стварима које су му поверене у служби или на раду у државном органу, или радњи или те ствари неовлашћено да на послугу, казниће се затвором од три месеца до пет година.

¹³⁴⁰ Противзаконито посредовање постоји када службено лице прими награду или другу корист да коришћењем свог службеног положаја или утицаја посредује да се изврши или не изврши нека службена радња, као и у случају када другом обећа, понуди или да награду или другу корист, коришћењем свог службеног положаја или утицаја, или у случају да службено лице користећи

„Поред услова за одговорност, Кривични законик прописује и казне за извршење ових дела. Казне могу бити новчане, а у већини случајева минимална казна је затвор од шест месеци до неколико година. Да би кривична одговорност постојала, неопходно је у тренутку извршења кривична дела буду прописана законом. У зависности од друштвене атмосфере и правног система који се гради, често се због веће друштвене опасности и криминализације друштва у кривичном праву „укидају“ нека кривична дела, а „уносе“ нова.“¹³⁴³

Кривично дело злоупотребе службеног положаја се састоји у искоришћавању свог службеног положаја или овлашћења, у прекорачењу граница свог службеног овлашћења или у невршењу своје службене дужности чиме се себи или другом прибави каква корист или да се другоме нанесе каква штета или се теже повреди право другог од стране службеног или одговорног лица.¹³⁴⁴ Ово је опште и основно службено кривично дело.¹³⁴⁵ Предмет заштите је службена дужност, њено правилно, сврсисходно и законито вршење. Циљ заштите је, заправо, да се обезбеди ефикасно обављање државних и друштвених послова уз пуно поштовање закона и правичан и савестан однос према грађанима како би се у крајњој линији очувало њихово поверење у органе власти и у целокупан правни поредак. Кривичним закоником је прописана казна затвора од шест месеци до пет година када државни службеник (за себе или друго физичко или правно лице) искористи свој службени положај или овлашћење, прекорачи границе свог службеног овлашћења или невршењем своје службене дужности прибави корист, другом нанесе какву штету или теже повреди права другог.¹³⁴⁶ Тежим обликом казне, односно затворском казном у трајању од једне до осам година биће кажњено оно службено лице које прибави имовинску корист чији је износ већи од четрестопедесет хиљада динара, а у случају да је вредност већа од милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити казном затвора од две до дванаест година. Постоји и ослобађајућа околност у случају када је кривично дело извршено по налогу (наређењу) надређеног (претпостављеног).¹³⁴⁷ Дакле, код овог првог квалификованог облика кривичног дела

службени положај посредује у извршењу службене радње која се ни у ком случају не би смела извршити или уколико се не изврши службена радња која је морала бити извршена. Запрећена казна ће варирати у зависности од радње извршења.

¹³⁴¹ Примање мита постоји када службено лице затражи или прими поклон или другу корист или прими обећање поклона или друге користи за себе или другог како би у оквиру својих службених овлашћења извршио службену радњу коју заправо не треба да изврши, односно да не изврши службену радњу коју је требало да изврши. Такође, ово кривично дело постоји када службено лице захтева или прими поклон или другу корист за себе или другог да у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју би морало извршити или да не изврши службену радњу коју не би смело извршити. Запрећена казна ће варирати у зависности од радње извршења.

¹³⁴² Службеном тајном се карактеришу сви подаци или документи који су законом, другим прописом или одлуком надлежног органа донетом на основу закона проглашени службеном тајном, а чије би објављивање изазвало или могло проузроковати штетне последице по службу. Одавање службене тајне постоји када службено лице неовлашћено ода, преда или на други начин учини доступним информације које представљају службену тајну или које до њих дође у намери да их проследи непозваном лицу. За кривично дело одавања службене тајне казна је затвор од три месеца до пет година. Већа казна у трајању од једне до осам година затвора прописана је за дело које је учињено из користољубља или у вези са посебно осетљивим подацима или ради објављивања или коришћења података у иностранству. Још већа казна за учиниоца се прописује за дело које је учињено из нехата, и траје до 3 године затвора.

¹³⁴³ А. Илић-Петковић, М. Илић, 2017, *нав. дело*, 100.

¹³⁴⁴ Чл. 359, ст. 1. Кривичног законика.

¹³⁴⁵ Д. Јовашевић, Кривично дело злоупотребе службеног положаја у упоредном кривичном законодавству, *Судска пракса*, Београд, 6/2004, 64-69.

¹³⁴⁶ Чл. 359. Кривичног законика.

квалификаторна околност је висина остварене противправне имовинске користи која прелази одређени износ. То значи да за постојање овог тежег облика није довољно само да је учинилац предузео радњу извршења у намери да на овај начин прибави себи или другом какву корист већ управо треба и да је ова корист, извршењем дела прибављена. Приликом утврђивања висине имовинске користи по правилу је меродавна тржишна вредност према времену предузимања радње извршења. Међутим, изузетно, ако је извршилац кривичног дела постигао имовинску корист већу од тржишне вредности ствари прибављених кривичним делом, онда је за правну квалификацију дела одлучна стварно постигнута висина имовинске користи и то према времену извршења радње кривичног дела.¹³⁴⁸ За први тежи облик овог кривичног дела предвиђена је казна затвора у трајању од једне до осам година. Други тежи, квалификовани облик кривичног дела злоупотребе службеног положаја постоји ако је предузимањем радње извршења основног дела у било ком облику учинилац за себе или друго (физичко или правно лице) прибавио имовинску корист у износу преко милион и петсто хиљада динара. И за постојање овог најтежег облика кривичног дела злоупотребе службеног положаја квалификаторна околност је висина остварене имовинске користи. Она се утврђује према тржишној цени у време предузимања радње извршења. За најтежи облик кривичног дела из члана 359. КЗ прописана је казна затвора од две до дванаест година. Исте казне су прописане и за кривично дело *проневере* (КЗ, чл. 364), *преваре у служби* (КЗ, чл. 363), с тим што се за кривично дело преваре у служби на претходно наведене казне које важе за кривично дело злоупотребе положаја и његове квалификаторне облике, увећавају новчаном казном (мада, износ новчане казне није дефинисан).

За *несавестан рад* државни службеник може бити кажњен, сходно одредби члана 361. Кривичног законика новчаном казном или казном затвора у трајању до три године.

По основу *одавања службене тајне*, државни службеник може бити кажњен казном затвора од шест месеци до пет година.¹³⁴⁹ Постоје два квалификаторна облика овог кривичног дела, и то: одавање службене тајне из нехата и одавање службене тајне из користољубља. Сходно наведеном, уколико државни службеник ода службену тајну из нехата казна је затвор до три године, а ако је ово кривично дело учињено из користољубља биће кажњен затвором од једне до осам година.¹³⁵⁰ Државни службеник коме је престало својство службеног лица ће такође бити кажњено.¹³⁵¹

Примање мита је основно и најважније кривично дело које инкриминише корупцију у служби, тј. тражење или примање поклона или било које друге користи у вези са вршењем или необављањем службене дужности. Из овога произилази да је *ratio legis* ове инкриминације „заштита правилног и законитог вршења службене дужности, односно правилног функционисања државног апарата а самим тим и

¹³⁴⁷ Чл. 430. *Исто*. Подређени се неће казнити ако по налогу претпостављеног изврши кривично дело по службеној дужности, осим ако се наређење односило на извршење кривичног дела за које је прописана казна затвора од пет година или тежа казна, а подређени је знао да је извршење наредбе представљало кривично дело.

¹³⁴⁸ Пресуда Врховног суда Србије Кж. 246/77, наведено према: Д. Јовашевић, „Злоупотреба службеног положаја“, у: Крон, Л. (ур). *Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања (ИКСИ)*, 2/2012, 65.

¹³⁴⁹ Чл. 369. Кривичног законика.

¹³⁵⁰ Чл. 369, ст. 2 и 3. *Исто*. Сматрамо да би казна за користољубље требала да се креће у распону од три до девет година, а не од једне, како не би дошло до изједначавања ове казне са казном извршења из нехата.

¹³⁵¹ Чл. 369, ст. 6. *Исто*.

заштита интереса грађана који у овом подручју деловања државних служби могу на различите начине бити повређени или угрожени.¹³⁵² Према законској формулацији, кривично дело примања мита чини службено лице које тражи или прими поклон или било какву другу корист, или чак и обећање поклона или неке користи, да у оквиру свог овлашћења изврши радњу коју никако не би смело извршити, или да не изврши радњу коју је дужно да изврши¹³⁵³; или да изврши радњу коју би морало или могло извршити, или да не изврши радњу коју не би смело извршити¹³⁵⁴; или које након (не)извршења, захтева или прими поклон или какву другу корист.¹³⁵⁵

Радња извршења се одређује алтернативно, а дело се може извршити тражењем или примањем поклона или друге користи или примањем обећања поклона или друге користи у вези са противправним поступањем учиниоца. Предмет радње извршења је поклон или нека друга корист. Поклоном, у смислу ове инкриминације, сматра се свака имовинска вредност која је примаоцу дата без накнаде. То могу бити покретне и непокретне ствари, нпр. новац, хартије од вредности, земљиште, шума, стан, индустријски производи итд. Предмет поклона могу бити и права која се могу пренети на другог, а када је реч о примању обећања поклона, онда предмет поклона могу бити и ствари за које се очекује да ће тек у будућности настати (нпр. плодови). Под „другом користи“ у смислу овог кривичног дела, подразумева се свака корист која не улази у појам поклона. Она може бити материјална и нематеријална, нпр. добијање посла, кредита под повољнијим условима, неосновано напредовање, плаћено путовање, стипендије, плаћено стручно усавршавање у иностранству, итд. Ово укључује све врсте стварних предности или користи примаоцу мита или другој особи у замену за обављени посао.

Кривичну одговорност службеника не искључује ни наређење руководиоца државног органа. То значи да противправно предузимање радње по наређењу претпостављенога, државног службеника не ослобађа кривичне одговорности. У том смислу, по домаћем службеничком праву, службеник неће извршити ни поновљену писану наредбу функционера или претпостављеног ако би извршење наредбе представљало кривично дело.

6.2. Специфичности заштите права државних службеника

Заштита права запослених је уобичајен сегмент радно правне материје, која је кроз службенички систем прилагођена његовим специфичностима. Управо заштита права службеника представља битан елемент службеничког система, који обезбеђује сигурност службеника, као и инструменте, средства и процедуру заштите његових права које им закон и други прописи гарантују, од свих незаконитих и других појава које могу угрозити његов правни статус или интегритет.¹³⁵⁶ Инспекцијски органи имају значајну улогу при остваривању и заштити права запослених лица без обзира да ли се ради о лицима која су радно ангажована у општем радном режиму или у неком

¹³⁵² I. Marković, 2/2009, *nav. delo*, 112.

¹³⁵³ Чл. 367, ст. 1. Кривичног законика. По овом основу законодавац прописује казну затвора у трајању од две до дванаест година затвора.

¹³⁵⁴ Чл. 367, ст. 2. *Исто*. По овом основу законодавац прописује казну затвора у трајању од две до осам година затвора.

¹³⁵⁵ Чл. 367, ст. 3. *Исто*. Прописана је затворска казна у трајању од три до петнаест година.

¹³⁵⁶ Ђ. Блажић, *нав. дело*, 792.

од посебних, попут државних службеника. Циљ пружања њихових услуга огледа се у заштити слабије стране у радном односу, тј. запослених.¹³⁵⁷

Заштита права подразумева средства, мере и поступке који су правно уређени и као такви се остварују ради заштите права радника, односно службеника онда када радник, односно службеник сматра да су његова права повређена.¹³⁵⁸

Службеничком легислативом предвиђени су механизми заштите права државних службеника. С друге стране, ако службеник у државном органу не извршава савесно и одговорно своје обавезе, надлежни државни орган стиче право да покрене поступак за утврђивање дисциплинске и материјалне одговорности таквог службеника. Надзор над спровођењем службеничке легислативе врши министарство надлежно за послове управе, преко управних инспектора, односно управна инспекција.¹³⁵⁹

Организована друштвена заједница успоставља одговарајуће институције и механизме који треба да обезбеде примену принципа „доброг управљања“ у пракси. Дакле, управа је подвргнута различитим облицима контроле, правне и ванправне, односно унутрашње и екстерне. Да ли администрација неке земље примењује принципе „доброг управљања“ у пракси, требало би да одговоре субјекти њене контроле. Дакле, контролу законитости врше управа, судови и омбудсман. Контрола сврсисходности је у рукама управе и омбудсмана, а коначан суд о правичности, праведности и моралности рада управе треба да пруже омбудсман и јавно мњење.¹³⁶⁰ Након што се исцрпе сва средства заштите у систему државних органа, државни службеник се може обратити управном суду, ради заштите својих права или интереса заснованих на закону. Ово је правило које важи за све државне службенике без изузетка.¹³⁶¹

Државни службеници у односу на запослене у општем режиму уживају потпунију заштиту својих индивидуалних права у радној средини. Наиме, кључна разлика се односи на то да Закон о раду не предвиђа право на жалбу на одлуку руководиоца односно директора, а која се тиче права, обавезе или неког правног интереса радника, већ само оставља могућност да се општим актом и уговором о раду предвиди поступак споразумног решавања спорних питања између послодавца и запосленог. Супротно наведеном, Закон о државним службеницима изричито предвиђа право државног службеника на жалбу на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима.

¹³⁵⁷ Р. Брковић, „Услуге инспекције рада, управне инспекције и жалбених комисија у циљу заштите права запослених“, у: Мићовић, М. *Услуге и одговорност*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2017, 739.

¹³⁵⁸ В. Брајић, *нав. дело*, 427.

¹³⁵⁹ ЗДС, чл. 173.

¹³⁶⁰ Б. Влашки, 71/2015, *нав. дело*, 284.

¹³⁶¹ Управни спор, поред државних службеника, могу покренути и учесници јавног конкурса за рад у државним органима, против коначног акта којим је надлежна Жалбена комисија одбила жалбу на резултате конкурса. Ј. Ковачић-Костић, *нав. дело*, 202.

6.2.1. Заштита права пред инспекцијом

Специфичност службеничког система у односу на општи режим радних односа огледа се у постојању посебне институције која врши заштиту, односно надзор. Наиме, према ЗР надзор врши инспекција рада¹³⁶², а према ЗДС управна инспекција.¹³⁶³ Постоје и посебни закони, па је за запослене у општем режиму у примени Закон о инспекцијском надзору¹³⁶⁴ (у даљем тексту: ЗИН), а за државне службенике Закон о управној инспекцији¹³⁶⁵ (у даљем тексту: ЗУИ).

Путем управне инспекције, министарство надлежно за послове управе врши надзор над спровођењем Закона о државним службеницима.¹³⁶⁶ За разлику од управне инспекције, инспекција рада надзире примену Закона о раду, колективних уговора, правилника о раду, уговора о раду и других прописа којима се уређују права, обавезе и одговорности из рада и по основу рада (прописе који се односе на запошљавање, колективно преговарање, мирно решавање радних спорова, штрајк, безбедност и здравље на раду, пензијско и инвалидско осигурање, здравствено осигурање и слично, као и на акте министра надлежног за рад којима се ближе уређују поједина питања из области радних односа).

Сходно Закону о управној инспекцији, управни инспекторат је орган управе који обавља послове управне инспекције, чијим радом управља директор, односно главни управни инспектор, кога именује поставља Влада на период од пет година, по основу предлога министра надлежног за послове државне управе.¹³⁶⁷ Управни инспектор се бави питањима: 1) усклађености Правилника са законом и осталим прописима; 2) усклађености система попуњавања радних места са Правилником и кадровским планом; 3) законитости спровођења конкурса, како интерног, тако и јавног; 4) законитости приликом спровођења премештаја, распоређивања, и напредовања државних службеника; 5) благовремености и правилности достављања података који се уписују у Централну кадровску евиденцију; 6) других питања која су везана за радне односе у државним органима.¹³⁶⁸

Управни инспектор по службеној дужности покреће поступак инспекцијског надзора, а по налогу надлежних органа, на иницијативу органа или правних и физичких лица.¹³⁶⁹ Постоје три врсте инспекцијског надзора: редован (који се спроводи према годишњем програму рада Управног инспектората)¹³⁷⁰, ванредни (који се спроводи када постоји потреба, односно када је дошло до промењених околности које указују на одступање од годишњег програма рада)¹³⁷¹ и контролни надзор (који се спроводи у циљу утврђивања нивоа извршених мера које су приликом редовног или ванредног инспекцијског надзора утврђене). Поред ових врста инспекцијског надзора (које прописује Закон о управној инспекцији) Закон о инспекцијском надзору

¹³⁶² Чл. 268. Закона о раду.

¹³⁶³ Чл. 173. Закона о државним службеницима. Више о томе: Р. Брковић, „Услуге инспекције рада, управне инспекције и жалбених комисија у циљу заштите права запослених“, у: Мићовић, М. *Услуге и одговорност*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2017, 735.

¹³⁶⁴ Закон о инспекцијском надзору „Службени гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 - др. закон и 95/2018.

¹³⁶⁵ Закон о управној инспекцији „Службени гласник РС“, бр. 87/2011.

¹³⁶⁶ Чл. 173. Закона о државним службеницима.

¹³⁶⁷ Чл. 9. Закон о управној инспекцији.

¹³⁶⁸ Чл. 174. Закона о државним службеницима.

¹³⁶⁹ Чл. 22. Закон о управној инспекцији.

¹³⁷⁰ Исту одредбу садржи и Закон о инспекцијском надзору, чл. 6, ст. 2.

¹³⁷¹ Закон о инспекцијском надзору прописује случајеве када се примењује ванредни инспекцијски надзор. Видети: чл. 6, ст. 4. Закона о инспекцијском надзору.

познаје још две врсте надзора. То су мешовити и допунски. Мешовити инспекцијски надзор се спроводи истовремено и као редован и као ванредан надзор код истог надзираног субјекта, у случају када се предмет редовног и ванредног инспекцијског надзора у целисти, или делимично поклапају или су повезани.¹³⁷² Када је у питању допунски инспекцијски надзор постоје две могућности за његову примену. Први је по службеној дужности, а други по основу захтева надзираног субјекта. Циљ спровођења ове врсте надзора јесте утврђивање чињеница које нису нађене приликом спровођења редовног, ванредног, мешовитог или контролног инспекцијског надзора, а које су од значаја. Прописано је да се у року од месец дана након окончања претходног инспекцијског надзора (редовног, ванредног или контролног) може извршити један допунски инспекцијски надзор.¹³⁷³

Поред типологије према времену спровођења, у складу са Законом о управној инспекцији, разликујемо још облике спровођења управног надзора и то: инспекцијски надзор који се обавља непосредним и надзор који се обавља посредним путем. Непосредни надзор се врши увидом у опште и појединачне акте, услове и начин рада надзираних органа. Посредан надзор се врши увидом у достављене акте, податке и документацију надзираних органа.¹³⁷⁴ За разлику од наведеног, Закон о инспекцијском надзору разликује теренски и канцеларијски облик инспекцијског надзора.¹³⁷⁵

Након спроведеног управног надзора, управни инспектор у року од три дана од дана када је поступак завршен, саставља записник.¹³⁷⁶ Он у записник уноси чињенице које указују на незаконитост, неправилност и недостатке у раду. Поред сазнања и извештавања о чињеницама које је сазнао управни инспектор у записник исписује и мере које предлаже како би се исте отклониле.¹³⁷⁷ Ако се утврди да у договореном року нису отклоњене записником утврђене незаконитости, неправилности и недостаци, управни инспектор је дужан да у року од осам дана донесе решење којим налаже мере и одређује рок за њихово отклањање.¹³⁷⁸ Исто се односи и на решење које доноси инспектор за запослене у општем режиму радних односа. Међутим, Закон о инспекцијском надзору прописује и могућност да инспектор изрекне решење усменим путем.¹³⁷⁹

Уколико управни инспектор код државног службеника утврди незаконитост или неправилност у спровођењу закона, других прописа и општих аката, на располагању му стоје четири мере које може да предузме. Прва мера је наредбеног карактера и односи се на доношење, укидање или одлагање извршења одговарајућег акта и предузимање одговарајућих мера и радњи неопходних за отклањање уочених неправилности, незаконитости и недостатака у раду.¹³⁸⁰ Дакле, управни инспектор има овлашћење по основу права службеног надзора да може жалбеним комисијама да предложи поништење или укидање незаконитих коначних решења којима је одлучено о неком праву или дужности државног службеника. Друга мера је мера забране која се изриче за предузимање радњи које су у супротности са законом или другим прописом.¹³⁸¹ Трећа мера такође има карактер забране и односи се на забрану

¹³⁷² Чл. 6, ст. 6. Закона о инспекцијском надзору

¹³⁷³ Чл. 6, ст. 8. Исто.

¹³⁷⁴ Чл. 24. Закона о управној инспекцији.

¹³⁷⁵ Чл. 7. Закона о инспекцијском надзору

¹³⁷⁶ Исту одредбу садржи и Закон о инспекцијском надзору (ЗИН, чл. 35), али је рок за достављање записника осам дана.

¹³⁷⁷ Сходно одредби чл. 29. Закона о управној инспекцији.

¹³⁷⁸ Чл. 31, ст. 1. Исто.

¹³⁷⁹ Чл. 37, ст. 3. Закона о инспекцијском надзору

¹³⁸⁰ Чл. 31, ст. 3, тач. 1. Исто.

предузимања радње оном државном службенику који није испунио услове за вођење управног поступка и доношење решења у управном поступку.¹³⁸² Поред наведеног управни инспектор може за државног службеника који је извршио повреду радне дужности може да да предлог за покретање поступка одговорности, његово привремено удаљење са рада, као и поступак престанка радног односа.

6.2.2. Заштита права пред надлежним судом

Судска контрола управе има изузетну важност за обезбеђење правне сигурности грађана и других учесника управноправног односа. Законска заснованост и аргументованост судских одлука, као и стручно знање и искуство управних судија, делују едукативно на рад државних службеника и доприносе унапређењу и побољшању управне праксе. Иако судска пракса у нашем правном систему није директни извор управног права, ставови Управног суда у области заштите права из радног односа службеника утичу на њихову правну сигурност, односно на остваривање једнакоправног положаја службеника у свим областима рада управе, са једне, и развој „добре“ управне праксе, са друге стране.¹³⁸³

Судска заштита је најважнији облик или механизам заштите права државних службеника који је предвиђен Законом о државним службеницима. Правна заштита према Закону о државним службеницима се остварује у управном поступку, што донетим актима даје карактер управних аката, изузев када је у питању накнада штете.¹³⁸⁴ Спорови везани за накнаду штете се решавају у поступку код редовног суда. Законитост донетих управних аката се испитује најпре, код самог органа уколико је жалба предвиђена, а потом у управном спору.

Закон о управним споровима¹³⁸⁵ је од посебног значаја за заштиту права државних службеника (који сматрају да им је повређено право коначном одлуком послодавца-државе), као и за заштиту колективних права у вези са својством репрезентативности (коначном одлуком министра), проширеним дејством колективног уговора о раду (коначном одлуком министра). Управне спорове у домаћем праву сходно Закону о управним споровима и Закону о уређењу судова¹³⁸⁶ решава специјализовани суд - Управни суд,¹³⁸⁷ док запослени у општем режиму радних односа заштиту својих права остварују пред судом опште надлежности у првом степену, односно основним судом.¹³⁸⁸ Може се закључити да постоји разлика између службеног и општег режима радних односа у погледу врсте судова који су надлежни за заштиту њихових права. Наиме, заштита права државних службеника остварује се пред Управним судом, а запослени у општем режиму радних односа заштиту права остварују пред Основним судом.

¹³⁸¹ Чл. 31, ст. 3, тач. 2. Закона о управној инспекцији.

¹³⁸² Чл. 31, ст. 3, тач. 3. Исто.

¹³⁸³ Управни суд је почео са радом 1. јануара 2010. године у оквиру нове судске организације. Установљава се као општи Управни суд за целу територију Србије, а Врховни касациони суд одлучује не по редовним, већ само по ванредним правним лековима, што се односи и на питања везана за управне спорове. Видети Закон о уређењу судова „Службени гласник РС“, бр. 116/08,101/10.

¹³⁸⁴ Сходно чл. 140, ст. 4. Закона о државним службеницима.

¹³⁸⁵ „Службени гласник РС“, бр. 111/2009.

¹³⁸⁶ „Службени гласник РС“, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 - одлука УС, 87/2018 и 88/2018 - одлука УС

¹³⁸⁷ Чл. 8, ст. 1. Закона о управним споровима чл. 29. ст. 1. Закона о уређењу судова.

¹³⁸⁸ Чл. 22, ст. 2. Закона о уређењу судова.

Управни спор се, сходно одредбама Закона о државним службеницима, може покренути у случају: побијања решења о постављењу (ЗДС, чл. 73), престанка рада на положају (ЗДС, чл. 79. ст. 3), дисциплинског поступка против државног службеника на положају (ЗДС, чл. 120. ст. 3), на решење руководиоца о престанку радног односа по сили закона (ЗДС, чл. 132. ст. 2), против решења којим се одлучује о правима о дужностима државног службеника који руководи државним органом (ЗДС, чл. 141. ст. 2). Дакле, управни суд је овлашћен за решавање управног спора који је настао између државног службеника и државе као послодавца, где спадају и спорови везани за дисциплинску одговорност, односно настали поводом вођеног и окончаног дисциплинског поступка против државног службеника. Овај суд је такође надлежан и за одлучивање у управним споровима који су покренути поводом одлука жалбених комисија и решења којим је државном службенику на положају изречена дисциплинска казна, обзиром да у том случају није допуштена жалба, већ само могућност покретања управног спора.

Законом о управним споровима су прописани случајеви када се управни акт може побијати и то: „ако у акту није уопште примењен или није адекватно примењен закон, други пропис или општи акт, ако је акт донет од стране ненадлежног органа, или ако приликом доношења акта није поступљено по правилима поступка; ако није правилно утврђено чињенично стање, или ако је изведен неадекватан закључак из утврђених чињеница, ако је донетим актом по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или у случају да донет акт није у складу са циљем у којем је овлашћење дато.¹³⁸⁹

Управни спор се покреће тужбом која се подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта који се тужбом оспорава.¹³⁹⁰ Уз тужбу се доставља оспорени акт, али се сматра уредном и тужба уз коју није достављен оспорени акт, ако је у тужби означен доносилац и број и датум доношења акта. У управном спору суд решава спор пресудом (којом се тужба уважава или одбија као неоснована)¹³⁹¹, по правилу, на основу чињеница утврђених на усменој јавној расправи.¹³⁹² Међутим, суд може пресудом решити управну ствар (тзв. спор пуне јурисдикције) и то само кад нађе да оспорени управни акт треба поништити, под условом да природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Таква пресуда у свему замењује поништени акт (Закон о управним споровима, чл. 41 ст. 3). Осим тога, суд ће спорну управну ствар решити пресудом (под условом да је тужилац поднео нову тужбу) и у случају ако надлежни орган после поништења управног акта донесе управни акт противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка (Закон о управним споровима, чл. 62. ст. 1) као и у случају ако надлежни орган после поништења управног акта не донесе одмах, а најкасније у року од 30 дана, нови управни акт или акт у извршењу пресуде донесене због тзв. ћутања администрације, под условом да странка посебним поднеском тражи доношење таквог акта.¹³⁹³

Својим одлукама и ставовима у вези са питањима заштите права службеника Управни суд утиче на поштовање правила поступка и развој добре праксе рада управних органа, нарочито оних који у другом степену одлучују о правима и

¹³⁸⁹ Чл. 24. Закона о управним споровима

¹³⁹⁰ Чл. 18, ст. 1. Исто.

¹³⁹¹ Чл. 40. Исто.

¹³⁹² Чл. 33, ст. 1. Исто.

¹³⁹³ Чл. 71, ст. 1. Исто.

обавезама службеника.¹³⁹⁴ Од посебне важности су перманентно преиспитивање и унапређење праксе, успостављање заједничких ставова у истим или истоветним ситуацијама, као и едукација и залагање управних судија.

6.2.3. Заштита права од стране омбудсмана

Заштитник грађана (обудсман)¹³⁹⁵ је посебна врста вансудске контроле управе, јер није судски, законодавни, нити орган управе, нема овлашћења да доноси мериторне одлуке о обавезама и правима грађана. То је независан и самосталан орган кога бира Народна скупштина Републике Србије. Доношење Закона о заштитнику грађана,¹³⁹⁶ (у даљем тексту: ЗЗГ) омогућило је развијање заштите социјалних права, нарочито у вези са повредом права из радног односа. Сходно ЗЗГ-у, заштитник грађана покреће поступак по притужби грађана или по сопственој иницијативи.¹³⁹⁷

Према Закону о Заштитнику грађана, Заштитник грађана контролише: законитост и правилност рада органа управе.¹³⁹⁸ Заштитник грађана контролише законитост управних аката, али не и законитост коначних управних аката јер је то надлежност судова. Када Заштитник грађана утврди да постоји повреда законитости, он нема надлежност да промени, укине или да преиначи управни акт. Заштитник грађана, пре свега, контролише да ли је управним актом повређено право, а затим и да ли је управни акт незаконит. Тежиште ове врсте контроле је утврђивање повезаних чињеница – незаконитости управних радњи и кршења људских права. Иако контрола законитости управних аката нема примарни карактер у односу на општу надлежност - заштиту људских права, она је важна област деловања омбудсмана, па се квалификује као средство правне контроле администрација. Значај институције заштитник грађана у заштити права државних службеника се огледа у томе што заштитник грађана има право предлагања закона из своје надлежности, овлашћен је да уколико сматра да до повреде права службеника долази због недостатка у прописима, Влади поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права службеника.¹³⁹⁹

Уколико Заштитник грађана утврди да постоје недостаци у прописима и да су због тога повређена права грађана, мора да покрене иницијативу за доношење нових закона, других прописа и општих аката и поднесе иницијативу за измену закона и

¹³⁹⁴ Врховни суд је пресудом У 1725/08 од 29. 9. 2009. године, решавајући ради поништаја решења у предмету дисциплинске мере престанка радног односа, тужбу уважио и поништио решење Дисциплинске комисије Министарства, која је решавала у другом степену о решењу дисциплинског старешине којим је изречена дисциплинска мера престанка радног односа, с обзиром да је службеник оглашен одговорним јер је учинио тешку повреду службене дужности. Увидом у списе предмета Суд је утврдио да се у спису не налази посебан записник колегијалног тела о већању и гласању, нити је стављена забелешка на спис, чиме је повређена одредба ЗУП-а, те Врховни суд сматра да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиоца.

¹³⁹⁵ Реч „омбудсман“ означава „посредника, или представника“. Постоје различити називи за ову институцију (нпр. народни или грађански правобранилац, заштитник грађана, комесар за грађанска права, медијатор, и др.). Димитријевић, П., (2013), *нав. дело*, 489. Аутор Денковић истиче да је сама реч „омбудсман“ шведска и означава лице које заступа неко лице. Д. Денковић, *нав. дело*, 550. Овај посебан орган парламента право је уведен у Шведској 1809. године па је касније прихваћен у Финској (1919. године), Данској (1955. године), Норвешкој (1958. године) и Новом Зеланду (1962. године). Споменути аутор додаје да у Шведској од 1915. године постоји и војни Омбудсман (*Militieombudsman*) који је установљен и у Норвешкој 1952. и Западној Немачкој 1964. године. *Исто*.

¹³⁹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007.

¹³⁹⁷ Чл. 24. Закона о заштитнику грађана.

¹³⁹⁸ Чл. 17, ст. 2. *Исто*.

¹³⁹⁹ Чл. 18, ст. 1. и 2. *Исто*.

других прописа и општи акти. Своје мишљење на предлоге закона и других прописа Заштитник грађана може доставити и Влади и Народној скупштини. Такође, Заштитник грађана, сходно одредби члана 19. Закона о Заштитнику грађана, има овлашћење да Уставном суду поднесе предлог за оцену уставности и законитости закона, другог прописа и општег акта. Поред тога што му припада право на покретање и вођење поступка, заштитник грађана има право на превентивно деловање путем пружања добрих услуга, посредовањем и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности, а све у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских слобода и права.¹⁴⁰⁰

Поред наведених функција, који су усмерени на заштиту права службеника, Заштитник грађана има и функцију да поступа као „квазитужилац“, односно може да покрене одговарајуће поступке за кажњавање државних службеника. Заштитник грађана може констатовати да је функционер или запослени у органима државне управе прекршио закон и да по том основу поднесе пријаву за покретање кривичног или прекршајног поступка.¹⁴⁰¹

7. Специфичности престанка радног односа државних службеника

У државној управи Србије престанак радног односа јасно је дефинисан одредбама Закона о државним службеницима и разликује се за извршилачка радна места и положаје.

Принцип посебног регулисања престанка радног односа државних службеника је доследно остварен у ЗДС. Питања која су везана за престанак службеничког односа се поред уређења ЗДС регулишу и посебним законима. Примера ради, Законом о полицији уређени су посебни случајеви престанка службеничког односа. Начини и основи престанка службеничког односа, по правилу, не разликују се од начина и основа престанка радног односа, међутим, постоје одређене специфичности.

Престанак службеничког односа је антипод заснивању службеничког односа: у првом случају неко лице постаје, а у другом престаје бити државни службеник. Иако се овде завршава целокупан однос државне службе, одређене правне последице тог односа могу наставити да делују, као нпр. дужност чувања пословне тајне. Што се тиче таквих дужности, оне престанком службеног односа постају посебна грађанска дужност. По престанку службе, бивши службеник више не може одговорати за дисциплинску одговорност за дела почињена након престанка службе, али може, уколико постоје потребни законски услови, бити кривично одговоран за дела у вези са својим бившим службеним положајем.¹⁴⁰²

7.1. Престанак радног односа службеника на извршилачким радним местима

Службенички однос, подсетимо, представља добровољан однос који је настао између државног службеника, са једне стране и државног органа, односно Републике Србије као послодавца државног службеника, са друге стране. Такав однос траје све док између његових субјеката постоји споразум о његовом трајању, односно док постоје законски и други услови за његово трајање. Иако је пожељно да се такав однос прекине на начин на који је заснован, тј. по вољи његових субјеката чињеница

¹⁴⁰⁰ Чл. 24, ст. 2. Закона о заштитнику грађана

¹⁴⁰¹ Чл. 20, ст. 2. Исто.

¹⁴⁰² И. Крбек, *нав. дело*, 104.

је да није увек тако и да се у многим случајевима једнострано раскида. Осим тога, у одређеним случајевима раскида се и по сили закона.

До престанка службеничког односа може доћи из различитих разлога, према Закону о државним службеницима, и то: након што протекне време на које је заснован, по основу писменог споразума државног службеника и руководиоца државног органа¹⁴⁰³, по сили закона, отказом (који даје државни службеник, или отказом од стране послодавца), на други начин одређен законом.¹⁴⁰⁴

7.1.1. Престанак службеничког односа протеклом времена на које је заснован

Као и у општем режиму радних односа, и радни однос са државним службеником се, по правилу, заснива на неодређено време, док се, у изузетним случајевима у којима за то постоје објективни разлози, може унапред ограничити његово трајање. Службенички однос заснован на одређено време престаје протеклом времена на које је заснован.¹⁴⁰⁵

Ова форма престанка радног односа службеника се ни у чему не разликује од истог облика уређеног општим правним правилима којима се регулише општи режим радног односа у нашој земљи.¹⁴⁰⁶ За разлику од општег режима радних односа, радни однос на одређено време у државној служби не може да прерасте у радни однос на неодређено време. Ипак, ово правило није апсолутно будући да радни однос приправника који положи државни или посебан стручни испит може да се преобрази у радни однос на неодређено време. Протек времена на које је заснован радни однос појављује се као основ престанка радног односа на одређено време. Чињеница о престанку тако заснованог односа мора се констатовати на званичан начин и то путем доношења одговарајућег акта. Акт којим се констатује престанак службеничког односа на одређено време доноси се у форми решења и мора се уручити државном службенику. Решење, између осталог, треба да садржи разлоге због којих долази до престанка службеног односа. Они се по правилу везују за проток времена на коме се заснива службени однос, односно за престанак разлога због којих се такав однос заснива.

7.1.2. Престанак службеничког односа по сили закона

Постоји пет случаја (разлога) када државном службенику службенички однос престаје по сили закона, који су прописани одредбом члана 131. Закона о државним службеницима.

Први разлог је кад запослени, а исто важи и за државног службеника, наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања престаје му радни однос. Таква је дикција члана 175. тачка 2. Закона о раду. Међутим, у другом делу одредбе тачке 2. законодавац ствара основ да до престанка радног односа не мора доћи.

¹⁴⁰³ Изузетак од овог правила је да државном службенику на положају радни однос не може престати писменим споразумом. ЗДС, чл. 128, ст. 3. Закона о државним службеницима.

¹⁴⁰⁴ Чл. 126, ст. 1. Исто.

¹⁴⁰⁵ Чл. 127. Исто.

¹⁴⁰⁶ Видети: чл. 171, ст. 1, тач. 1. Закона о раду.

Наиме, он даје могућност да се послодавац и запослени споразумеју да до престанка радног односа не дође.

Други разлог за престанак радног односа *ex lege* представља и изрицање условне осуде на казну затвора од најмање шест месеци, без обзира на период проверавања за учињено кривично дело које га чини недостојним за обављање послова државног службеника. Кривична дела која државног службеника, у том смислу, чине недостојним утврђује Високи службенички савет. Затим, следећи разлог за престанак службеничког односа је када је државни службеник нераспоређен, а не буде премештен на друго радно место. У потоњем случају, радни однос престаје наредног дана од протекла два месеца откад је постао нераспоређен. Четврти разлог за престанак радног односа по сили закона представља и неоправдани изостанак с рада најмање три узастопна радна дана, те радни однос престаје трећег дана изостанка с рада. Коначно, радни однос престаје иако државни службеник не положи државни стручни испит, према плану и програму за степен стручне спреме који је стекао додатним образовањем.

Државном службенику службенички однос престаје по сили закона и из других разлога предвиђених Законом о раду¹⁴⁰⁷ (нпр. Уколико је наступила привремена или трајна радна неспособност, ако је службенику забрањено да обавља одређене послове, сходно правоснажној пресуди суда или другог органа, а да му се не може пружити могућност обављања других послова, ако је службенику изречена мера безбедности, васпитна или заштитна мера у трајању од шест месеци или дуже и по основу чега службеник мора бити одсутан са рада итд.).¹⁴⁰⁸

Престанак радног односа државног службеника по сили закона намеће потребу за доношењем решења, којим се утврђује разлог због кога је такав однос престао и наводи дан када је престао. Такво решење доноси руководилац државног органа у коме државни службеник ради, односно у коме је до доношења решења радио. Жалба против тако донетог решења није допуштена, али се његова законитост може оспоравати у управном спору, у складу са законом.

Полицијским службеницима радни однос престаје, између осталог, и по сили закона. С обзиром на то да Закон о полицији има карактер *lex specialis-a*, запосленима у Полицији радни однос по овом основу може престати и у случајевима предвиђеним „другим прописима“.¹⁴⁰⁹ Ти „други прописи“ су, несумњиво, Закон о државним службеницима и Закон о раду. Осим случајева који су њима предвиђени, Закон о полицији прописује и неколико посебних случајева за престанак радног односа по сили закона. То су: 1) када се утврди да службеник има лажне податке о испуњавању услова за заснивање радног односа¹⁴¹⁰ и то даном утврђења ове чињенице, 2) када се утврди да је полицијски службеник престао да испуњава услове за заснивање радног

¹⁴⁰⁷ Чл. 131, ст. 2. Закона о државним службеницима.

¹⁴⁰⁸ Сходно: чл. 176. Закона о раду.

¹⁴⁰⁹ Чл. 172, ст. 1. Закона о полицији.

¹⁴¹⁰ Услови за заснивање радног односа утврђени су чл. 137. Закона о полицији, и то су: 1) да поседује држављанство Републике Србије; 2) да најмање током петогодишњег периода пре пријављивања за заснивање радног односа има пријављено пребивалиште на територији Републике Србије, 3) да за обављање послова у Министарству не постоје безбедносне сметње, 4) да испуњава критеријуме, компетенције и способности за радно место за које конкурише. Осим тога, предвиђено је да се за поједина радна места која се утврђују посебним актом (на основу чл. 9, ст. 3), тј. Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, може прописати и да лице које заснива радни однос у Министарству има искључиво држављанство Републике Србије. Другим речима, лица која, осим држављанства Републике Србије, имају и држављанство неке друге државе („двоструко држављанство“), не могу бити примљена у радни однос за та радна места.

односа који су предвиђени Законом о полицији¹⁴¹¹, 3) када се утврди да је полицијски службеник правноснажном пресудом осуђен на безусловну казну затвора у трајању дужем од шест месеци и то даном доношења решења о престанку радног односа, 4) ако је полицијски службеник током два оцењивања узастопно оцењен негативном оценом - „недовољан-1”, 5) ако је полицијски службеник зависник и одбије да оде на лечење од болести зависности, по основу чега престанак радног односа наступа након коначне оцене и мишљења надлежне здравствене установе; 6) ако је полицијски службеник, односно други запослени својим понашањем спречавао своје оздрављење од болести зависности, односно ако након завршеног лечења од болести зависности, настану околности које узрокују потребу даљег лечења, а утврђене су новом оценом и мишљењем надлежне здравствене установе.¹⁴¹² Поред наведених, постоје још два случаја престанка радног односа, који су карактеристични за полицијске службенике. Први је престанак радног односа са правом на старосну пензију, на основу којег полицијском службенику може престати радни однос и пре испуњења општих услова за стицање старосне пензије, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању.¹⁴¹³ Други случај односи се на престанак радног односа са правом на инвалидску пензију, сходно Закону о полицији и Закону о пензијском и инвалидском осигурању¹⁴¹⁴ по којима полицијском службенику престаје радни однос, са правом на инвалидску пензију када дође до промена у његовом здравственом стању узрокованих повредом на раду, професионалном болешћу, повредом ван рада или болешћу, које се не могу отклонити лечењем или медицинском рехабилитацијом, а које га чине неспособним за обављање полицијских послова.¹⁴¹⁵

Када су у питању војни службеници, Законом о војсци су предвиђени и случајеви престанка радног односа по сили закона. То су: 1) ако је војни службеник изгубио радну способност, а разлог постаје пуноважан доношењем правоснажног решења по овом основу; 2) кад војни службеник наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, осим ако споразумом није другачије одређено; 3) ако је војном службенику према правоснажној одлуци забрањено да обавља послове свог радног места, а не може да му се обезбеди друго радно место. Овај разлог се испуњава даном достављања правоснажне одлуке; 4) ако је војни службеник правноснажно осуђен на безусловну казну затвора у трајању дужем од шест месеци; 5) ако је војном службенику изречена мера безбедности или заштитна мера у трајању дужем од шест месеци и због тога војни службеник мора да буде одсутан са радом даном почетка примене те мере, 6) смрћу војног службеника.¹⁴¹⁶

¹⁴¹¹ Закон о полицији, чл. 138, ст. 1, тач. 1, 2, 4, 5 и 7. То су: 1) ако се против лица води кривични поступак за кривно дело које се гони по службеној дужности; 2) ако је лице осуђивано због кривичног дела које се гони по службеној дужности; 4) уколико је у питању лице коме је радни однос у државном органу престао због тешке повреде службене дужности правноснажном одлуком надлежног органа; 5) лице коме је радни однос у правном лицу са јавним овлашћењима престао због повреде радне обавезе или непоштовања радне дисциплине и 7) ако се у поступку вршења безбедносне провере утврде безбедносне сметње.

¹⁴¹² Чл. 172, ст. 1 и 2. Закона о полицији.

¹⁴¹³ Чл. 173. Закона о полицији.

¹⁴¹⁴ Закон о пензијском и инвалидском осигурању „Службени гласник РС“, бр. 34/2003, 64/2004 - одлука уср, 84/2004 - др. закон, 85/2005, 101/2005 - др. закон, 63/2006 - одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - одлука УС, 86/2019 и 62/2021.

¹⁴¹⁵ Видети: чл. 174. Закона о полицији и чл. 21. Закон о пензијском и инвалидском осигурању.

¹⁴¹⁶ Чл. 131. Закона о војсци.

7.1.3. Престанак службеничког односа по основу отказа

Значајно је за отказ, да престанак службе не настаје по сили закона (*ipsa lege*), него или вољом службеника или вољом надлежног старешине односно државног органа. Такође је потребно нагласити да постоје две врсте престанка службеничког односа по основу отказа, и то: први случај је када државни службеник даје отказ, а други случај је када отказ даје послодавац, односно државни службеник добија отказ.

Државном службенику, у начелу, увек може престати службенички однос по основу његовог отказа. Међутим, државни службеник који је одлучио да поднесе оставку мора да води рачуна да испуни следеће услове: да писмено поднесе отказ, да у отказу назначи дан када му престаје радни однос и да отказ поднесе најмање 15 дана пре дана означеног за престанак радног односа.¹⁴¹⁷ Непоштовање наведених услова може узроковати ништавост датог отказа, што није у интересу ни послодавца, ни државног службеника, јер ако је државни службеник чврсто опредељен за одлазак из државног органа, не треба га у томе ометати.

Државном службенику радни однос може престати и по основу отказа који даје послодавац. Такав начин престанка радног односа сматра се допуштеним ако се врши на начин и под условима утврђеним законом. Исто се односи и на запослене у општем режиму радних односа, обзиром да је одредба члана 179. Закона о раду даје широк приказ разлога за давање отказа од стране послодавца.¹⁴¹⁸

Законом о државним службеницима утврђени су разлози због којих руководилац може отказати радни однос државном службенику (ЗДС, чл. 130. ст. 1). То ће бити, најпре, онда када државни службеник одбије премештај или распоређивање ако за њих није потребна сагласност државног службеника или из неоправданих разлога не ступи на радно место где је добио премештај или где је распоређен.¹⁴¹⁹ С тим у вези, ваља имати у виду да је, сагласно одредби члана 19. Закона о државним службеницима, државни службеник дужан да прихвати радно место у истом или другом државном органу на које је трајно или привремено премештен. Штавише, државни службеник је сходно одредби члана 20. Закона о државним службеницима дужан да по писменом налогу претпостављеног, обавља и оне послове који нису у опису његовог радног места ако је то потребно због привремено повећаног обима посла или замене одсутног државног службеника. У том случају, врсту и трајање посла утврђује писменим налогом његов претпостављени, а најдуже до 30 радних дана, с тим да рад може трајати и дуже од овог рока ако је потребно да државни службеник замени другог или ако на том радном месту нико није запошљен. Такође, државни службеник је дужан да, по писменој наредби свог претпостављеног, ради на радном месту нижем од радног места у случају наступања елементарне непогоде, више сила или друге непредвиђене околности у периоду све док оне трају.¹⁴²⁰ Поред

¹⁴¹⁷ Сходно одредби чл. 129, ст. 1. Закона о државним службеницима.

¹⁴¹⁸ Сагласно одредби члана 179. Закона о раду, послодавац може да откаже уговор о раду запосленом: 1) ако за то постоји оправдан разлог који се односи на радну способност запосленог и његово понашање (чл. 179, ст. 1); 2) који својом кривицом учини повреду радне обавезе (чл. 179, ст. 1); 3) који не поштује радну дисциплину (чл. 179, ст. 3); 4) који одбије да се одазове на позив послодавца да изврши одговарајућу анализу у овлашћеној здравственој установи ради утврђивања околности повезаних с евентуалном злоупотребом права на „боловање”, доласком на рад под дејством алкохола или других опојних средстава и употребом алкохола или других опојних средстава током радног времена (чл. 179, ст. 4); 5) ако услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређених послова или се смањи обим посла (чл. 179, ст. 5. тач. 1); 6) ако одбије закључење анекса уговора о раду (чл. 179, ст. 5. тач. 2).

¹⁴¹⁹ Чл. 131, ст. 1. тач. 1. Закона о државним службеницима.

¹⁴²⁰ Чл. 2. Исто.

одбијања премештаја или распоређивања, државни службеник може добити отказ и због следећих оправданих разлога: а) ако не испуни услове током пробног рада, б) ако по престанку разлога за мировање радног односа не ступи на посао у року од 15 дана; в) ако не положи државни или посебан стручни испит.¹⁴²¹ Радни однос се из наведених разлога отказује посебним актом послодавца. Такав акт доноси се у форми решења. По природи ствари, доноси га руководилац државног органа. Из наведених разлога, државном службенику престаје радни однос даном правноснажности овако донете одлуке. Прописане су и посебне ситуације у којима је акценат на заштити жена од отказа. Наиме, ПКУ за државне органе прописује да послодавац не може да донесе решење и престанку радног односа, односно не може да откаже уговор о раду запосленој жени током периода трудноће, за време коришћења породилског одсуства, као и у случају да користи право на одсуство ради неге и посебне неге детета.¹⁴²²

Против сагласности војног службеника, служба војном службенику престаје у следећим случајевима: 1) ако током пробног рада не постигне одговарајући квалитет, 2) ако војни службеник одбије да ради на послу на који је распоређен, односно привремено упућен, 3) ако се утврди да није способан за обављање посла на који је распоређен, али не прихвата распоређивање на други посао или ако нема такав посао, 4) ако је два пута узастопно оцењен неповољно, 5) ако је неоправдано одсуствовао са посла пет радних дана узастопно или седам радних дана са прекидима током једне године, 6) ако се након престанка разлога за мировање радног односа не врати на посао у року од 15 дана, 7) ако му је извршном пресудом војнодисциплинског суда изречена дисциплинска казна због губитка службе; 8) ако након лечења од зависности поново употребљава психоактивне супстанце, 9) ако се радно место на које је распоређен укине или се смањи број извршилаца који су потребни на том радном месту, 10) ако је приказао неистините податке приликом или након заснивања радног односа, или је ускратио податке од значаја за обављање послова на које је примљен, односно распоређен на нови посао, 11) ако не положи стручни испит.¹⁴²³ Поред ових случајева, војном службенику ће престати служба у Војсци и у случају да се његово радно место укида или се смањује број извршилаца на једном радном месту уз право на једнократну отпремнину у износу од 12 бруто зарада које би остварио у последњем месецу пре престанка радног стажа, осим ако испуњава услове за остваривање права на пензију.

7.1.4. Престанак службеничког односа по основу споразума послодавца и државног службеника

Државном службенику службенички однос може престати споразумно,¹⁴²⁴ по основу споразума који писмено закључују руководилац државног органа и државни службеник. Дакле, закљученим споразумом се одређују сва значајнија питања везана за престанак таквог односа, а такође се одређује и дан престанка службеничког односа. Споразумни престанак радног односа актуелан је само за државне службенике на извршилачким радним местима, јер државном службенику на положају радни однос не може престати на такав начин.¹⁴²⁵ Међутим, исто као и за службенике на

¹⁴²¹ Чл. 131, ст. 1. тач. 2-4. Закона о државним службеницима.

¹⁴²² Чл. 55. Посебног колективног уговора за државне органе.

¹⁴²³ Чл. 129. Закона о војсци.

¹⁴²⁴ Чл. 175, ст. 1. тач. 3. Закона о раду, у вези са: чл. 128. Закона о државним службеницима.

¹⁴²⁵ Чл. 128, ст. 3. Закона о државним службеницима.

извршилачким радним местима, војном службенику уз његову сагласност, служба престаје на основу писаног споразума са послодавцем.¹⁴²⁶

Овај вид престанка службеничког односа је пожељнији од давања отказа, јер се отказ односи на једнострану раскид службеничког односа, а споразумни престанак радног односа се ослања на сагласност воља обе стране у службеничком односу, и државног службеника и државе као послодавца.

7.2. Престанак рада на положају

Све је подложно променама, па тако ниједан положај, нити функција не може вечито да траје, те се мењају и људи, односно државни службеници на положају. Стога, престанак рада на положају треба посматрати као природну и логичну друштвену појаву. Престанак рада на положају утврђује се решењем које доноси државни орган или тело надлежно за постављење државног службеника. Такво решење се мора донети у року од осам дана од дана наступања разлога због којих је рад на положају престао.¹⁴²⁷ Према Закону о државним службеницима, решење садржи: разлоге због којих је рад на положају престао, дан престанка рада на положају, и податке о другим питањима, значајним за престанак рада на положају и за ваљаност решења.¹⁴²⁸

Закон о државним службеницима, чланом 76, прописује шест разлога када државном службенику престаје рад на положају.

Први разлог је кад протекне време на које је постављен, док се **други разлог** везује за подношење писмене оставке. Државни службеник на положају, притом, подноси отказ, односно оставку државном органу или телу надлежном за његово постављење.¹⁴²⁹ **Трећи разлог** престанка рада на положају се спроводи уколико државни службеник ступи на функцију у државном органу, органу аутономне покрајине или локалне самоуправе.

Четврти разлог је уколико дође до *укидања положаја* као последица организационих промена, као и уколико дође до *разрешавања* државног службеника.

Пети разлог престанка рада на положају се односи на престанак радног односа по основу навршавања радног века, док се **шести разлог** односи на добијање отказа или решења о разрешењу.

7.2.1. Престанак рада на положају његовим укидањем

Иако би се површним сагледавањем ствари могло закључити да су положаји у државним органима углавном стабилни, чињеница је да у пракси релативно често долази до њиховог укидања. Ако се положај укине, аутоматски престаје и рад на њему. Другим речима, ако се укине положај, укида се и радно место државног службеника који је на њему радио. Одредбом члана 77. Закона о државним службеницима се објашњава када долази до укидања положаја и то: уколико је укинут државни орган, било да делокуг тог органа делимично или у целости преузме или не преузме други државни орган, било да је тај положај укинут усвајањем новог или изменама постојећег Правилника. Државни службеник има право да, до истека времена на које је постављен, буде постављен на положај у државном органу који је

¹⁴²⁶ Чл. 128. Закона о војсци.

¹⁴²⁷ Чл. 79, ст. 1. Закона о државним службеницима.

¹⁴²⁸ Чл. 79, ст. 2. Исто.

¹⁴²⁹ Чл. 129, ст. 2. Исто.

преузео делокруг послова оног државног органа који је укинут. Да би се то право могло остварити, потребно је да се за то испуне најмање два услова, и то: да новим правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, који преузима делокруг послова укинутог државног органа, буде предвиђен исти или сличан положај, и да државни службеник, коме је положај укинут, испуњава услове и за тај (новоустановљени) положај. Међутим, ако у државном органу, који преузима делокруг послова укинутог државног органа, не буде предвиђен исти или сличан положај, државни службеник коме је положај укинут услед укидања државног органа, има иста права и дужности као да му је положај престао протеклом времена на које је постављен.¹⁴³⁰ 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.¹⁴³¹ И најзад, треба скренути пажњу на још једну ситуацију, утврђену одредбом члана 81. став 3. Закона о државним службеницима. Наиме, ако државни орган буде укинут, а његов делокруг послова не преузме ниједан државни орган, државни службеник коме је положај укинут постаје нераспоређен. Иако је такав статус веома незахвалан, чињеница је да се у појединим случајевима не може избећи. У нашој земљи је таква пракса ранијих година била доста присутна. Погодовали су јој чести избори, честе промене на власти, велике међупартијске напетости и превелика политизација државне управе и државне администрације у целини. Потребно је још нагласити да ће војном службенику престати служба у Војсци и у случају да се његово радно место укида или се смањује број извршилаца на једном радном месту уз право на једнократну отпремнину у висини од 12 бруто плата које би остварило у последњем месецу пре престанка службе, осим ако испуњава услове за остваривање права на пензију.¹⁴³²

7.2.2. Разрешење државног службеника са положаја

Разлози за разрешење државног службеника са положаја могу да буду различите природе. По правилу, реч је о разлозима субјективне природе, односно о разлозима који се могу приписати кривици или неодговорном односу према раду и радним обавезама државног службеника на положају. У том смислу, а по основу субјективних разлога, државни службеник се разрешава с положаја ако се током вредновања радне успешности (годишњем или ванредном) утврди да је његовом раду потребно побољшање, као и у случају да му је службенички однос престао због: тога што је осуђен на затворску казну на период од најмање шест месеци, или ако је условно осуђен за кривично дело које га чини недостојним вршења службене дужности на период од минимум шест месеци. Такође, у субјективне разлоге можемо сврстати и доношење решења и то: решења о престанку радног односа због изречене дисциплинске казне, као и решења којим се потврђује да није испунио већину очекивања приликом вредновања радне успешности.¹⁴³³ Следећи разлог за разрешење је по јавној препоруци Заштитника грађана, односно ако прихвати иницијативу за разрешење по основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење Агенције за борбу против корупције.¹⁴³⁴ Овај разлог ступа на снагу даном

¹⁴³⁰ Чл. 81, ст. 1. Закона о државним службеницима.

¹⁴³¹ Чл. 81, ст. 2. Исто.

¹⁴³² Чл. 130. Закона о војсци.

¹⁴³³ Чл. 78, ст. 1. Закона о државним службеницима.

¹⁴³⁴ Чл. 78, ст. 2. Закона о државним службеницима.

правноснажности решења надлежног органа којим се потврђује престанак рада на радном месту.¹⁴³⁵ Закон о државним службеницима, одредбом члана 78. став 3., прописује да се државни службеник који руководи државним органом може разрешити са положаја и у случају када се током његовог руковођења утврди да је дошло до неправилности у смислу неостварења планова рада и стратешких циљева и озбиљних поремећаја у раду државног органа. Осим субјективних разлога, до разрешења може доћи и због разлога објективне природе, тј. због разлога који не зависе ни од воље државног службеника на положају ни од „воље“ послодавца, односно државног органа. У том смислу, Закон о државним службеницима упућује на примену Закона о раду којим се прописују следећи разлози: губитак радне способности, забрана обављања одређених послова по одлуци суда или другог органа, издржавање затворске казне чије је трајање дуже од шест месеци, одсуства због спровођења мера безбедности у трајању које је дуже од шест месеци, као и укидање положаја.¹⁴³⁶

¹⁴³⁵ Чл. 126, ст. 2. Закона о државним службеницима.

¹⁴³⁶ Чл. 176. Закона о раду.

IV ДЕО

АНАЛИЗА РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

У овом делу рада је извршена анализа радноправног положаја државних службеника у појединим земљама Европске уније. Разлог за бављење овом анализом огледа се у чињеници да радноправни положај државних службеника није унифицирано уређен у националним законодавствима земаља. Положај службеника варира у зависности од времена и специфичних потреба појединих држава за ефикасном државном службом. У другом делу објаснили смо да постоји: 1. каријерни (статутарни) систем, 2. уговорни (положајни) систем и 3. мешавина ова два система, односно комбиновани систем. Дакле, разлог за анализу радноправног положаја државних службеника у Немачкој, Словенији и Хрватској се огледа у разликама по питању законских система. У Немачкој је заступљен каријерни систем службеничких односа, а у Хрватској уговорни, док Словенија примењује комбиновани систем. Права, дужности и одговорности службеника, као и правни садржај њиховог положаја, манифестују се у различитим облицима који се разликују од државе до државе.¹⁴³⁷ Сходно наведеном, извршена је анализа специфичности радноправног положаја државних службеника. Посматрају се разлике у Немачком, Словеначком и Хрватском службеничком систему, а по питању појма и врста државних службеника, систему права и обавеза државних службеника, систему пријема, обуке и напредовања, као и платном систему и облицима награђивања службеника итд.

1. РАЗЛИКЕ У СЛУЖБЕНИЧКИМ СИСТЕМИМА (КАРИЈЕРНИ, УГОВОРНИ, КОМБИНОВАНИ)

1.1. Службенички систем у Савезној Републици Немачкој

Најпре је потребно направити кратак осврт на немачки систем обзиром да је Немачка савезна држава (Bund) коју чине Савезне државе (Länder). „Савезни ниво се ослања на државе (Ландер) у извршавању својих задатака. Са своје стране, руководиоци покрајина имају право заједничког одлучивања у савезном законодавству преко Бундесрата (Савезног савета).“¹⁴³⁸ Немачка савезна администрација је значајно мала (око десет одсто свих запослених у јавном сектору). Ова посебна карактеристика административног система земље, како је то описала Јулиа Флајкер, заснива се на подели одговорности.¹⁴³⁹ Централни (савезни) ниво развија и усваја већину јавних програма и закона, а државни ниво (заједно са локалним нивоом) их спроводи. Управу на савезном нивоу чине министарства, неке подређене агенције за посебна питања (нпр. информациона безбедност и регистрација избеглица) и одабране оперативне задатке у појединачним административним секторима (нпр. спољни послови, оружане снаге, савезна полиција и врховни судови). Капацитети за припрему и праћење закона су добро развијени. Штавише, приступи

¹⁴³⁷ Детаљније: Н. Bekke, Ј. Pеггу, Т. Toonen, *Civil Service Systems in Corporative Perspective*, Bloomington, Indijana, 1995; Т. Verhijen, *Civil Service Systems in Corporative Perspective*, Leiden, 1999.

¹⁴³⁸ S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, J. Z. German „Public Administration: Background and Key Issues“ IN: Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke, Jan Ziekow (ed.), *Public Administration in Germany, 2021.*, p. 2.

¹⁴³⁹ Наведено према: Основни закон СР Немачке, (Устав СР Немачке) у: Е. Šarčević, *Ustav Savezne Republike Njemačke*, Konrad Adenauer, Sarajevo, 2019.

иновацијама и инструменти и алати интерне комуникације и координације су примерни у поређењу са другим земљама.¹⁴⁴⁰ Према Основном закону (Das Grundgesetz, односно Уставу Немачке)¹⁴⁴¹, државе су, у принципу, одговорне за јавну управу, без обзира да ли се примењује државни или савезни закон. Федерација нема овлашћења да спроводи државне законе. Када савезне државе спроводе савезне законе, оне то могу чинити самостално или по савезној комисији. У оба случаја, Федерација има право надзора. Основни закон је поставио уски оквир за савезну управу. У потпуности су дефинисане обавезе и опције савезне администрације. Међутим, надређени савезни органи надлежни за читаву савезну територију могу бити установљени законом и донети уз сагласност Бундесрата за питања о којима Федерација има овлашћења да доноси законе.¹⁴⁴² У немачком федералном систему, администрације 16 савезних држава (Ландер) имају централну одговорност за спровођење савезног и државног закона. Лацер Шрапер примењује да, без обзира на хетерогеност у погледу њихове величине, административне традиције и културе, постоји релативна униформност у њиховим административним структурама (са изузетком три града-државе). Свуда, општине, које су део државне извршне власти по државном закону, играју значајну и пре свега независну улогу као органи јавне управе. Ипак, постоје неке разлике које настају због тога да ли администрације Ландера имају двостепену или тростепену структуру. Унутар ових различитих структура, чини се да је администрација релативно хомогена, не само због веома сличних структура особља, образаца каријере и административних култура. Структурне реформе веома различитог обима су дугорочна појава од 1990-их.¹⁴⁴³

Основни закон садржи одредбе о извршавању савезних закона од стране саме Федерације, у складу са члановима 86. и 87. Овде се прави разлика између обавезне и факултативне савезне управе. Према члану 87, став 1 Основног закона, обавезна савезна управа обухвата спољну службу, савезну финансијску управу, управу савезних пловних путева и поморства као и савезну управу одбране што је наведено у члану 87б Основног закона. Према члану 87, став 1 Основног закона, савезну управу могу чинити Савезна полиција, Савезна управа криминалистичке полиције и Савезна служба за заштиту Устава. За успостављање сваке од ових власти потребан је савезни закон. Поред тога, према члану 87, став 3 Основног закона, савезним законом могу се основати аутономне надређене савезне власти и нове савезне корпорације и институције јавног права за питања за која Федерација има надлежност да доноси законе. Савезни закон је неопходан за ове централне органе који су активни на целој савезној територији јер обављају задатке који су, у принципу, одговорност Ландера. Савезне власти на средњем и нижем нивоу могу се успоставити уз сагласност Бундесрата и апсолутне већине Бундестага у случајевима хитне потребе.¹⁴⁴⁴

Најтипичнији модел каријерног система службеничких односа изградила је Савезна Република Немачка.¹⁴⁴⁵ Запошљавање се у немачкој државној служби врши само на стартним позицијама, путем јавног конкурса на једном од четири нивоа – највишем, вишем, чиновничком и најнижем. Потребна је специјална школа и образовање. За запошљавање на највишем нивоу потребна је факултетска диплома и

¹⁴⁴⁰ S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, J. Z. German, 5.

¹⁴⁴¹ Основни закон СР Немачке, (Устав СР Немачке) у: Е. Šarčević, *nav. delo*, 12.

¹⁴⁴² Наведено према: S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, J. Z. German, 5.

¹⁴⁴³ Исто, 6.

¹⁴⁴⁴ Hans-Heinrich von Knobloch, The Federal Administration of Interior Affairs. In: S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, J. Ziekow (ed.), *Public Administration in Germany*, 2021, 82.

¹⁴⁴⁵ Више о службеничком систему у СР Немачкој, као и другим великим службеничким системима погледати: М. Петровић - *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2006.

приправнички стаж у трајању од две године, за виши ниво потребна је средња школа која обухвата образовање у областима у којима ће државна служба радити као и приправнички стаж. За запошљавање на чиновничком нивоу потребна је средња школа и приправнички стаж, а за најнижи ниво, рад у струци. На очеку каријере у немачком службеничком систему за све нивое је обавезан пробни рад у трајању од три године. У поступку одлучивања по јавном конкурс, није законом предвиђен начин провере знања и способности кандидата већ је то дискреционо право руководиоца државног органа. У пракси се користи и комисијско пропитивање, интервју, писани тест и сл. По правилу се запошљавање врши, на неодређено време, једностраним актом посебне комисије, док се коначна одлука може преиспитивати путем административних судова.

Право државних службеника у Немачкој представља посебан део јавног права и њихов радни однос је „статусни“.¹⁴⁴⁶ Осим тога, како истиче аутор Равнић, искључење државних службеника из радног права не значи да се радно право не примењује на државну, односно јавну службу.¹⁴⁴⁷ У Немачкој, посебан статус државних службеника води порекло из немачког устава, а њихов статус је регулисан Законом о државној служби. Државни службеници су у немачком праву искључени из колективних уговора јер су њихове плате и други услови регулисани законом.¹⁴⁴⁸ У немачком праву радни односи државних службеника су јавноправни односи (а не уговорни), уређени јавним правом, те је стога право државних службеника посебан део јавног права.¹⁴⁴⁹ Дакле, право државних службеника (*Beamtenrecht*) уређено је законом, а односи државних службеника нису уговорни, већ јавноправни односи уређени јавним правом.¹⁴⁵⁰ У Немачкој се судије не убрајају у државне службенике.¹⁴⁵¹

Немачка државна служба нема централизован систем конкурса. Сваки орган самостално организује регрутовање. Високи државни службеници подносе своју кандидатуру на основу пројекта, тј. доприноса којим предлажу да унапреде државну службу у смислу њиховог стручног знања, искуства или стратегије.¹⁴⁵² Савезним законом је одређено да је основна плата иста за све државне службенике (на савезном нивоу и на нивоу држава). Могу постојати додаци као резултат преговора између представника послодаваца и запослених. Напредовање се заснива на постигнућима и способностима (по систему за оцењивање), дужини радног стажа и буџетским ограничењима. Закон о државним службеницима од 31. марта 1999. године дефинише статус савезних државних службеника.¹⁴⁵³ За дефинисање статуса сопствених државних службеника, као и за доношење оквирних прописа везаних за статус свих немачких државних службеника надлежна је Федерација. Овим прописима обезбеђује се одређени ниво хомогености између различитих статуса. Основни закон захтева од државних службеника да „поштују принципе каријерне државне службе“. Ово се пре свега односи на радну дужност (управа може да наложи прековремени рад) и на

¹⁴⁴⁶ А. Ravnić, *Osnove radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2004, 192.

¹⁴⁴⁷ Исто.

¹⁴⁴⁸ Н. Wolff, *The civil service in German*, Annual Report, 2011, 8.

¹⁴⁴⁹ Видети: М. Weiss, *Labour Law and Industrial relations in Germany*. Deventer Deventer: Kluwer, 1995.

¹⁴⁵⁰ Немачки модел, који је сличан аустријском и луксембуршком моделу, употребила је и Данска пре неколико деценија, а онедавно и Италија.

¹⁴⁵¹ За разлику од Француске, Данске, Шпаније и Италије, у којима се судије убрајају у категорију државних службеника. А. Drmić, „Službenički odnos u hrvatskoj pravnoj regulativi“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2/2013, 585.

¹⁴⁵² Н. Wolff, *nav. delo*, 9.

¹⁴⁵³ Исто.

дужност лојалности Уставу. Државни службеници морају да поштују хијерархијску послушност осим ако је тражена административна активност противзаконита (у ком случају морају да обавесте свог претпостављеног ради порицања одговорности) или може да наруши људско достојанство. Државни службеници имају право да се баве политичком активношћу, али морају строго да поштују неутралност кад су на дужности. Послодавац има дужност да помаже запосленима и њиховим породицама.¹⁴⁵⁴ За разлику од намештеника и радника, државни службеници немају право на штрајк. Државни службеници у СР Немачкој имају обавезу персоналног стручног усавршавања, јер је то заправо основ за њихово даље напредовање у каријери. Међутим, организована додатна обука је могућа након евалуације и одобрења од стране претпостављеног. Оцењивања радног учинка се обично спроводе на сваке три године. Службеници старости од 50 до 57 година, као и највиши и најнижи службеници, изузети су од оцењивања. Напредовање службеника се заснива на учинку, тако да сваки ниво каријере има три нивоа – почетни, ниво напредовања и завршни ниво.

Напредовање на виши ниво каријере могуће је даљим образовањем и законском процедуром. Добровољна мобилност је могућа и на његов захтев и по одобрењу државног службеника, док је обавезна мобилност, односно премештај везан искључиво у оквиру државног органа, а само привремено за други државни орган. Дисциплинске мере су прописане законом и предузимају се у случајевима повреде дужности. Поступак се води пред надлежним телом у органу, а постоји и могућност изјављивања жалбе дисциплинском суду.¹⁴⁵⁵ Савезни закон о државним службеницима регулише и постојање Савезне кадровске комисије, коју чини седам редовних чланова и исти број заменика. Комисија је независан орган чија је основна функција једнообразно спровођење службених прописа. У Немачкој постоји типична разлика између државних службеника, тј. оних запослених који су носиоци јавних овлашћења (приближно 40% запослених у јавном сектору) и осталих (запослених у јавном сектору), на које се односе закони о раду. Критеријум разликовања је управо извршавање јавних овлашћења. Државни службеници се сматрају извршном руком државе која служи независно од тренутне власти (принцип политичке неутралности) и која је законски одговорна за своје деловање. Концепт „извршавања јавних овлашћења” је уско повезан са питањима националног интереса, права и реда, државног суверенитета, примене закона итд. Остали, тј. они који нису државни службеници, сматрају се само вршиоцима занимања у јавном сектору економије или унутар јавних служби које се финансирају из државног буџета.¹⁴⁵⁶

1.2. Службенички систем у Републици Словенији

Република Словенија је прихватила систем службеничких односа који садржи елементе како каријерног, тако и уговорног система, па можемо тај модел назвати комбинованим системом службеничких односа. Да би се лице запослило у словеначкој државној служби, мора да испуњава услов у погледу поседовања одговарајуће дипломе и образовања који су адекватни нивоу каријере. Пробни рад је обавезан и на почетку каријере траје десет месеци на почетку каријере, а уколико се почиње са службом на вишим позицијама, тада пробни рад траје шест месеци. Законом је прописан поступак запошљавања државних службеника, а примењују се посебне методе провере радне способности (интервју, писани текст и сл.), које

¹⁴⁵⁴ Н. Wolff, *nav. delo*, 9.

¹⁴⁵⁵ Исто.

¹⁴⁵⁶ Исто.

самостално утврђује одређени државни орган. Послодавац, односно државни орган може по свом нахођењу да одлучи који ће од три поступка запошљавања применити. На располагању му стоје: интерни конкурс у оквиру одређеног органа, интерни конкурс у целој управи или јавни оглас за слободно радно место.¹⁴⁵⁷

Битна карактеристика словеначког модела је да се запошљавање обавља на основу уговора о раду, али заправо нема простора за индивидуално преговарање. Одлука о пријему у радни однос је дискрециона одлука руководиоца државног органа, а могуће је преиспитивање у судском поступку.¹⁴⁵⁸ Напредовање у државној служби врши се на основу критеријума резултата рада. На истом нивоу каријере могуће је напредовати на виши ниво, док се прелазак на виши ниво каријере може извршити само на основу даљег образовања и одговарајућих изборних процедура. Мобилност државног службеника је фактор најрационалнијег коришћења расположивих људских ресурса, као и јачања и способности државне службе да се у датом тренутку прилагођава различитим потребама. Награђивање државних службеника утврђује се посебним законом. У случају настанка радних спорова било индивидуалних или колективних, за њихово решавање надлежан је специјализовани радни и социјални суд.

1.3. Службенички систем у Републици Хрватској

У Хрватској државни службеници заснивају радни однос склапањем уговора о раду који је акт воље двеју уговорних страна (државног службеника и државе). У Републици Хрватској, службенички однос је регулисан Законом о државним службеницима¹⁴⁵⁹ (у даљем тексту: ЗДС ХР), којим је *expersis verbis* службенички однос одређен као радноправни однос који настаје између државе као послодавца и државних службеника.¹⁴⁶⁰ Закон се односи на сва државна тела (органе државне управе, правосудна тела, казнена тела, стручне службе Хрватског сабора, Кабинет председника Републике Хрватске, стручне службе и кабинете Владе Републике Хрватске, стручне службе Уставног суда, стручне службе омбудсмана, стручне службе Заштитника грађана за децу, стручне службе омбудсмана за равноправност полова, Државну ревизорску службу и друге органе основане за обављање државне службе).¹⁴⁶¹ Дакле, по питању радноправног односа, ради се о односу у коме се, поред државног службеника, као субјект тог односа појављује и држава. Заснивање службеничког односа почиње пријемом у службу, чему претходи постојање законских претпоставки или услова (нпр. план пријема којим се исказују потребе, расписивање и спровођење конкурса и сл.). Дакле, у Хрватској, али и већини европских земаља, услови за заснивање службеног односа прописани су законом. Државни службеници обављају посебне послове из делокруга рада државних органа и налазе се у посебном положају јер се послови које обављају сматрају пословима државног или неког другог јавног органа. Дакле, у конкретном случају ради се о билатералном правном односу (службеничком односу) који настаје уз сагласност странака – државног службеника и државе као послодавца. Поред већ поменутог Закона о државним службеницима, на овај однос се примењује и Закон о раду као *lex generalis*. „Закон не садржи одредбе о

¹⁴⁵⁷ Закон о јавним службеницима, „Урадни лист Републике Словеније”, бр. 56/02; Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 32-33.; Р. Брковић, 2009, 339.

¹⁴⁵⁸ Р. Брковић, Б. Урдаревић, „*нав. дело*, 33.; Р. Брковић, 2009, *нав. дело*, 339.

¹⁴⁵⁹ Закон о државним службеницима Републике Хрватске „*Narodne novine*”, бр. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 1/15, 138/15, 61/17, 70/19 и 98/19.

¹⁴⁶⁰ Чл. 1. Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

¹⁴⁶¹ Чл. 2. *Исто*.

уговорним службеницима чак ни онда кад се државна служба обавља на одређено време¹⁴⁶², како истиче Равнић, али се врло често дешава да поједине особе обављају послове у државној служби по основу уговора о делу. Дакле, може се закључити да је у хрватском службеничком систему, поред законског уређења службеничких односа допуштено и уговорно уређење односа између пружаоца услуга и државног органа на којима се примењују прописи којима се уређују облигациони правни односи.¹⁴⁶³

2. СПЕЦИФИЧНОСТИ РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У НЕМАЧКОЈ, СЛОВЕНИЈИ И ХРВАТСКОЈ

2.1. Законодавни оквир уређења права и обавеза државних службеника

У Немачкој су основни принципи рада државне управе, као и права и обавезе државних службеника утврђени Основним законом (Grundgesetz)¹⁴⁶⁴. Положај, као и права и обавезе савезних државних службеника регулисани су Савезним законом о државним службеницима.¹⁴⁶⁵ Статус, права и обавезе службеника на нивоу федералних јединица и локалним нивоима власти, утврђени су посебним прописима.¹⁴⁶⁶

Законом о државним службеницима Републике Словеније (члан 16) прописано је да се права и обавезе државних службеника из радног односа уређују прописима из области радних односа, колективним уговорима, одговарајућим законом и другим законима и подзаконским актима донетим на основу њих, међу којима је и етички кодекс.

У словеначком службеничком систему, питања која нису регулисана службеничким законом могу бити уређена колективним уговором. Иначе, представници синдиката имају право да учествују у разним поступцима из рада и у вези са радом, и дају мишљење о мерама које утичу на државну службу. Право на штрајк је омогућено, а ограничења су регулисана законом.¹⁴⁶⁷

У Хрватској се права, обавезе и одговорности државних службеника првенствено уређују Законом о државним службеницима, а затим и прописима донетим на основу тог закона.¹⁴⁶⁸ На сва она питања која нису уређена Законом о државним службеницима или посебним законом, уредбама Владе Републике Хрватске или другим прописима донесеним на основу Устава и закона или колективним уговором, примењују се општи прописи о раду¹⁴⁶⁹, тј. Закон о раду¹⁴⁷⁰. О распореду на службеничко радно место, као и о осталим правима и обавезама државних службеника, међу које се убраја и престанак службеничког односа, одлучује се решењима као појединачним правним актима што указује на примарну

¹⁴⁶² A. Ravnić, *nav. delo*, 2004, 138.

¹⁴⁶³ A. Drmić, *nav. delo*, 574.

¹⁴⁶⁴ Видети: Основни закон СР Немачке, (Устав СР Немачке) у: Е. Šarčević, *nav. delo*, 28.

¹⁴⁶⁵ У Немачкој су федералне јединице (Länder) надлежне за скоро све управне послове, те имају значајан утицај на целокупно савезно законодавство. Оне су одговорне за спровођење већине закона федералних јединица и скоро свих савезних закона.

¹⁴⁶⁶ Савезним прописима се искључиво уређују питања плата и пензија државних службеника. Специфични услови рада се могу уредити и колективним уговорима које закључују послодавци запослених и синдикати.

¹⁴⁶⁷ С. Божовић, *Специфичности радног односа државних службеника*, ИГП Принтмедиа, Београд, 2008, 201.

¹⁴⁶⁸ Чл. 4, ст. 1. Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

¹⁴⁶⁹ Чл. 4, ст. 2. Исто.

¹⁴⁷⁰ Zakon o radu Republike Hrvatske „Narodne novine“, 3/14, 127/17, 98/19.

јавноправну природу државног-службеничког односа.¹⁴⁷¹

Количина прописа се такође разликује у анализираним земљама. На пример, у Немачкој државни службеници су регулисани са укупно 30 закона и прописа. Све немачке покрајине имају своје законе о државној служби (и сами регулишу сва питања државне службе, искључујући правни статус државних службеника који је регулисан на савезном нивоу за све немачке службенике). Друге земље имају само један закон о државној служби који се примењује на све државне службенике у целој земљи.

2.2. Појам државног службеника

У Немачкој се под државним службеником подразумевају лица која су у служби државе, а поред њих и лица запослена у локалној самоуправи и другим органима на која се примењује режим јавног права.¹⁴⁷² Дакле, треба напоменути да у Немачкој, запослени у локалној самоуправи, имају статус државних службеника уколико раде на одређеним пословима који се обављају ауторитативно, са овлашћењима власти¹⁴⁷³. У Немачкој управној науци се чиновници (*Beamten*) дефинишу као лица која се обавезују на обављање послова, верност и послушност и налазе се у посебном односу потчињености према држави.¹⁴⁷⁴ Државни службеници у Немачкој врше државне послове као стално занимање, стручно и професионално, старајући се о сталном извршавању послова у јавном интересу.¹⁴⁷⁵

Словеначки Закон о државним службеницима¹⁴⁷⁶ дефинише државне службенике¹⁴⁷⁷ као лица која ступају у радни однос у јавном сектору, по чему се функционери разликују од осталих државних службеника, стручних и техничких државних службеника, односно функционери у органима државне и месне заједнице нису државни службеници.¹⁴⁷⁸ Службеници у државним органима и управама локалне самоуправе (министри, руководиоци државних служби и органа у саставу, градоначелници) нису државни службеници. Стручно-техничко радно место је радно место на коме се обављају послови који иначе спадају у делокруг државног органа или органа локалне заједнице или послови за које је основан орган јавног права, али по свом садржају представљају стручно-техничке послове.¹⁴⁷⁹ Службена функција је она на којој се обављају јавни послови и радна места руководиоца финансијских, рачуноводствених, кадровских, правних и

¹⁴⁷¹ Чл. 4. Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

¹⁴⁷² Наведено према: *The Public Service in Germany*, www.bmi.bund.de, 56.

¹⁴⁷³ З. Вукашиновић Радојичић, 2013, нав. дело, 14.

¹⁴⁷⁴ Термин *Beamte* односи на запослене у државној управи, док се термин *Angestellte* односи на запослене у јавном сектору. Видети: P. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1901, 410.

¹⁴⁷⁵ Видети чл. 33, ст. 4 Устава Савезне Републике Немачке.

¹⁴⁷⁶ Закон о јавних услужбених, Uradni list Republike Slovenije, br. 63/07 -, 65/08, 69/08 - ZTFI-A, 69/08 - ZZavar-E i 40/12 – ZUJF

¹⁴⁷⁷ Напомена: У Словенији се у Закону о јавним службеницима користи термин „јавни службеник“, али у овом раду ће се, ради конзистентности материје, за словеначке јавне службенике користити термин државни службеници, који фигурира у већини опсервираних законодавстава.

¹⁴⁷⁸ Чл. 23, ст. 1. словеначког Закона о државним службеницима. Опширније у: М. Brejc, *Ljudje in organizacija v javni upravi, Visoka upravna šola*. Ljubljana, 2002, 35.

¹⁴⁷⁹ Уредба о унутрашњој организацији, систематизацији, радним местима и звањима у органима државне управе и правосуђа Републике Словеније (Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih - Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04-popr., 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12, 16/13, 18/13, 36/13, 51/13, 59/13, 14/14, 28/14, 43/14, 76/14, 91/14, 36/15, 57/15, 4/16, 44/16, 58/16, 84/16, 8/17, 40/17, 41/17, 11/19, 25/19, 54/19, 67/19, 89/20, 104/20, 118/20, 168/20, 31/21, 54/21, 203/21 in 29/22), чл. 54.

информатичких служби, централе и службе за односе са јавношћу. Ово укључује и државне службенике који обављају захтевније пратеће послове, који су од суштинског значаја за обављање послова органа и који захтевају познавање јавних послова органа и најмање високо стручно образовање.¹⁴⁸⁰ Радно место је службена функција на којој се обављају послови управљања који обухватају руководеће послове (планирање, организовање, усмеравање и надзор) и најзахтевније стручне или заменске послове и пружају непосредну помоћ службеницима на позицијама генералног директора и генералног секретара у министарствима.¹⁴⁸¹

Државни службеници у Хрватској су, сходно закону о државним службеницима, особе које обављају послове из делокруга државних органа утврђених Уставом, законом или другим прописима донесеним на основу Устава и закона, као и особе које обављају информатичке, опште и административне послове, планске, материјално-финансијске, рачуноводствене и сличне послове.¹⁴⁸² На основу наведеног, може се закључити да се хрватски законодавац приликом одређивања појма државног службеника усмерио на организацијско-функционални аспект обзиром да се набрајају субјекти који се на местима државних службеника, као и које врсте послова они обављају. Што се тиче субјеката, односно државних органа у којима раде државни службеници, закон се није базирао само на органима државне управе. У том смислу државни службеници, поред органа државне управе, су запослени и у правосудним телима, казним телима и стручној служби Хрватског сабора, канцеларији председника Републике Хрватске, стручној служби и канцеларији Владе Републике Хрватске, стручној служби Уставног суда Републике Хрватске, стручној служби омбудсмана, стручној служби правобранитеља за децу, стручној служби омбудсмана за равноправност полова, и у другим органима који се оснивају за обављање државне службе.¹⁴⁸³ Поред наведеног, Устав Републике Хрватске прави разлику између радноправног статуса државних службеника и намештеника, а уређивање њиховог статуса и статусних разлика препушта законодавним и другим органима државне власти.¹⁴⁸⁴ Хрватски закон је предвидео и могућност да се поједини помоћно-технички послови могу поверити и спољним даваоцима услуга, а под одређеним условима,¹⁴⁸⁵ што представља увођење тзв. *outsourcinga* у управу.¹⁴⁸⁶

¹⁴⁸⁰ Уредба о унутрашњој организацији, систематизацији, радним местима и звањима јавних службеника, органа управе и правосуђа, члан 51.

¹⁴⁸¹ Чл. 80. Закона о државним службеницима Републике Словеније.

¹⁴⁸² Чл. 3. Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

¹⁴⁸³ Чл. 2. Исто.

¹⁴⁸⁴ Ј. Омајес, „Status državnih službenika, Pravna stajališta i praksa Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske“, у: I. Koprić (ur.), *Hrvatska komparativna javna uprava*, Institut za javnu upravu, Zagreb, br. 2/2006, 48.

¹⁴⁸⁵ Чл. 3, ст. 5. Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

¹⁴⁸⁶ Опширније у: А. М. Persoli, „Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba“, у: I. Koprić (ur.), *Hrvatska javna uprava*, br. 4/2010, Zagreb, 1019-1044.

2.3. Разлика између државног и јавног службеника

У теорији и пракси прави се разлика и између појмова државног и јавног службеника, која проистиче из појмова државне и јавне управе.¹⁴⁸⁷ Колико ће широко бити одређен појам јавног службеника, зависи од организационог уређења јавне управе. Немачка јавна управа састоји се од: савезне, регионалне и локалне управе. У Немачкој се, тако, прави разлика између државних и јавних службеника, која се огледа у природи и карактеру функција које врше, па тако државни службеници врше углавном класичне државне функције (полиција, порези, царина итд.), док јавни службеници обављају послове јавних служби, односно задовољавања интереса и потреба грађана.¹⁴⁸⁸ Разлике између државних и јавних службеника нису јасно утврђене, али се суштинска разлика огледа у карактеру функција које врше. Државни службеници обављају углавном класичне државне функције (у министарствима и слично), док јавни службеници обављају послове јавних служби - задовољавања интереса и потреба грађана (у области здравства, социјалног осигурања и сл.).¹⁴⁸⁹ Државни службеник у Немачкој је законом дефинисан као свако лице запослено у служби Рајха (националне владе) или у директној или индиректној служби државе чланице, било доживотно, на одређени период или само привремено, било да ли је положио заклетву или не.¹⁴⁹⁰ Државни службеници: припадају систему заснованом на каријери¹⁴⁹¹ и генерално заузимају функције у традиционалној администрацији (управа, полиција, образовање). Ова свеобухватна дефиниција обухвата све врсте особа, чак и изабране службенике, чланове кабинета и друге политичке личности. Међутим, обично су одређене класе, као што су припадници војске и морнарице, искључене из различитих одредби закона који регулишу официре уопште. У смислу већине закона, службеник је особа ангажована у неком аспекту редовне јавне управе, или у настави у државним школама или универзитетима. Реч службеник у овом смислу је скоро еквивалентна државном службенику. Не може бити превише јасно да се реч службеник односи на све степене државних службеника, од најнижег до највишег. Службеник може бити домар или декан, службеник, библиотекар, директор министарства, вратар. Свако ко је редовно ступио у класификовану државну службу је службеник, са правима и привилегијама, дужностима и одговорностима, службеног статуса.

У Немачкој се државни службеник сматра продуженом руком државе, односно извршиоцем јавних овлашћења, иако државни службеници могу служити било којој

¹⁴⁸⁷ Док државна (централна) управа подразумева обављање управних послова од стране централних државних органа, који се образују за читаву територију државе и чија се надлежност остварује на територији целе државе, локални (нецентрални) органи врше управну делатност на одређеном делу државне територије, на основу поверених послова од стране државе уз значајна контролна и хијерархијска овлашћења централних државних органа или на основу изворног делокруга, утврђеним уставом и законом. Премда, трансформацијом државе и њених функција, мења и појам јавне, односно државне управе. Видети: J. Greenwood, R. Purer, D. Wilson, *nav. delo*, 2.

¹⁴⁸⁸ Државни службеник није само лице у служби државе, односно савезне државе или савезне покрајине, већ и лице у служби органа локалне самоуправе и других органа на које се примењује режим јавног права. Положај јавних службеника једнак је положају државних службеника, што указује на то да је њихов правни положај конвергирао у многим аспектима. Видети: *The Public Service in Germany*, www.bmi.bund.de, стр. 56.

¹⁴⁸⁹ З. Вукашиновић Радојичић, 2013, *нав. дело*, 57.

¹⁴⁹⁰ Чл. 2 Закона о савезној државној служби Савезне Републике Немачке, доступан на: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/

¹⁴⁹¹ Каријерни систем је осим у Немачкој, успостављен у Француској, Шпанији, Португалу, Ирској, Мађарској, Румунији, Литванији, Словачкој и другим земљама.

другој актуелној власти по принципу политичке неутралности. Такође, у Немачкој постоје три главне области јавне службе у којима су запослени државни службеници, а то су: савезна влада, покрајине и општине. Сваки од њих запошљава три посебне категорије државних службеника: државне службенике на које се примењује јавно право (Beamten), државне службенике на које се примењује приватно право (Angestellte) и државне службенике који примају плату по закону који се примењује у приватном сектору (Arbeiter).¹⁴⁹² Унутрашња структура савезне администрације следи исте принципе који се налазе у администрацији Ландер. Као и у Ландеру, прави се разлика између директне федералне управе од стране савезних власти без правног субјективитета и индиректне федералне управе од стране независних правних субјеката који имају правни субјективитет, односно корпорација, институција или фондације по јавном праву. Непосредна савезна управа, односно она која је везана упутствима, дели се на три нивоа: централни, средњи и нижи.¹⁴⁹³ Централни ниво обухвата савезна министарства као врховне савезне органе, надређене савезне органе који су им непосредно подређени и одговорни за целу савезну територију и савезне институције без правног субјективитета. Средњи ниво укључује регионалне канцеларије за финансије и дирекције за пловне путеве и бродарство. Нижи ниво укључује главне царинске испоставе, каријерни центар Бундесвера и испоставе за пловне путеве и отпрему.

У Словенији се појам „јавни службеник“ (урадник) односи на лица запослена у органима државне управе и локалне самоуправе која врше послове од јавног значаја.¹⁴⁹⁴ У правном систему Словеније јавни службеник је лице запослено у јавном сектору, који обухвата органе државне управе и локалне самоуправе, јавне агенције, јавне фондове и јавне комерцијалне фондове, јавне институције, као и друга тела која се финансирају из државног буџета или буџета локалних органа.¹⁴⁹⁵ Сходно Закону о државним службеницима Републике Словеније, „јавни сектор обухвата следеће субјекте: (1) државне органе и управе самоуправних локалних заједница; (2) јавне агенције, јавне фондове, јавне заводе и јавне привредне заводе и (3) друге субјекте јавног права који су директни корисници државног буџета или буџета локалне заједнице.¹⁴⁹⁶ За разлику од наведеног, јавна предузећа и привредна друштва у којима преовлађујући утицај односно већински удео имају држава односно локалне заједнице, према одредбама закона, не припадају јавном сектору. У Словенији се војна професија спаја са другим професијама у земљи, класификована је као професија јавног сектора,¹⁴⁹⁷ а секторски прописи војницима намећу пре свега обавезе, одговорности и ограничења која не важе за друге државне службенике¹⁴⁹⁸. У

¹⁴⁹² Н. А. Wolff, *nav. delo*, 9-10.

¹⁴⁹³ Н. Н. von Knobloch, *nav. delo*, 83.

¹⁴⁹⁴ У Словенији се за лица која раде у државним органима користи термин „урадник“. З. Вукашиновић-Радочић, 2015, *нав. дело*, 27.

¹⁴⁹⁵ Видети: чл. 1. Закона о државним службеницима („Службени гласник Републике Словеније“, бр. 32/2006).

¹⁴⁹⁶ Чл. 1. Закона о јавним службеницима Републике Словеније - Zakona o javnih uslužbencih, Uradni list RS, br. 56/02, 110/02, 2/04, 10/04, 23/05, 35/05, 62/05, Odluka US: U-I-294/04-15, 113/05, 21/06, Odluka US:U-I-343/04-11, 23/06, Zaključak US: U-I-31/05-10, 32/06, 62/06, Zaključak US: U-I-227/06-17, 131/06, Odluka US: U-I-227/06-27, 11/07, Zaključak US: U-I-214/05-14, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08, 74/09, 80/12-ZUJF.

¹⁴⁹⁷ Војници подлежу истим прописима о платама као и јавни сектор, а посебни услови за војну професију се не награђују. Lj. Štampar, *Pravica do stavke v vojaški organizaciji: Stališča in pristopi v Evropski Uniji, Teorija in praksa [na spletu]*, 1-2/2015, 126.

¹⁴⁹⁸ Упркос све већим захтевима према војницима, сведочи смо постепеног смањења државне гаранције а самим тим и деградације војне професије. Према подацима војних синдиката, преласком на нови

материјалном смислу, држава војницима не нуди веће бенефиције него другде у јавном сектору¹⁴⁹⁹. Колективни уговор за војнике је исти као у јавном сектору. У колективном преговарању са државом, војни синдикати немају исту преговарачку моћ због своје мале величине у поређењу са другим синдикатима јавног сектора.¹⁵⁰⁰ Социјални дијалог између војних и синдиката јавног сектора у Словенији није добро структуриран у односу на друге земље чланице ЕУ, није формализован ни садржајно ни временски. Штрајк је строго ограничен у Министарству одбране и забрањен је војницима. Основни правни извор који утврђује право на штрајк у Словенији је Устав Републике Словеније, који у члану 77. прописује да радници имају право на штрајк. На основу уставног уређења може се закључити да је усвојен уставни концепт према којем је штрајк једно од основних права и слобода. Члан 77. Устава Републике Словеније такође предвиђа да се право на штрајк, узимајући у обзир врсту и природу делатности, може ограничити законом ако то захтева јавни интерес. Уставни поредак прати и Закон о државним службеницима који прописује да државни службеници имају право на штрајк, али се то право може дефинисати или ограничити само посебним законом дефинисаним у члану 19. ЗЈУ. Закон о штрајку садржи одређене одредбе које се односе на штрајкове у делатностима од посебног друштвеног значаја (јавне службе) утврђеним законом, или у појединим деловима ових делатности утврђеним колективним уговором, у државној управи и војсци.

Сходно наведеном, јавни службеник је заједнички појам за сва лица запослена у државним органима, органима локалне самоуправе и већини јавних служби, док су чиновници и стручно-технички службеници лица која су запослена у државним органима и органима локалне самоуправе. У том смислу јавном сектору не припадају у они институционални облици који у теорији јавне управе иначе њему припадају (јавна предузећа, концесиониране службе и други субјекти који врше јавна овлашћења).¹⁵⁰¹ Под државним службеницима се не сматрају функционери на државном и локалном нивоу. Закон о јавним службеницима Републике Словеније изричито прописује да функционери у државним органима власти и органима локалне самоуправе немају статус државних службеника. Јавни службеници запослени у државним органима као и општинским и покрајинским управама дефинишу се према организацијско-функционалном критеријуму и класификују се у две категорије. Првој категорији припадају чиновници (*uradniki*) који у поменутих органима обављају јавне послове, што заправо представљају чиновничка радна места. Другој категорији припадају стручно-технички јавни службеници (*strokovno-tehnički javni službenici*), који у поменутих органима обављају остале помоћне послове и њихова радна места називају се стручно-техничка радна места.¹⁵⁰² Критеријум класификације чиновника је сложеност послова неког радног места, а врши је Влада. Руководећа места чиновника називају се положаји и широко су дефинисани. Попуњавање упражњених радних места чиновника се врши првенствено из расположивих ресурса у оквиру законом дефинисаног јавног сектора.¹⁵⁰³ Дакле,

систем плата војници су изгубили 19 одсто плата због специфичности рада и начина живота у војној професији. Исто.

¹⁴⁹⁹ Војници су чак у неповољнијем положају у односу на друге јавне секторе. Закон војнике сврстава у платну групу Ц4 (члан 13/2 Закон о систему плата државних службеника Словеније), где се радна места уредбом Владе разврставају у платне разреде и нема могућности за преговоре. Исто.

¹⁵⁰⁰ Исто.

¹⁵⁰¹ Видети: S. Dujić, *Civil Service System of Republic of Slovenia*, Second International Symposium on the Development of Public Administration in South East Europe, University of Ljubljana, Faculty of Administration, Ljubljana, Slovenia, June, 2008, 27.

¹⁵⁰² Чл. 23, ст. 1-4. Закона о јавним службеницима Републике Словеније.

¹⁵⁰³ D. Lončar, A. Martinović, D. Golić, 10/2016, *nav. delo*, 255.

чиновници обављају јавне послове, тј. послове који су непосредно повезани са вршењем власти односно заштитом јавног интереса, док стручно-технички службеници обављају помоћне послове (кадровске, материјално-финансијске, техничке и друге помоћне послове) који се предузимају ради ефикаснијег обављања јавних послова.¹⁵⁰⁴

У Републици Србији, државни службеници такође обављају послове у органима државне управе, службама Владе и другим државним органима.¹⁵⁰⁵ Запослени у локалној самоуправи, са друге стране, у Немачкој имају статус државних службеника уколико раде на одређеним пословима који се обављају ауторитативно, са овлашћењима власти. Међутим, у Словенији запослени у органима локалне самоуправе немају статус државних службеника, већ подлежу општем режиму радних односа.

2.4. Класификација државних службеника

Немачка јавна служба запошљава две врсте службеника: државне службенике и јавне службенике. Државни службеници се запошљавају за одређену каријеру, а јавни службеници на одређену функцију. У Немачком систему се полази од класификације радних места (*Stelle*), док радна места у оквиру једне групе органа и организација управе, која су хијерархијски вертикално разврстана, представљају каријеру (*Laufbahn*).¹⁵⁰⁶ Постоје три ранга службе, и то: виши, средњи и нижи. Првом нивоу припадају: политичке функције, министар и парламентарни државни секретар (који се бира на основу поверења, члан је парламента и подржава министра пред Бундестагом). Други ниво чине: политички државни службеници (каријерни државни службеници или запослени са овим привременим статусом), државни секретари и генерални директори, који се именују дискреционо и не морају да поднесу оставке када дође до промене власти. Трећи ниво се односи на државне службенике у каријери, заменике генералног директора, шефове служби и шефове одељења. Чиновник који ступи у један од ових рангова може напредовати у њему, али осим у веома изузетним околностима, прелазак из једног чина у други није могућ, због разлика у школској спреми потребној за пријем у одговарајуће чинове.¹⁵⁰⁷

Немачки државни службеници који се зову Беамте (*Beamte*) или Беамтинен (*Beamtinnen*) имају привилеговани правни статус у поређењу са другим немачким државним службеницима званим Ангештелте (*Angestellte*), који углавном подлежу истим законима и прописа као запослени у приватном сектору. На пример, држава може да отпусти Беамте само ако почини кривично дело. Сви Немци имају право на сваку функцију у јавној служби ако имају потребне вештине и квалификације и могу да обављају неопходне задатке. Ово је гарантовано чланом 33 (2) Основног закона.¹⁵⁰⁸ Грађани било које земље чланице Европске уније имају исто право као и Немци да конкуришу за обављање послова у служби, осим ако позиција није резервисана за немачког држављанина.¹⁵⁰⁹ У Немачкој су наставници државни службеници у неким покрајинама или су јавни службеници који подлежу закону о раду. У пракси је,

¹⁵⁰⁴ S. Dujčić, „Правни положај јавних службеника у Републици Словенији“, *Moderna uprava, časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu*, 2/2009, Агенција за државну управу, Ванја Лука, 22.

¹⁵⁰⁵ Видети: чл. 2. Закона о државним службеницима Републике Србије.

¹⁵⁰⁶ З. Вукашиновић Радојичић, 2013, *нав. дело*, 19.

¹⁵⁰⁷ F. F. Blachly, M. E. Oatman, *The Southwestern Political and Social Science Quarterly*, 2/1929, 171-189.

¹⁵⁰⁸ Видети: Основни закон за Савезну Републику Немачку, чл. 32. ст. 2. доступан на: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

¹⁵⁰⁹ Чл. 7. Закона који регулише статус државних службеника у савезним државама (*Beamtenstatusgesetz - BeamtStG*).

међутим, тешко легитимисати различит третман различитих група запошљавања на истим позицијама и пословима.¹⁵¹⁰

У Словенији се према комплексности тј. сложености извршења послова који се на том радном месту обављају, државни службеници деле у три категорије. Више административно особље спада у прву инстанцу. Они се именују за помоћ у руковођењу и координацији рада у органима управе и управним јединицама, за руковођење организационим јединицама у ширим областима рада органа управе, за управљање управним јединицама и за обављање најзахтевнијих и специјализованих послова. Њих именује Влада Републике Словеније и морају имати одговарајуће образовање. Предлаже их руководиоца органа управе, коме су и одговорни. Виши административни радници у државним органима су подсекретар, помоћник начелника, саветник начелника и саветник Владе Републике Словеније. Други ниво обухвата запослене који обављају стручне послове који обезбеђују обављање управних функција из области рада органа управе. Административног службеника у звање поставља руководиоца органа управе. Административно особље другог нивоа је консултант, помоћник, службеник, виши службеник, виши помоћник и виши саветник. Трећи ниво пружа опште, техничке и друге могућности запошљавања. Ово укључује стручно-техничке запослене које ангажује руководиоца органа управе, којима су запослени одговорни. Запослени који припадају трећем степену су виши стручни сарадник, самостални стручни сарадник, финансијски референт, канцеларијски службеник, административни помоћник, администратор и манипулатор.¹⁵¹¹

У Хрватској је Законом о државним службеницима предвиђена класификација радних места државних службеника у три категорије. Прву категорију чине радна места руководећих државних службеника. Другој категорији припадају радна места виших државних службеника, док трећој припадају радна места нижих државних службеника.¹⁵¹² Детаљнију класификацију државних службеника Хрватске прописује Уредба о класификацији радних места у државној служби¹⁵¹³, сходно којој се руководећа радна места деле на четири категорије, и то: главни извршни директор, виши менаџер, управник и нижи управник.¹⁵¹⁴ Радна места у категорији виших државних службеника разврстана су у пет поткатегорија и то: главни саветник, виши саветник – специјалиста, виши саветник, саветник и виши стручни сарадник.¹⁵¹⁵ У категорији нижих државних службеника постоје три поткатегорије: стручни сарадник, виши референт и референт.¹⁵¹⁶ Као параметри класификације, сходно Закону о државним службеницима, узимају се следеће карактеристике: стручна спрема, сложеност послова, самосталност у раду, степен сарадње са другим државним органима и комуникације са странкама и степен одговорности и утицај на доношење одлука.¹⁵¹⁷ Ближе одређење радних места, тј. поткатегорија у оквиру наведених категорија државних службеника регулисано је Уредбом о називима радних места и

¹⁵¹⁰ С. Demmke, Т. Moilanen, *The future of public employment in central public administration*, European Institute of Public Administration, Maastricht/Berlin/Helsinki, 2012, 98.

¹⁵¹¹ М. Наček, *Sistem javnih uslužbenecv*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001, 47-49.

¹⁵¹² Чл. 74, ст. 3 Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

¹⁵¹³ Уредба о класификацији радних мјеста у државној служби „Narodne novine“, br. 77/2007.

¹⁵¹⁴ Чл. 6, ст. 2 Уредбе о класификацији радних места у државној служби Републике Хрватске.

¹⁵¹⁵ Чл. 11, ст. 2. *Исто*.

¹⁵¹⁶ Чл. 17, ст. 2. *Исто*.

¹⁵¹⁷ Чл. 74, ст. 1 Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

коэффицијантима сложености послова у државној служби, као подзаконским општим правним актом.¹⁵¹⁸

2.5. Селекција и пријем државних службеника у радни однос

Службенички систем Немачке, као што је наведено, припада групи (затворених) каријерних система. Према немачком службеничком систему, лица из приватног сектора, по конкурсу, се примају на најнижа службеничка радна места, са пробним радом који траје три године. За сва остала радна места, укључујући и највиша, важи попуњавање слободних места путем интерног конкурса односно напредовањем државних службеника са нижих на виша радна места. Свим грађанима су доступна радна места у државној управи према њиховим способностима, стручности, и професионалном искуству.¹⁵¹⁹ Према принципу заслуга, да би постао државни службеник, кандидат мора поседовати неопходне стручне квалификације. Такође, успостављени су институционални и правни инструменти који обезбеђују једнака права жена и мушкараца.¹⁵²⁰ Посебност обуке у немачком јавном сектору је да постоје и други услови које кандидат мора да испуни поред услова стечене стручне спреме. То укључује, на пример, да се врло често спроводи нека врста процеса селекције од стране Центра за процену. Поред интервјуа, користи се и регрутациони тест, групне вежбе и слично. Процес пријаве није само релативно тежак, већ почиње и веома рано. Да би лице стекло приправнички стаж у јавном сектору, требало би да почне да тражи посао отприлике годину и по пре него што пожели да започне приправнички рад. Још један услов за рад као државни службеник јесте поседовање немачког држављанства или бар држављанства Европске уније. У Немачкој су предвиђени *стандард испити за одређена радна места*, која се попуњавају према резултатима испита и рангирању кандидата.¹⁵²¹ Многе власти организују писмене или компјутерске тестове за запошљавање. Фокус је на општем образовању, претходном стручном знању, правопису и граматици, разумевању језика, математици, логици, вештинама визуелног мишљења, концентрацији и памћењу. Повремено постоји и тест личности. Кандидати за полицију и ватрогасне службе често морају да докажу своју способност на спортском тесту. Током интервјуа, испитивачи одговарају на питања о различитим темама. У суштини, менаџери људских ресурса су забринуте да могу боље да процене личност кандидата. Могућа питања су, на пример: „Зашто желите да постанете државни службеник?“, „Шта вас занима у нашој организацији?“ или „Шта бисте описали као своје највеће предности и мане?“ Кандидати за вишу службу често пролазе кроз пуноправни центар за процену. Фокус је на личним и друштвеним вештинама: Како су се учесници расправљали, како решавају проблеме? Како се понашају једни према другима - ко преузима одговорност, ко се суздржава? Да би лице постало државни службеник првог нивоа у Немачкој, потребно је да има средњу стручну спрему и прође обуку у трајању од 6 до 12 месеци. Могућа звања су: судски наредник, службеници у пореској управи, службеници у локалној самоуправи. Обука за државне службенике у средњој служби је једна од оних које врло често бирају будући приправници или кандидати. Фокус посла који се обавља обично је у

¹⁵¹⁸ Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, Narodne novine, br. 37/01, 38/01, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/09, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11, 142/11, 31/12, 49/12, 60/12, 78/12, 82/12, 100/12, 124/12, 140/12, 16/13, 25/13, 52/13, 96/13, 126/13, 2/14, 94/14 i 140/14.

¹⁵¹⁹ Чл. 33, ст. 2 Устава Савезне Републике Немачке.

¹⁵²⁰ Чл. 3, ст. 2. Исто.

¹⁵²¹ З. Вукашиновић Радојичић, 2013, *нав. дело*, 91.

областима службеничког посла и администрације. Услов за пријем државних службеника у средњој служби је диплома средње школе или средња школа са завршеном стручном спремом. Трајање обуке је обично 2 године.¹⁵²² Могућа занимања државних службеника у средњој служби су: службеник у Федералној банци, службеник Пореске управе, официр у војној управи, државни службеник у општој унутрашњој управи, полицијски службеници Савезне граничне службе, полицијски службеници у полицији, службеници у Федералној обавештајној служби, службеници у ватрогасној служби, званичник у средњој спољној служби, службеници у савезним агенцијама, цариници, службеници средње поправне службе, службеници у Инспекторату рада, официри у војној управи, службеници у локалној самоуправи, службеници у државним органима, архивски референт, службеници у заштити устава. У вишој служби се прави разлика између техничке и нетехничке службе. У нетехничкој служби трајање приправничког стажа је око три године, а предуслов је најмање техничка диплома. Могућа занимања на овом нивоу су: државни службеник у општој унутрашњој управи, државни службеник у пољопривредној управи, архивски референт, државни службеник у страниој вишој служби, железнички службеник, референт у библиотекарству, службеник у Федералној банци, цариници, службеник у Федералној служби криминалистичке полиције, службеници у Федералној обавештајној служби, службеници у ватрогасној служби, службеници шумарске службе, службеници у заштити устава, службеници у пореској управи, службеници социјалног осигурања, службеници за заштиту животне средине, официри у војној управи. Обука за службенике у вишој служби је највиши ниво државне службе Немачке. Магистарска диплома је предуслов, а ако кандидат након завршених студија почне да се оспособљава за државног службеника у вишој служби, то се назива приправнички стаж. За ову каријеру, пре свега, чешиће бирају дипломци из области права, економије, финансија, али и образовања, медицине или природних наука. Слично државним службеницима у средњој и вишој служби, државни службеници у вишој служби могу очекивати низ различитих могућности запошљавања. „За државне службенике који су стекли први или други степен квалификације и који се квалификују за следећи виши квалификациони ниво у истој или сродној специјалистичкој области у оквиру квалификације за обуку, руководиоци обуке могу да одступе од спецификација у општим плановима обуке приликом израде плана обуке, уколико су државни службеници већ стекли довољно знања и вештина из ових области обуке. Међутим, мора се обезбедити да ови државни службеници промене област делатности током обучавајућих секција практичне обуке и да буду обучени за послове новог (вишег) нивоа квалификације. Одступајући од плана обуке, државни службеници могу бити распоређени само уз сагласност надзорника обуке.“¹⁵²³

У Немачкој процес селекције се врши од стране самих министарстава, на основу њихових потреба. Држављани других земаља Европске уније имају једнак статус као немачки држављани, док су радна места која се односе на вршење јавних функција, с обзиром на њихову специфичну природу, резервисана за немачке држављане.¹⁵²⁴ Такође, савезни и органи управе федералних јединица поштују

¹⁵²² Правилник о обуци и испитима за средњу административну службу (usbildungs- und Prüfungsordnung für den mittleren Verwaltungsdienst (APrOVw)).

¹⁵²³ Саопштење баварског државног министарства унутрашњих послова о прописима о спровођењу уредбе о специјалистичким административним услугама које нису техничке природе у стручној каријери у администрацији и финансијама (AV-FachV-nVD) од 9. августа 2012 (AllMBI. S. 535)

¹⁵²⁴ Видети: чл. 116. Устава Савезне Републике Немачке.

пресуде и мишљења Суда правде које се односе на радна места резервисана за немачке држављане, а могу бити доступна кандидатима других земаља Европске уније. Осим општих услова за запошљавање, државни службеници морају поседовати потребне стручне и образовне квалификације за запошљавање у појединим класама (разредима) и областима рада. У Немачкој не постоји централно тело за запошљавање државних службеника. Сваки орган управе је надлежан за селекцију и пријем кадрова, а одлука о избору кандидата је у границама слободне оцене старешине органа. Децентрализовани систем управљања кадровима има основ у принципу самосталног управљања и одговорности у раду министара за рад министарства. Поступци селекције кандидата су утврђени интерним прописима органа. Старешине органа одлучују о попуњавању радних места, што погодује страначкој патронажи и одсуству кохезије и хомогености у немачком службеничком систему.¹⁵²⁵

На положај се државни службеници постављају по основу предлога Директората за кадрове, након спроведеног изборног поступка у коме се проверава стручност кандидата. Након приправничког стажа, који пружа теоријску и практичну обуку, службеници имају обавезу полагања каријерног испита. Приправнички стаж се за савезне државне службенике обавља на савезном колеџу за јавну управу, на коме се службеници усавршавају у областима државне управе, спољних послова, финансија, граничне полиције, социјалног осигурања и јавне безбедности. Након положеног испита упућују се на пробни рад, који траје одређени период у зависности од школске спреме. Иако Влада предлаже и бира функционере, морају бити обезбеђене транспарентне и правичне процедуре избора и запошљавања. Карактеристичан начин запошљавања државних службеника у Немачкој је на неодређено време, али постоји и могућност запошљавања на одређени период. Посебан статус имају политички постављени државни службеници, који могу бити разрешени увек, без посебног образложења.¹⁵²⁶

Државну службу Словеније карактерише чињеница да су општи услови запошљавања у јавном сектору, као и у приватном, прецизирани законом о радним односима који се примењује од 1. јануара 2003. године. Због тога се већина запослених у јавном сектору регрутује путем уговора регулисаних приватним правом на неодређено време, а државни службеници и запослени у локалној власти и органима јавног права регрутују се на основу закона о запосленима у државној служби. Статус јавног послодавца регулише скуп правила наведених у Закону о запосленима у државној служби од 11. јуна 2002. године и Закону о систему плата у државној служби од 26. априла 2002. године.¹⁵²⁷ Закон о државним службеницима Републике Словеније, чланом 56, прописује да о пријему у радни однос одлучује руководилац. Решење о пријему у радни однос доноси се ако су испуњени следећи услови: да је обим послова трајно или привремено увећан, али да се повећани обим послова не може обављати са постојећим бројем државних службеника; да орган има обезбеђена финансијска средства за запошљавање; да је радно место одређено у систематизацији (осим изузетака наведених у члану 55. Закона о државним службеницима Републике Словеније); да је радно место упражњено; да је ново запошљавање у складу са планом рада. Ново запошљавање државних службеника дефинисано је планом рада. Закон о државним службеницима, у оквиру члана 42. каже да се кадровским планом приказује стварно стање запослености по радним

¹⁵²⁵ R. Mayntz, *Bureaucrats and Policy Making, A Comparative Analysis*, New York, 1984, 202.

¹⁵²⁶ З. Вукашиновић Радојичић, 2013, *нав. дело*, 82.

¹⁵²⁷ OECD, *Human Resources Management Country Profiles: Slovenia*, 2012, доступно на: <https://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Slovenia.pdf> (приступљено: 21.1.2022.)

местима и, у складу са областима рада и програмом рада органа за период од две године, утврђује предвиђено циљно стање запослености до радних места, односно на неодређено и предвиђени радни однос на одређено време. Планом рада се наводи и планирано смањење броја радних места или реструктурирање радних места, као и највећи могући број приправника, ученика и студената на практичној настави или сличној теоријској и практичној настави. Планирање новог радног односа на неодређено време и планирање новог запошљавања на одређено време могуће је ако се трајно или привремено повећа обим послова, а повећани обим послова не може да се обавља са постојећим бројем државних службеника.¹⁵²⁸ Чланом 45. Уредбе о унутрашњој организацији, систематизацији, пословима и звањима у органима државне управе и правосудним органима¹⁵²⁹ прописано је да на појединачном радном месту не може обављати посао више од једног државног службеника са пуним радним временом. Изузетно, на пример, за потребе пријема у службу, два државна службеника могу да раде на истом радном месту најдуже месец дана.¹⁵³⁰

Кандидати за државне службенике у Словенији морају испунити опште услове за запошљавање у складу са општим прописима о раду. Поред уобичајених услова прописаних у законодавству које уређује радне односе (пунолетство, држављанство, здравствена способност и др.), службеници морају испуњавати и услове из Закона о јавним службеницима као што су: образовне и стручне квалификације, посебно знање и вештине (нпр. познавање језика националне мањине у оним општинама у којима се језик те националне мањине употребљава као службени језик), као и неке посебне способности уколико су оне прописане законом.¹⁵³¹

Службена места могу се класификовати колективним уговором. За запошљавање на службеном месту примењују се правила јавног конкурса, што је посебно одређено Законом о државним службеницима, узимајући у обзир и члан 122. Устава Републике Словеније. Овим је прописано да је запошљавање у административним службама могуће само на основу јавног конкурса, осим у

¹⁵²⁸ Чл. 42. Закона о државним службеницима Републике Словеније.

¹⁵²⁹ Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04 – popr., 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12, 16/13, 18/13, 36/13, 51/13, 59/13, 14/14, 28/14, 43/14, 76/14, 91/14, 36/15, 57/15, 4/16, 44/16, 58/16, 84/16, 8/17, 40/17, 41/17, 11/19, 25/19, 54/19, 67/19, 89/20, 104/20, 118/20, 168/20, 31/21, 54/21, 203/21 in 29/22). Чланом 51. Уредбе о унутрашњој организацији, систематизацији, пословима и звањима у органима државне управе и правосудним органима прописано је да су службена радна места она на којима се обављају јавни послови и радна места руководиоца финансијских, рачуноводствених, кадровских, правних и информатичких служби, главне канцеларије и службе за односе са јавношћу. Ово укључује и радна места државних службеника који обављају захтевније пратеће послове који су неопходни за обављање послова органа и за које је потребно познавање јавних послова органа и најмање високо стручно образовање. Без обзира на потребан ниво образовања, службена радна места обухватају и радна места у Обавештајно-безбедносној агенцији Словеније, Обавештајно-безбедносној служби Министарства одбране и Полицији. Чланом 78. Закона о државним службеницима прописано је да функционерска радна места у органима државне управе, правосудним органима и управама месних заједница утврђује Влада уредбом. Други органи ово питање уређују својим општим актом.

¹⁵³⁰ У Министарству спољних послова два државна службеника могу да раде најдуже три месеца у току припреме за рад у иностранству, док у Министарству одбране, у току припреме за рад у иностранству, два државна службеника могу да раде највише до три месеца. од шест месеци. Изузетак у ова два случаја је дозвољен само у случају премештаја државних службеника у органу државне управе, а не и у случају закључења новог радног односа. У случајевима када приправницима Војске Словеније отказују уговор о раду без кривичних разлога, два приправника могу радити у Министарству одбране током припрема, али не дуже од шест месеци. Закон о државним службеницима раздваја службу обрана и стручно-техничка радна места, а ово раздвајање посебно долази до изражаја у поступку избора кандидата и закључивања радног односа за конкурс.

¹⁵³¹ Чл. 79. Закона о државним службеницима Републике Словеније.

случајевима предвиђеним законом. Реч је о поступку прописаном Законом о државним службеницима, који мора да обезбеди избор најпогоднијег кандидата, узимајући у обзир његову стручну спрему као критеријум подобности, који ће омогућити ефикасно и успешно обављање послова.¹⁵³²

У Словенији, процес оцењивања оспособљености кандидата може бити на више начина и кроз више фаза које су елиминаторног карактера (оцена на основу приложене документације, писмени тест, усмени интервју) да би се изабрао кандидат са најбољим резултатом. Уколико ни један од кандидата не задовољи прописане критеријуме конкурс се понавља. Изабрани кандидат се именује у одређено звање у року од осам дана од дана коначности одлуке о избору те му се у року од следећих осам дана мора понудити уговор о запошљавању. Уколико у року од 30 дана уговор не буде склопљен зато што кандидат то одбија укида се одлука о избору.¹⁵³³

Интерно тржиште рада у Словенији, осим службеника запослених у органима државне управе обухвата и службенике запослене у локалној самоуправи и судској управи. „На овај начин је проширен круг кандидата за премештај из једног органа у други и омогућено боље функционисање интерног тржишта рада у државној управи. Јавни конкурс је установљен усвајањем Закона о запосленима у државним органима 1990. године и, поново, Законом о државним службеницима, који је усвојен 2002. године. Кандидати се бирају кроз процес селекције у коме се проверавају њихове способности за обављање одређених послова (мерит принцип).“¹⁵³⁴ У Словенији је *систем испита*, који је углавном био усмерен на проверу знања у области правног система, реформом из 2008. године укинут. Испит је био свеобухватан и полагао се пред независном овлашћеном испитном комисијом. Пошто је постојала обавеза полагања испита у року од једне године од заснивања радног односа, он је више представљао вид „иницијалне обуке” него механизам за процену знања и способности. Државни службеници имали су обавезу полагања стручног испита, који се састоји из писменог и усменог дела. Теме су: уставно право, подела власти, локална самоуправа, јавне финансије, европске интеграције, управно право и функционисање органа државне управе. Систем испита је замењен системом *обавезног стручног усавршавања* који ће се реализовати у различитим фазама развоја каријере службеника. Процес селекције обухвата неколико фаза, а државни службеници који су незадовољни одлуком имају могућност изјављивања жалбе Жалбеној комисији. Против коначне одлуке Жалбене комисије се може покренути управни спор у коме ће надлежни суд за управне спорове одлучити о законитости одлуке о избору кандидата. У случају посебне процедуре за избор у највиши положај, Законом је забрањено право жалбе, али се може покренути управни спор. За избор положаја, именује се посебна изборна комисија за сваки поједини случај, коју именује Високи службенички савет. Комисија ће утврдити да ли кандидати испуњавају услове и да ли су квалификовани за обављање послова на положајима. „Словенија се разликује од других земаља, с обзиром да је министар званично надлежан за успостављање изборне комисије, као и избор и именовање чланова комисије. У пракси, ова овлашћења имају секретари министарства или руководиоци јединице за кадрове, док министри учествују само у избору руководиоца. Може се уочити да је усаглашеност система испита и селекције са европским стандардима на ниском

¹⁵³² Š. Korade Purg, „Postopek sklenitve delovnega razmerja po zakonu o delovnih razmerjih in zakonu o javnih uslužbencih“. *Kadrovske informacije, bilten Kadrovske službe Vlade RS*, april, 2008, 28.

¹⁵³³ D. Lončar, A. Martinović, D. Golić, 10/2016, *nav. delo*, 261.

¹⁵³⁴ З. Вукашиновић Радојичић, *нав. дело*, 2013, 86.

нивоу, док само балтичке земље показују способност да спрече негативне тенденције развоја након приступања.¹⁵³⁵

„Руководиоци у државној управи могу бити политички изабрана или постављена лица (министри и њихови заменици, помоћници министара, секретари министарстава) као и „неполитички“ распоређени руководиоци (начелници одељења, шефови одсека, руководиоци група итд.). Дефинисање односа између политике и стручног управног апарата (државних службеника и политичара) представља један од проблема усаглашавања са европским стандардима. У балтичким државама се највише радно место државних службеника налази на првом хијерархијском нивоу испод министра, док у другим земљама постоји један или више нивоа политички постављених лица (политичких радних места) између нивоа министра и највиших радних места државних службеника. У Словенији се између нивоа министра и помоћника министара, који су највиши државни службеници, налазе један или два државна секретара који су политички постављена лица.“¹⁵³⁶ Попуњавање слободних радних места државних службеника се првенствено врши путем мобилности, односно премештањем службеника из истог органа уколико је то могуће. Уколико то није могуће примењује се попуњавање премештањем државног службеника из другог државног органа управе, органа јединице локалне самоуправе односно органа јавне управе, односно путем интерног конкурса. Када се наведени начини попуњавања слободних радних места исцрпе, приступа се следећем облику, а то је попуњавање службеничких радних места путем објављивања јавног конкурса, односно пријемом лица које до тада није било запошљено у служби. Дакле, јавним конкурсом почиње попуњавање радних места чиновника када постоји потреба за новим запошљавањем. У случају када се попуњава стручно-технички кадар поступак запошљавања се спроводи према нормама који важе за запослене у општем режиму радног односа, за које важе одредбе закона о раду и колективног уговора. Јавни конкурс се објављује у: службеном гласнику или дневним новинама и на интернет страници министарства надлежног за послове управе. Поступак објављивања јавног конкурса спроводи се у складу са нормама Закона о општем управном поступку, осим у случају јавне расправе. Уредбом Владе уређује се поступак подношења дописа или обавештавања кандидата у поступку, као и поступак са непотпуним пријавама. Конкурсни поступак најчешће не спроводи надлежни руководилац органа који прима јавног службеника. Најчешће за ове потребе овлашћује јавног службеника из састава органа или именује посебну конкурсну комисију. Процес оцењивања квалификација кандидата који испуњавају формално прописане законске услове може бити на више начина и кроз неколико фаза које су елиминаторне (оцењивање кандидата на основу расположиве приложене документације, писмени тест, интервју и сл.). Писмено тестирање није неопходно, иако га неки руководиоци користе.¹⁵³⁷ У пракси се користе писмени тестови за проверу општег и техничког знања (у случају великог броја кандидата), писмени есеј са проблемским задатком из одређене области (друга фаза) и интервју¹⁵³⁸ (трећа фаза).¹⁵³⁹ Најзад се бира кандидат који је приликом тестирања

¹⁵³⁵ З. Вукашиновић Радојичић, *нав. дело*, 2013, 86

¹⁵³⁶ *Исто*, 97.

¹⁵³⁷ OECD, *Human Resources Management Country Profiles: Slovenia*, 2012, доступно на: <https://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Slovenia.pdf> (приступљено: 21.1.2022.)

¹⁵³⁸ G. Virant, I. Rakar, *Public administration characteristics and performance in EU28: Slovenia*, European Commission, Brussels, 2018, 939-940.

¹⁵³⁹ SIGMA, *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, Paris: OECD, 2009, 27. У периоду до 2008. године, службеници су били обавезни да полажу накнадни писмени тест код независне државне комисије у року од годину дана од пријема у радни

постигао најбољи резултат. Постоји изузетак од наведеног, и заправо представља основ за понављање конкурса, а то је уколико ниједан кандидат не испуњава прописане критеријуме. О избору кандидата доноси се одлука која се доставља свим учесницима конкурса, односно кандидатима. Право на увид у податке изабраног кандидата као и друге конкурсне материјале имају сви кандидати. Кандидат који је изабран се поставља у одређено звање у року од осам дана од дана доношења коначне одлуке о избору. Одлука о избору ће бити укинута уколико се уговор не закључи у року од 30 дана због одбијања кандидата да закључи уговор. Сходно наведеном, може се закључити да се у словеначком службеничком систему, приликом заснивања радног односа државних службеника закључује уговор о запошљавању. Наведено представља изузетак, а самим тим и специфичност словеначког система запошљавања државних службеника, јер се у упоредном праву заснивање радног односа државних службеника врши по основу решења као појединачног управног акта. Међутим, ова врста уговора би се могла сврстати у извесну атипичну врсту уговора о раду над којим се примењују одредбе Закона о државним (јавним) службеницима Републике Словеније, а не одредбе Закона о раду. Још једна специфичност овог уговора се огледа у његовом трајању, обзиром да се овај уговор не може закључити на одређено време, већ само и искључиво на неодређено време. Следећа специфичност словеначког службеничког система се односи на то да о правима и обавезама који проистичу из службеничког радног односа одлучује искључиво старешина органа и то у форми закључка. За службенике на највишим положајима (генерални директор, генерални секретар, старешина органа у саставу министарства, старешине владиних служби и начелници управних јединица) поступак јавног конкурса се окончава такође доношењем закључка. Комисију за пријем службеника највиших положаја именује Службенички савет. Право да уложи жалбу против закључка имају они кандидати који нису изабрани током конкурсне процедуре за службеничка радна места. Жалба онемогућава склапање уговора кандидату и има суспензивно дејство. По овој жалби одлучује Комисија за жалбе. Против одлуке Комисије за жалбе могуће је поднети тужбом у управном спору пред Управним судом. Кандидати који конкуришу на положајна места немају могућност жалбе на закључак, већ могу покренути управни спор.

Функционери који обављају јавне дужности углавном се бирају путем јавног конкурса. Приликом закључивања уговора о раду за функционерска радна места, послодавац мора да води рачуна о принципу јавног конкурса, којим је прописано да се функционери бирају на јавном конкурс, што омогућава равноправан третман свих пријављених кандидата. Одлучујући критеријум за избор кандидата је боља стручна спрема.¹⁵⁴⁰ Текст отвореног конкурса састоји се из два дела. Први део чине конкурсни услови које кандидат мора да испуни да би био укључен у посебан изборни поступак. Основ за утврђивање услова конкурса је систематизација радних места и услова за поједина радна места, узимајући у обзир одредбе Закона о државним службеницима и Уредбе о унутрашњој организацији, систематизацији радних места и звања у органима државне управе и правосудним органима. Текст конкурса одређује и који докази се морају приложити уз пријаву са биографијом. Други део текста садржи

однос. Тест је био заснован на познавању законске регулативе, а само 50 до 60 одсто кандидата би успешно положило тест. Према речима званичника, ово тестирање је било неадекватно за проверу радних компетенција и превише бирократско. Писмено тестирање је замењено обавезном стручном обуком. Г. Марчетић, И. Лопижић, „Запошљавање у јавној служби постсоцијалистичких земаља: ка менаџеризму или политизацији?“ *Радно и социјално право-часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, 2/2018, 35.

¹⁵⁴⁰ G. Virant, *Civil services and state administrations (CSSA) – Country Report: Slovenia*, SIGMA-OECD, Paris, 1999, 126.

стандарде професионалне компетенције, који сумирају искуство, знања, вештине и способности које кандидат мора да поседује за одређено радно место. Законом о државним службеницима Републике Словеније (члан 59) и Уредбом о поступку запошљавања у органима државне управе и правосудним органима (члан 19) утврђен је садржај појединачних огласа, односно расписивање јавног конкурса мора да садржи податке о: органу и месту рада, врсту службеног места, услове за обављање послова, доказе које кандидат мора да приложи уз пријаву, рок и адресу за подношење пријава, рок за обавештење о избору, лице које даје податке о јавном конкурсима и општи садржај рада. Чланом 52. Уредбе о унутрашњој организацији, систематизацији, радним местима и звањима у органима државне управе и правосудним органима прописано је да су услови за обављање службене функције: општи услови у складу са прописима из области радног права, службена звања, област радног односа, образовање, функционална, посебна знања и посебне способности. Изузетно, утврђују се и посебни услови утврђени секторским прописима, у случају да је секторским законом прописан одређени степен стручне спреме за поједина функционерска радна места. Компоненте објављивања интерног или јавног конкурса су исте, битно се разликују у делу где је дефинисано шта пријава мора да садржи, јер се интерним конкурсима не преиспитују услови потребни за избор у претходно стечено звање (на пример: држављанство). Међутим, и поред тога што функционер већ има одређено звање, и даље је могуће на интерном конкурсима проверити да ли кандидат испуњава услов специфичан за ово радно место, као што је стручна спрема, ако се тражи само правни смер образовања.¹⁵⁴¹ Правило јавног конкурса важи и за већ запослене државне службенике који још немају службено звање или имају ниже звање од захтеваног на радном месту за које желе да конкуришу, као и за све оне који желе да уђу у систем споља и почну да раде у службеном положају.¹⁵⁴² У члану 80. Закона о државним службеницима наводи се да је положај службена функција на којој се обављају руководећи послови који обухватају руководеће послове (планирање, организовање, усмеравање и надзор) и најзахтевније стручне послове или послове замене и непосредног помагања службеника на радним местима. генерални директор и генерални секретар у министарствима, директор органа у саставу и директор Службе Владе (заменици).¹⁵⁴³ Закон о државним службеницима утврђује посебан режим за највише руководеће функције у државној управи. Савет званичника има посебну улогу у постављању стандарда професионалне компетенције које ће кандидати морати да испуне и критеријуме за избор. Ови стандарди и критеријуми биће полазна основа за именовање конкурсних комисија и одређивање метода избора, што је такође у рукама Службеника.¹⁵⁴⁴ Уговор о раду и решење о постављењу поништавају се ако државни службеник не испуњава услове за радно место за које је закључен уговор, или ако пре закључења уговора није спроведена прописана процедура јавног конкурса. Уговор се раскида решењем. Анекс уговора о раду или решење о премештају поништава се ако лице не испуњава услове за радно место на које је распоређено или за радно место.

¹⁵⁴¹ M. Ramšak Pešec, „Novosti v postopkih pri zaposlovanju v državni upravi. Nadaljnji korak za uporabnikom prijazno in učinkovito državno upravo“. HRM, 2007, 12.

¹⁵⁴² Š. Korade Purg, *nav. delo*, 32.

¹⁵⁴³ Радна места су у министарствима (генерални директор, генерални секретар и руководиоци организационих јединица), у органима у саставу Министарства (директор и руководиоци организационих јединица), у управним јединицама (начелник управне јединице и руководиоци организационих јединица), у државним службама (директор и руководиоци организационих јединица), у управама месних заједница (директор и руководиоци организационих јединица). Члан 80, Закона о јавним службеницима Републике Словеније.

¹⁵⁴⁴ G. Virant, *nav. delo*, 20.

Анекс, односно решење ставља се ван снаге решењем.¹⁵⁴⁵ Поред услова прописаних законом или подзаконским актима (образовање, радно искуство, стручни испит и други услови), на радна места функционера примењују се скупови стандарда као што су одређено искуство, знање из области познавања принципа и развоја, правци јавне управе, јавне финансије, функционисање институција и *aquis communautaire*, управљање људским ресурсима и квалитет.¹⁵⁴⁶ Уредбом о унутрашњој организацији, систематизацији, радним местима и звањима у органима државне управе и правосудним органима (члан 51) наведени су услови за обављање функције вишег руководства: одређено звање, област образовања или стручна спрема, функционална и посебна знања и посебна способност, други услови, ако је то законом предвиђено. Поред звања потребног за обављање функције, услови су и радно искуство и степен стручне спреме. Поред наведених услова, као услов за поједино радно место или радно место могу се навести и знања, вештине, способности и карактеристике које се узимају у обзир међу критеријумима при избору државног службеника. Функционална, посебна знања и посебне способности (у зависности од садржаја послова) нису изузетно утврђени као услови за радна места за која стандарде стручне оспособљености утврђује Веће функционера.¹⁵⁴⁷

У Словенији, подела послова на стручно-техничке и чиновничке такође захтева различит третман у поступку пријема запослених на појединачни посао. Једна од суштинских разлика је у самом огласу, јер је за стручно-техничко место потребно јавно објављивање у медијима и објављивање у службеним просторијама Завода за запошљавање Словеније, док је за запошљавање на службеном месту прописано јавно надметање. Међутим, запошљавање у управним службама могуће је само на основу јавног конкурса, при чему се као критеријум подобности узима у обзир стручна спрема кандидата. При запошљавању на највишим руководећим позицијама у државној управи посебну улогу има Службеник, који поставља стандарде професионалне компетенције и критеријуме за избор. Јавни конкурс се објављује у Службеном гласнику, дневном листу и на интернет страници Министарства управе. Неопходно је проверити услове конкурса на основу којих се у поступку избора бира најстручнији кандидат. Закључивање радног односа на стручним и техничким пословима подлеже уговорној слободи, што значи да послодавац има право да одлучи са којим кандидатом ће закључити уговор о раду, као и да се придржава законских забрана дискриминације и усклађености кандидата са условима конкурса.¹⁵⁴⁸

Законом о државним службеницима, у Републици Хрватској, службенички однос је како истиче Дрмић, *expresis verbis* одређен као радноправни однос који настаје између државних службеника и државе као послодавца.¹⁵⁴⁹ Хрватска нема посебно тело које би било надлежно за селекцију државних службеника, иако је чланица Европске уније. Поступак врши комисија коју формира орган који изрази

¹⁵⁴⁵ Чл. 74. Закона о јавним службеницима Републике Словеније.

¹⁵⁴⁶ Такође је важно да сви службеници на положају познају пропис и питања из области рада. Функције генералних директора, шефова органа у саставу и шефова државних служби захтевају темељно познавање словеначких прописа и правних тековина ЕУ, док је за места генералних секретара и начелника управних јединица потребно основно познавање области рада органа. Поред стандарда, постоје и критеријуми за одабир одговарајућих кандидата за сваку позицију. Критеријум за избор је степен подобности кандидата за испуњавање стандарда у целини и појединачног скупа стандарда. Критеријум за испуњавање захтева појединог елемента стандарда је степен адекватности. G. Virant, *nav. delo*, 20-23.

¹⁵⁴⁷ Чл. 52. Уредбе о унутрашњој организацији, систематизацији, радним местима и звањима у државној управи и правосудним органима

¹⁵⁴⁸ T. Kozjek, *Zaposlovanje javnih uslužbenecv*, *Uprava, letnik VI*, 4/2008, 90.

¹⁵⁴⁹ A. Drmić, 2/2013, *nav. delo*, 570.

потребу за запошљавањем државног службеника, а сам поступак може бити интерни или јавни.

Када је у питању попуњавање слободних радних места државних службеника у Републици Хрватској, сходно члану 45. Закона о државним службеницима, на располагању су пет начина и то: јавни конкурс (*javni natječaj*), интерни оглас, напредовање, премештај и распоређивање државног службеника у складу са Законом о државним службеницима. Поступак пријема у државну службу може бити редован или ванредни.¹⁵⁵⁰ Редован поступак се проводи периодично у случајевима када се у државну службу примају лица без радног искуства, тј. приправника који имају завршено образовање одређене стручне спреме и струке. Ванредни поступак пријема у државну службу се примењује онда када у државној служби постоји потреба за пријемом стручних лица с одговарајућим искуством на радна места која су утврђена правилником о унутрашњем реду (Правилник о унутарној организацији и систематизацији).¹⁵⁵¹ Услов за спровођење, било редовног, било ванредног поступка пријема у државну службу је постојање буџетских средстава која су потребна за финансирање рада службеника.¹⁵⁵²

Јавни конкурс се објављује у службеном гласилу, односно „Народним новинама“ и на интернет страници државног органа које расписује конкурс, као и на интернет страници централног органа државне управе надлежног за службеничке односе, а такође се може објавити и у дневном листу.¹⁵⁵³ О конкурс се такође, обавештава и служба за запошљавање. Пре него што се објави јавни конкурс, орган у оквиру кога постоји слободно радно место, односно потреба за запошљавањем, дужан је у интернет апликацији CIRCA проверити да ли у оквиру Владе постоје службеници који се налазе на располагању. Уколико постоје, државни орган ће организовати тестирање и разговор (интервју), а у случају да ниједан службеник не постигне задовољавајуће резултате на спроведеном тестирању и током интервјуа, покренуће процедуру неког другог облика попуњавања радних места државних службеника.¹⁵⁵⁴ Након што се заврши тестирање кандидата, сачињава се листа кандидата пријављених на јавни конкурс, која се доставља руководиоцу органа код кога постоји потреба за запошљавањем. Приликом селекције кадрова који ће постати државни службеници у Хрватској налазимо специфичност која се тиче психолошког тестирања кандидата. Међутим, овај облик тестирања није општи услов, већ је пружена могућност руководиоцима да ово питање регулишу подзаконским актом, нпр. Правилником о унутрашњем реду.¹⁵⁵⁵ Негативна психолошка процена, представља препреку за пријем државног службеника уколико се он нађе на листи успешних кандидата. Сходно одредби члана 52. Закона о државним службеницима Републике Хрватске, кандидат који је изабран за пријем у радни однос се у исти прима по основу решења руководиоца органа или службеног лица коме решавање о том питању чини делокруг његових послова. Ово решење се доставља свим кандидатима који су се пријавили на конкурс, а онај кандидат који није задовољан решењем има могућност да у року од 15 дана, почевши од дана пријема решења поднесе жалбу Одбору за државну службу.¹⁵⁵⁶ Занимљиво је истаћи да хрватски закон предвиђа да се по извршности решења о пријему у државну службу, доноси решење о распореду на

¹⁵⁵⁰ Чл. 47, ст. 1. Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

¹⁵⁵¹ Чл. 47, ст. 2 и 3. Исто.

¹⁵⁵² Чл. 47, ст. 4 Исто.

¹⁵⁵³ Чл. 45б. Исто.

¹⁵⁵⁴ Чл. 45ц. Исто.

¹⁵⁵⁵ Чл. 50а. Исто., Чл. 16. Уредбе о расписивању и спровођењу јавног конкурса и интерног огласа у државној служби Републике Хрватске.

¹⁵⁵⁶ Чл. 54, ст. 3 Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

радно место за лице које је примљено у државну службу.¹⁵⁵⁷ Лице примљено у државну службу постаје државни службеник даном почетка рада који се утврђује у решењу о распореду, а може се одложити до највише 60 дана, о чему се доноси посебно решење.¹⁵⁵⁸ Процедура процеса селекције руководећих државних службеника у Републици Хрватској је прилично једноставнија од селекције неруководећих службеника. Селекцију врши комисија коју именује министар, односно руководилац (равнатељ) управне организације у којој се запошљава руководећи службеник, чији је обавезан члан представник органа државне управе надлежан за службеничке односе.¹⁵⁵⁹ Међутим, сам изборни поступак своди се само на формалну проверу података из пријаве и интервјуа са кандидатима, на основу кога руководилац органа предлаже именовање руководећег службеника Влади.¹⁵⁶⁰ Поред тога, руководећи службеници су такође предмет безбедносне провере, која се спроводи у складу са посебним прописима.¹⁵⁶¹ Хрватско законодавство не одређује изричито да је решење о пријему у државну службу управни акт, али закон у чл. 63. ст. 1. прописује, да је одлучивање о распореду на радно место те о другим правима и обавезама државних службеника, као и о престанку државне службе управна ствар. Иако закон говори само о решењу о распореду на радно место, треба стати на становиште да карактер управне ствари *a fortiori* у хрватском правном поретку има и одлучивање о пријему у државну службу. На основу таквих законских решења, јасно је да је за решавање спорова у вези са постављењем и разрешењем државних службеника надлежан Управни суд.

2.6. Обука и стручно усавршавање државних службеника

Спектар знања и вештина потребних државним службеницима у раду сваким даном се повећава. Поред формалног образовања, за суочавање са изазовима модерног дигиталног друштва које се брзо мења, потребна је доживотна обука и трансфер знања између различитих генерација и области рада. Већ је истакнуто да државни службеници имају обавезу да послове обављају професионално и ваљано, што самим тим имплицира и обавезу њиховог сталног стручног усавршавања. Сви државни службеници дужни су да континуирано усавршавају знања, вештине и способности неопходне за обављање послова на свом радном месту и да учествују у организованим програмима обуке на које их упућује државни орган или им је одобрено похађање одређених програма обуке.

Обука се спроводи у циљу подизања општег нивоа знања, вештина, способности и квалификација државних службеника на свим нивоима како би се допринело њиховој самосталности, професионалности, ефикасности и ефективности, хоризонталној и вертикалној мобилности и мотивацији, а тиме и укупном повећању успешности рада државне управе у целини. Анализом је утврђено да у посматраним земљама постоје разлике у институционалном окружењу.

У немачком систему, државни службеници се обучавају пре почетка обављања послова, као и током каријере. У Немачкој, за савезне државне службенике, постоје четири службена разреда, од којих сваки захтева различит степен образовања: редовна служба – захтева диплому или еквивалент (*Hauptschulabschluss*); средња

¹⁵⁵⁷ Чл. 54, ст. 4. Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

¹⁵⁵⁸ Чл. 54, ст. 6. Исто.

¹⁵⁵⁹ Чл. 26. Уредбе о расписивању и спровођењу јавног конкурса и интерног огласа у државној служби Републике Хрватске.

¹⁵⁶⁰ Чл. 27. Исто.

¹⁵⁶¹ Чл. 28. Исто.

служба – сведочанство о завршеној школи и успешан завршетак одговарајуће стручне обуке или еквивалента; виша средња служба – универзитетска улазна квалификација (*Abitur*) или еквивалента; висока служба – одговарајућа универзитетска диплома за одговарајући каријерни пут. Не постоји еквивалентан систем службених класа за јавне службенике, иако је структура плата донекле слична: оне се такође заснивају на степену образовања, а неопходна квалификација се мора стећи пре запошљавања или током интерног приправништва или на техничким факултетима или универзитетима. Да би се осигурало да је лице квалификовано да се бави широким спектром задатака јавне управе у Немачкој, јавна служба нуди систематску прелиминарну обуку и обуку током службе за различите класе служби. Кандидати за службеничку каријеру увек започињу обуку за одговарајуће дисциплине такозваном припремном службом. Обука траје између шест и 36 месеци, у зависности од каријере и образовања кандидата. На обуци се предају практични и теоријски садржаји. Каријерна обука (тзв. „припремна служба“) у Немачкој обично траје две године у средњој служби, три године у вишој средњој служби и 18 до 24 месеца у високој служби. Припремна служба није увек планирана за једноставну услугу - ако јесте, обично траје шест месеци. Током обуке кандидати се класификују као опозиви државни службеници. У овој фази, кандидати за државне службенике могу бити отпуштени из службе у кратком року ако постоји сумња у њихову подобност. Припремна служба се завршава полагањем каријерног испита, након чега се врши примање у службу државног службеника на пробни рад. Каријерни тест се обично састоји од писменог и усменог дела. Уколико „опозиви службеници“ не положи каријерни тест, имају могућност да га понове. У том случају послодавац мора да продужи период обуке за то време. За време пробног рада (најмање две године) радни однос може да престане и због прекршаја. На крају пробног рада добија се статус доживотног државног службеника. Обука и курсеви студија у јавном сектору обично су структурирани на двојној основи. То значи: теоријске и практичне фазе се смењују и надограђују једна на другу.

Комплексни каријерни систем који се заснива на стручном усавршавању омогућава да немачки државни службеници обављају не само своје, већ све послове који су везани за одређену каријеру (групу послова). Већу флексибилност у управљању кадровима пружа управо могућност да државни службеник обавља већи број послова који одговарају његовим стручним квалификацијама. Основани су институти и централне институције за стручно усавршавање службеника у Немачкој, на савезном нивоу, су: Савезна академија за јавну управу (ВАкöV)¹⁵⁶² и Савезни колеџ за јавну управу.¹⁵⁶³ Посебан вид стручног усавршавања представља обука новозапослених, која је намењена њиховом увођењу у нове области рада и интеграцији у радно окружење.¹⁵⁶⁴ За ову врсту обуке, посебну одговорност има непосредни руководилац, будући да је успешно увођење у посао од пресудног значаја за њихову мотивацију, залагање на раду и ваљано и ефикасно обављање послова. У том смислу акценат је и на стручном усавршавању руководиоца, обзиром да „организациона клима у органу зависи од умећа и знања службеника на највишим

¹⁵⁶² Основана је 1969. године као самостални део Савезног министарства унутрашњих послова. Логистичку подршку јој пружа Савезни колеџ за државну управу. Предавачи Савезне академије су запослени у јавној управи, научним установама или независни предавачи. Искусни практичари из јавне управе су посебно ангажовани у областима система државне управе, припреме прописа, припреме буџета, кадровских послова, управљања пројектима, европским интеграцијама и другим областима. Програми стручног усавршавања се припремају тако што свако министарство доставља предлог програма за наредну годину. Видети: Д. Миловановић, Ј. Ничић, М. Давинић, *нав. дело*, 157-159.

¹⁵⁶³ Ова институција је надлежна за стручно усавршавање у областима државне управе, рада управе, спољних послова, граничне полиције, финансија, јавне сигурности, социјалног осигурања итд.

¹⁵⁶⁴ Видети: Д. Миловановић, Ј. Ничић, М. Давинић, *нав. дело*, 156.

положајима.¹⁵⁶⁵ Програми обуке за руководиоце средњег нивоа спроводе се кроз једнонедељне курсеве са 3 обавезне теме. Методологија извођења обука је осмишљена тако да одражава јединство теорије и праксе. На крају курса полазници се оцењују на основу усменог и писменог теста на тему обуке. Од 1992. године Академија је дефинисала програм за руководиоце високог нивоа. Ови програми су засновани на курсевима који трају 16 недеља годишње.¹⁵⁶⁶ Садржај курсева је подељен на: основна знања, управљање пројектима, програме обуке и друго. Најважнији задаци Савезне академије за јавну управу су подршка политици савезне владе и одржавање и стално унапређење рада савезне државне управе. Важни задаци су и унапређење квалитета ускостручних и међуљудских вештина запослених у савезној државној управи, јачање њихове мотивације и подстицање размене идеја и искустава. Сходно томе, Академија је партнер савезних органа надлежних за стручно усавршавање и консалтинг у овој области. Федерална академија за јавну управу посебно осмишљава своје програме у складу са специфичним потребама клијената, актуелним политичким циљевима и најновијим достигнућима у истраживању и друштву, чиме директно подржава савезна тела у модернизацији и управљању променама. Поред тога, ова Академија пружа помоћ савезним властима да самостално реализују образовне програме и помаже запосленима у ефикаснијем комбиновању радних активности и процеса целоживотног учења. Коначно, Савезна академија за јавну управу доноси годишње програме обуке за све органе јавне управе – министарства и агенције на федералном нивоу. Академија такође нуди савете министарствима и владиним агенцијама о обуци и развоју људских ресурса.¹⁵⁶⁷

Словенија је такође једна од земаља која је успела да промовише професионалну обуку и образовање као део додатних мотивационих фактора и подстицаја како би остали у сфери јавне управе. Стручно усавршавање и оспособљавање државних службеника у Словенији може бити обавезно и добровољно. Обавезно стручно усавршавање је када је установљено програмом усавршавања од стране претпостављеног, а добровољно је на лични захтев службеника уз одобрење претпостављеног. У том смислу, државни службеници се кандидују за упућивање на даље школовање односно образовање које је у интересу државног органа у коме раде, као и на семинаре и курсеве који доприносе развоју стручних знања и способности. Влада за органе државне управе доноси стратегију образовања, усавршавања и оспособљавања, а предлог те стратегије припрема министарство надлежно за послове управе на основу израђених стручних анализа.¹⁵⁶⁸ Садржаји програма стручног усавршавања службеника, као и износ новчаних средстава које треба обезбедити за реализацију програма обуке и стручног усавршавања одређују се у посебном документу који доноси Влада. За праћење реализације овог документа надлежно је министарство надлежно за послове државне управе.¹⁵⁶⁹ Министарство за државну управу је надлежно за стратешка питања у вези са обучавањем, док су послови организације и спровођења децентрализовани.¹⁵⁷⁰ Централна организација за обуку о садржајима потребним свим државним

¹⁵⁶⁵ З. Вукашиновић Радојичић, 2013, *нав. дело*, 117.

¹⁵⁶⁶ I. Vukonjanski, 1/2019, *нав. дело*, 195.

¹⁵⁶⁷ *Исто*, 196.

¹⁵⁶⁸ Видети: G., Žurga, „Quality Management in Slovene Public Administration: Opportunities for Learning from Experience“, *HKJU-CCPA*, 4/2016, 817–846.

¹⁵⁶⁹ Извештај о имплементацији стратегије припрема Министарство за државну управу. I. Vukonjanski, 1/2019, *нав. дело*, 197.

¹⁵⁷⁰ Пре ове реформе, централна институција за спровођење програма усавршавања државних службеника била је Управна академија у оквиру Министарства за државну управу.

службеницима је Управна академија Министарства државне управе. Управна академија¹⁵⁷¹ која делује у оквиру Министарства за државну управу, је централна образовна организација државних службеника у Републици Словенији. У оквиру ове институције се припремају и организују разне обуке и стручни испити ради повећања професионализма и ефикасности рада државних службеника, као и њиховог личног развоја. Спроводи се више од 100 различитих обука¹⁵⁷² које годишње похађа више од 16.000 полазника. За поједине групе запослених којима су потребна специфична знања и вештине, обука се спроводи у оквиру појединих органа (Полицијска академија, Финансијска управа, Центар за заштиту и спасавање, Школа за директоре итд.). Иначе, Влада Словеније сваке године одобава 12 стипендија за постдипломске студије из области права, економије и јавних послова на Европском колеџу (College of Europe), попут Брижа у Белгији или Натоллина у Пољској, које спадају у ред водећих института на пољу европских студија. Иако је Влада Словеније званично одобрила ове стипендије, процес селекције је у потпуности вођен од стране Европског колеџа, што је елиминисало ризик од неравноправне селекције, ангажовање остварено путем непотизма, односно личних веза и других сметњи. По одабиру, кандидати би потписивали уговор, који их обавезује да раде у јавној управи најмање три године (одељењу државне управе, канцеларији Скупштине, Централној банци итд.). Интересантно је напоменути да ниједна особа којој је одобрена стипендија није прекинула рад у својству државног службеника, с обзиром на то да су биле свесни чињенице да раде на задатку од огромног значаја за будућност Словеније. Као државни службеници, били су свесни чињенице да ће по уласку Словеније у ЕУ, они постати високо образован и стручан кадар, који може тражити запошљање на високо плаћеним местима у Бриселу. У случају да су неки од њих желели да напусте сектор јавне управе, били су у обавези да врате државном буџету целокупан износ од 23.000,00 еура који је одобрен у сврху завршетка студија.¹⁵⁷³

У Хрватској се облици, начин и услови обуке државних службеника уређују Уредбом о облицима, начину и условима обуке државних службеника.¹⁵⁷⁴ Како би се створило бирократско окружење са капацитетима, Хрватска је основала Центар за обуку државних службеника, који заједно са Централном канцеларијом за јавну управу, помаже усвајање и примену политика на државном нивоу. Овакав импулс у реформи јавне управе Хрватске усмерен је на „диференцијацију и јачање оперативне независности управе, деконцентрацију власти и децентрализацију политичког и административног система“.¹⁵⁷⁵ У Хрватској је 2010. године основана Национална школа за јавну управу за стручно усавршавање државних и локалних службеника и запослених у јавним службама, док су у оквиру Министарства за јавну управу успостављени центри за стручно усавршавање.¹⁵⁷⁶ Када је у питању начин организовања обуке државних службеника у Републици Хрватској, програме обуке, по правилу, организују Национална школа за јавну управу и Служба државног

¹⁵⁷¹ За више информација о раду и програмима обуке и стручног усавршавања државних службеника посетити страницу: <https://ua.gov.si/>

¹⁵⁷² Списак тренутно актуелних обука за словеначке државне службенике доступан је на: <https://www.gov.si/zbirke/storitve/?title=usposabljanje>.

¹⁵⁷³ J. Džankić, S. Muk, D. Uljarević, Javna uprava u Crnoj Gori: šeme plata, sistem nagrađivanja i mogućnosti profesionalnog usavršavanja u zakonu i praksi, Institut alternativa, Podgorica, 2008, 51.

¹⁵⁷⁴ Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika „Narodne novine“, br. 10/07.

¹⁵⁷⁵ T. Antić, “Decentralizacija javne uprave u Republici Hrvatskoj – upravljanje procesom reforme”.

Ovladavanje decentralizacijom i reformama javne administracije u centralnoj i istočnoj Evropi. Budimpešta: LGI OSI, 2002, 13.

¹⁵⁷⁶ Видети: Assessment Croatia, 2011, Civil Service and Administrative Law, <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/assessmentreports.htm>.

испита, стручног оспособљавања и усавршавања у Министарству правде и управе, у складу са Планом обуке државних службеника који доноси Влада Републике Хрватске. Посебне програме обуке, поред Државне школе за јавну управу, могу самостално организовати надлежни органи државне управе. Постоје две врсте програма обуке државних службеника: заједнички и посебни. Заједнички програми обуке су програми обуке намењени свим државним службеницима, без обзира на орган у ком су запослени, а могу бити општи ако садржај програма обуке обухвата више управних области, и специјалистички ако садржај програма обуке обухвата само једно административно подручје. Заједничке обуке обухватају шест категорија. Првој категорији припадају уводни програми који су намењени новим државним службеницима. Овој категорији припадају програми обуке и програми адаптације. Другој категорији припадају специјалистички програми који су намењени одређеним групама државних службеника. Трећа категорија су програми личног развоја. Четврта група програма се односе на оне програме обуке државних службеника који желе да напредују у вишу категорију државних службеника, а петој групи припадају програми обуке за високе државне службенике. Шеста група програма су остали програми и односи се на све оне програме обуке који нису сврстани у претходно наведене категорије. Посебни програми обуке су програми обуке намењени искључиво државним службеницима запосленим у истом државном органу. У зависности од тога да ли садржај обухвата више управних области или обуку у једној управној области, могу бити општи и специјалистички.

2.7. Платни систем државних службеника

У Немачкој је један од основних принципа новог јавног менаџмента управо принцип плаћања према резултатима рада (*performance-related pay*). Овај принцип представља заправо механизам награђивања службеника на основу залагања и остварених резултата рада. У савременим организацијама, резултати рада најчешће су усмерени на дефинисање: које циљеве организација треба да оствари у будућности, како ће се резултати рада мерити и које су компетенције запослених потребне за њихову реализацију. Примена споменутог принципа управљања према резултатима рада директно утиче на повећање транспарентности рада, а такође и „смањује ризик од корупције и обезбеђује континуитет институционалног развоја, те се увођењем овог система ствара основа за иницирање реформе и прихватање промена.“¹⁵⁷⁷ Увођење овог принципа је изразито значајно за примену у земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за приступање Европској унији, а основни разлог за то је јер јача административну способност у области планирања и коришћења структуралних фондова. Поред принципа плаћања према постигнутим резултатима рада, у Немачкој је уведен и систем награђивања групе службеника за добро обављени задатак. Примена овог система доприноси превазилажењу проблема који су везани за индивидуално награђивање на основу оцењивања и јача тимски рад у државној управи. „Основна плата је иста за све државне службенике (савезне, републичке и локалне) и утврђена је савезним законом. Бонуси се договарају са одговарајућим запосленима. Постоје две платне шеме у области опште управе укључујући федералну администрацију: Шема А: Нивои (А1-А16) покривају огромну већину државних службеника, који примају додатне плате. Шема Б: Нивои (Б1-Б11) или фиксне плате које утичу на државне службенике на вишим позицијама. Основна плата се може допунити породичним додатком, као и посебним додацима који важе и

¹⁵⁷⁷ З. Вукашиновић Радојичић, 2013, *нав. дело*, 113.

за послове у иностранству. Да би се наградили за изванредни учинак, 1997. године су уведене плате у вези са учинком, кораци за рад (пораст заслуга), бонуси за учинак (једнократна плаћања) и додаци за учинак (до 12 месеци), а побољшани су 2002. године.¹⁵⁷⁸ Плата државних службеника се у Немачкој обично рачуна по месецима (за разлику од англофонског, или такође немачког пореског закона, обичаја да се рачуна по годинама). Осим платне групе, зависи и од броја година стажа. Заобилазећи додатке (за породичне или посебне позиције, итд.) и варијације у подсавезном закону, месечна плата за најнижи могући ред (А2) је 1845,90 €, а за детектива почетника (А9) је 2441,26 €, а за Почетног наставника гимназије (А13) или државног тужиоца или судије (Р1) је у оба случаја 3780,31 €, директор Гимназије (А16) на крају каријере може имати плату и до 6649,87, а државни секретар 12508,46 €. Беамте плаћа само порез на приход, али не плаћа доприносе за социјално осигурање. То значи да су њихови приходи након опорезивања много већи од прихода других државних службеника или запослених у општем режиму радних односа, тј. у приватним предузећима са упоредивом бруто платом.

Ступањем Закона о систему плата у јавном сектору¹⁵⁷⁹ (2009) у Словенији, платни систем државних службеника у Словенији идентичан је за сва министарства. Њим се одређује метод обрачуна плата, па се тако чланом 5. овог закона прецизира да се плата састоји од основне плате, додатка за постигнућа и способности и бонуса. Радни учинак службеника се оцењује на месечном нивоу, током три месеца или два пута годишње, а резултат радног учинка утиче на износ додатка за постигнућа и способности. Када је у питању напредовање, као критеријуми који се процењују су оцена рада на годишњем нивоу и дужина радног стажа. Потребно је да прође најмање три године између два унапређења. Основна зарада утврђује се разврставањем радног места или звања у један од платних разреда из платне скале која је у прилогу Закона о систему плата у јавном сектору. Вредност платних разреда усклађује се једном годишње приликом планирања републичког буџета, узимајући у обзир број државних службеника и функционера у складу са усвојеним програмом рада, њихове основне зараде са планираним напредовањем, висину зараде и накнаде. Важно је да ниво координације буде исти и за државне службенике и за службенике.¹⁵⁸⁰ Члан 8. Закона о систему плата у јавном сектору представља платне разреде и нивое потребне стручне спреме, уз објашњење да се основне зараде државних службеника утврђују и на основу разврставања послова и звања у платне разреде. Платни разреди изражавају степен сложености послова и звања према траженој стручној спремности или квалификацији и наставља да се најнижи могући платни разред без напредовања за поједини платни разред утврђује колективним уговором за јавни сектор. Основна плата државног службеника утврђује се платним разредом у који се сврстава радно место или звање на које је државни службеник распоређен или које је стекао напредовањем. Основна плата функционера утврђује се платним разредом у који се сврстава појединачна функција или платним разредом који функционер стиче напредовањем, ако функционер може напредовати у складу са законом.¹⁵⁸¹ У случају да државни службеник обавља послове са нижом стручном спремом од прописане,

¹⁵⁷⁸ Еуростат, Архива: Јавно запошљавање – Немачка, 2018, доступно на: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_Germany&oldid=368810 (приступљено: 20.1.2022).

¹⁵⁷⁹ Закон о систему плата у јавном сектору Републике Словеније - Закон о sistemu plač v javnem sektorju „Uradni list RS“, št. 108/09 –uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/1 – ORZSPJS49a, 27/12 –odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 –ZFU, 50/14, 95/14 –ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18 in 204/21.

¹⁵⁸⁰ Чл. 3-5. Закона о систему плата у јавном сектору Републике Словеније.

¹⁵⁸¹ Чл. 9. Исто.

има право на основну зараду која је за два платна разреда нижа од основне зараде посла који обавља. Ако државни службеник који обавља такве послове има више од 23 године радног стажа, има право на основну зараду која је за један платни разред нижа од основне зараде посла који обавља.¹⁵⁸²

Закон о државним службеницима Републике Хрватске¹⁵⁸³ не уређује плате државних службеника. Закон у поглављу Основна права (*Temeljna prava*) утврђује да државни службеници за свој рад имају право на плату и то право на једнаку плату за једнак рад, односно рад једнаке вредности. Чланом 10, став 3. тог Закона о државним службеницима упућује се да ће се плате и друга материјална права државних службеника уредити посебним законом, што до сада није учињено, већ постоји само Предлог закона о платама у јавном сектору. Плата радника, државних и правосудних функционера, овлашћених државних ревизора, активних војних лица и полицијских службеника по посебним прописима, састоји се од основне зараде и додатака на основну плату. На службенике Пореске управе примењује се Уредба о називима радних места и коефицијентима сложености послова, додатку на услове рада те критеријумима и највишем могућем износу додатка за натпросечне резултате у раду за службенике Пореске управе.¹⁵⁸⁴ На службенике царинске управе примењује се Уредба о класификацији радних места и коефицијентима сложености послова царинских службеника,¹⁵⁸⁵ а на полицијске службенике примењује се Уредба о плаћама полицијских службеника.¹⁵⁸⁶ Основна зарада, сходно Предлогу закона, је производ вредности коефицијента сложености послова и основице за обрачун зараде увећане за 0,5% за сваку навршену годину стажа осигурања стеченог по основу радног односа по општем пропису о пензијском осигурању. Основна зарада утврђује се за рад са пуним радним временом у трајању од месец дана.¹⁵⁸⁷ Коефицијенти сложености послова државних службеника утврђени су Уредбом о називима радних места и коефицијентима сложености послова у државној служби.¹⁵⁸⁸ Службеници и запослени који раде на пословима са посебним условима рада имају право на посебне додатке за посебне услове рада. Послови са посебним условима рада су послови на којима запослени и запослени који их обављају преовлађујући део сваког радног дана, због своје природе, тежине и околности у којима се обављају, су у опасности од угрожавања живота, професионалне болести или значајног оштећења здравља, а не може се избећи применом прописаних мера заштите на раду и других мера у складу са посебним прописима. Послови са посебним условима рада и накнаде на које државни службеници имају право уређени су Уредбом о пословима и посебним условима рада у државној служби.¹⁵⁸⁹

¹⁵⁸² Чл. 14. Закона о систему плата у јавном сектору Републике Словеније.

¹⁵⁸³ *Zakon o državnim službenicima Republike Hrvatske*, „Narodne novine“, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19.

¹⁵⁸⁴ *Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova, dodatku na uvjete rada te kriterijima i najvišem mogućem износу додатка за натпросечне резултате у раду за службенике Пореске управе* „Narodne novine“, br. 78/17.

¹⁵⁸⁵ *Uredba o klasifikaciji radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova carinskih službenika* „Narodne novine“, br. 78/17.

¹⁵⁸⁶ *Uredba o plaćama policijskih službenika* „Narodne novine“, br. 129/2011, 82/2012, 25/2013, 140/2013, 32/15, 40/15, 40/16 i 11/17.

¹⁵⁸⁷ Чл. 8. и 9. Предлога закона о платама у јавном сектору, доступан на: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-11-22/150702/PZ_797.pdf

¹⁵⁸⁸ *Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi* „Narodne novine“, br. 37/2001.

¹⁵⁸⁹ *Uredba o poslovima i posebnim uslovima rada u državnoj službi* „Narodne novine“, br. 74/02, 58/08, 119/11 i 33/13.

2.8. Систем оцењивања и напредовања државних службеника

У савременим службеничким системима, оцењивање је интерактиван поступак, који захтева константну комуникацију о резултатима рада између претпостављених и подређених службеника.¹⁵⁹⁰ У Немачкој, свака федерална јединица има свој систем оцењивања, али је уведен општи систем квота, односно процента броја државних службеника који могу добити одређену оцену (на пример, само 5-10% може бити оцењено највишом оценом, или само 20-30% средњом оценом итд.). Из наведеног проистиче да две највеће оцене може да има ограничени број запослених, док сви остали имају средњу оцену.¹⁵⁹¹ У зависности од тога да ли се од руководиоца захтева да их примењују дословно или имају одређени степен флексибилности у њиховој употреби, квоте могу бити правно обавезујуће или необавезујуће.¹⁵⁹² Такође, у циљу побољшања објективности у оцењивању државних службеника у Немачкој се примењује и тзв. Методологија 360 степени¹⁵⁹³, која у процес оцењивања уноси више објективности, из разлога што укључује већи број оцењивача који имају различит однос према лицу које се оцењује. Ова методологија је прилично разуђена, јер подразумева да се оцењивање не врши само хијерархијски, од врха ка дну, односно од стране руководиоца према запосленом, већ и од стране запосленог ка руководиоцу и другим колегама. Рад државног службеника, дакле, не оцењује само његов руководиоца, већ и његове колеге, лица која су службенику подређена у хијерархији, као и сам службеник који може бити обавезан да предложи оцену о свом раду и резултатима рада. Оцене учинка немачких државних службеника се спроводе редовно, најмање сваке три године (и у међувремену) и представљају основу за доношење одлука о кретању службеника, његовом напредовању, распоређивању и стручном усавршавању.¹⁵⁹⁴ Реформски процес којим је немачка управа, која је традиционално била оријентисана на прописе, прешла на управу која је усмерена на исходе у пословању, односно на резултате рада, представља темељну промену.

Напредовање државних службеника у Немачкој се заснива на мерит систему, односно систему заснованом на напредовању по заслугама. Систем напредовања зависи од стечених стручних квалификација, нивоа способности, професионалног искуства, као и остварених резултата рада. Поред услова који се тичу самог службеника, неопходан услов за напредовање јесте и постојање слободног вишег радног места. Основни елемент напредовања државних службеника је оцењивање њиховог учинка, које се обавља редовно, најмање сваке три године, или у посебним околностима. Свака република Савезне Републике Немачке има свој систем оцењивања. Примера ради, У Баварској је предвиђено полагање испита као неопходан услов за напредовање службеника. На основу положеног испита за одређено место, службеник се уписује у листу напредовања, а именовање на више место може добити на основу успеха на испиту (повољне оцене).

С обзиром да службенички систем Немачка припада групи затворених каријерних система - успостављен је систем ступњевито распоређених каријера

¹⁵⁹⁰ Видети: Х. А. Рол, *нав. дело*, 2008.

¹⁵⁹¹ Готово да нема запослених који имају најнижу оцену.

¹⁵⁹² Видети: А. Рабреновић, Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање, *нав. дело*, 133-148.

¹⁵⁹³ Поред Немачке, ова методологија се примењује и у Аустрији, Данској, Финској, Француској, Шведској, Великој Британији, Норвешкој и другим земљама.

¹⁵⁹⁴ За немачку управу која је традиционално оријентисана на прописе, прелазак на управу која је усмерена на резултате рада представља темељну промену.

(група службеника), а једна каријера обухвата групу радних места (*Stelle*), која подразумевају исту стручну спрему. Разликују се каријера обичне службе, каријера средње службе, каријера више службе и каријера високе службе у зависности од стеченог образовања, као што је размотрено у одељку који разматра систем обуке пре и током службе. Свака каријера обухвата три до четири радна места, а свако радно место је разврстано у неколико платних разреда и док је службеник на том радном месту, напредује од нижих платних разреда према вишим платним разредима свог радног места по истеку одређеног времена. Хијерархија службеника, независно од радних места, долази до изражаја само у платним разредима. Оштра граница између каријера не постоји, те је прелазак из једне каријере у другу могућ и без испуњавања улазних претпоставки - довољно је полагање стручног испита, уколико посебним прописима није предвиђен други услов. Такође, приступ једној каријери се не сме ускратити зато што је кандидат претходно образовање за своју каријеру стекао у другој области рада. Посебна пажња је посвећена попуњавању руководилачких радних места, те се службеници постављају на одређени период или подлежу пробном раду, чиме се умањује могућност да „неодговарајућа“ особа¹⁵⁹⁵ буде изабрана за то радно место. Овај механизам такође јача мобилност руководиоца, мотивацију и конкуренцију.¹⁵⁹⁶

У Словенији је институт напредовања предвиђен Законом о државним службеницима, а оцењивање представља основу напредовања. Радна места државних службеника и намештеника класификована су с обзиром на сложеност послова и услове рада. Државни службеници стичу звања након избора по спроведеном конкурсном или напредовањем у више звања.¹⁵⁹⁷ Уколико је службеник изабран након спроведеног конкурса, он се бира у најниже звање и у оквиру њега обавља послове одређеног радног места. Оцењивање службеника у Републици Словенији прописано је законом другачијим од Закона о државним (јавним) службеницима. Закон о јавним службеницима чланом 111. врши само реферирање на закон који прописује платни систем у јавном сектору. Ближа правила о оцењивању прописана су уредбом. Према Уредби о напредовању јавних службеника у платне разреде,¹⁵⁹⁸ јавни службеници се оцењују за период од 1. јануара до 31. децембра сваке године¹⁵⁹⁹. У Словенији, руководиоци имају обавезу праћења рада државних службеника, као и њихових стручних способности, усавршавања и развоја каријере. Руководилац мора најмање једном годишње интервјуисати државне службенике своје организационе јединице, што представља основу за њихово напредовање. Споменута уредба прописује, да се рад државних службеника оцењује описним оценама разврстаним у пет нивоа и то: одличан, врло добар, добар, задовољава и незадовољава.¹⁶⁰⁰ То показује да за оцењивање користе метод дескриптивних скала оцењивања. Тачније, постоји пет нивоа: одлична оцена, што значи да је посао урађен одлично и знатно изнад очекивања у погледу стандарда, веома добра оцена се тумачи као добро обављен посао изнад очекивања, добар значи да је посао обављен добро и у складу са очекивањима, задовољавајућа оцена значи да је посао обављен на задовољавајући начин, али је већ делимично испод очекивања, и последња, незадовољавајућа оцена рада, што значи да посао није урађен или је урађен незадовољавајуће и потпуно испод

¹⁵⁹⁵ Овде се мисли на недостатак менаџерских вештина или стручног знања.

¹⁵⁹⁶ З. Вукашиновић Радојичић, 2013, *нав. дело*, 104.

¹⁵⁹⁷ Чл. 84. Закона о државним службеницима Републике Словеније.

¹⁵⁹⁸ Уредба о напредовању јавних службеника у платне разреде Републике Словеније - *Uredba o napredovanju javnih uslužbenecv v plačne razrede*, *Uradni list RS*, št. 51/08, 91/08 i 113/09, 22/19 in 121/21.

¹⁵⁹⁹ Чл. 2, ст. 3. Уредбе о напредовању јавних службеника у платне разреде Републике Словеније.

¹⁶⁰⁰ Чл. 2, ст. 4-8. *Исто*.

очекивања. Четврти члан споменуте Уредбе даље описује процес евалуације. Поступак оцењивања јавних службеника спроводи се једном годишње и то најкасније до 15. марта.¹⁶⁰¹ Поступак оцењивања се примењује само за државне службенике који су током претходне календарске године провели најмање 6 месеци у служби, али се оцењују и они државни службеници који су одсутни дуже од шест месеци због посла код послодавца и који су одсутни дуже од шест месеци због повреде на раду, професионалне болести и родитељског старања (породиљског одсуства).¹⁶⁰² Овакво формулисање одредбе која се односи на оцењивање службеника који су одсутни сматрамо неподобном из разлога што они у случају коришћења одсуства било које врсте нису присутни на радном месту, те не постоји ни основ за оцењивање њиховог рада.

Оцену државног службеника у Словенији утврђује одговорно лице или претпостављени државног службеника по овлашћењу одговорног лица.¹⁶⁰³ Прописан је и образац за оцењивање службеника, који је саставни део Уредбе о напредовању јавних службеника у платне разреде и који има своју формалну и материјалну димензију. Бодују се оцене државних службеника и то оценом одличан са 5 поена, оценом веома добар са 4 бода, оценом добар са 3 бода и оценом задовољавајући са 2 бода. Незадовољавајућа оцена се не бодује. Бодови се уписују у Евиденцију о напредовању у државној служби за период напредовања. Испуњеност провере услова утврђује се на основу збира три годишње оцене.¹⁶⁰⁴ Одредбом члана 4, став 5 прописано је да уколико службеник није оцењен оцењује се у наредном року за оцењивање. Оцене се прикупљају у Евиденцијском листу којим се утврђују услови за потенцијално напредовање са збиром три годишње оцене. Уредба о унапређењу државних службеника у платне разреде чланом 5. предвиђа да за један платни разред напредују они државни службеници који у току напредовања остваре: 11 бодова на првом и другом унапређењу, најмање 12 бодова за трећи и четврти, најмање 13 поена на пети, са даљим напредовањем од најмање 14. За чак два платна разреда напредују сви државни службеници који су на првом напредовању остварили најмање 14, а на наредном 15 бодова. Уредба о унапређењу државних службеника у платне разреде појашњава да државни службеник који на основу збира три годишње оцене није сакупио довољан број бодова за напредовање полаже наредне године испит за напредовање.

Напредовање у словеначкој државној служби се заснива „на критеријуму резултата рада. На истом нивоу каријере могуће је напредовати на виши ниво, док се прелазак на виши ниво каријере може извршити само на основу даљег образовања и одговарајућих изборних процедура.“¹⁶⁰⁵ Сви државни службеници укључујући и судије, тужиоце и државне правобраниоце могу напредовати у платном разреду. Наведено се једино не односи на функционере. Државни службеници на радним местима на којима је могуће и напредовање у више звање могу напредовати за највише пет платних разреда у сваком звању, а државни службеници који немају могућност напредовања у звању могу на радном месту напредовати највише десет платних разреда.¹⁶⁰⁶ Такође, према Закону о систему плата у јавном сектору, државни службеник може напредовати сваке три године за један или два платна разреда ако испуњава прописане услове. Период од последњег напредовања у виши платни разред

¹⁶⁰¹ Чл. 4, ст. 2. Уредбе о напредовању јавних службеника у платне разреде Републике Словеније.

¹⁶⁰² Чл., 4, ст. 3. *Исто*.

¹⁶⁰³ Чл., 4, ст. 6. *Исто*.

¹⁶⁰⁴ Чл., 4, ст. 1. *Исто*.

¹⁶⁰⁵ Р. Брковић, Б. Урдаревић, „нав. дело, 33.; Р. Брковић, 2009, нав. дело, 339.

¹⁶⁰⁶ Чл. 16, ст. 2. Закона о систему плата у јавном сектору Републике Словеније.

сматра се периодом напредовања. За период напредовања узима се у обзир време док је државни службеник радио на пословима за које је прописан исти степен стручне спреме. Надлежни орган, односно руководилац најмање једном годишње проверава испуњеност услова за напредовање.¹⁶⁰⁷ Услов за напредовање државних службеника у виши платни разред је радни учинак исказан у периоду напредовања. Учинак се оцењује кроз: резултате рада, самосталност, креативност и прецизност у обављању послова, поузданост у обављању послова, квалитет сарадње и организације рада, и друге вештине везане за обављање послова.¹⁶⁰⁸

Други модел напредовања је, дакле, напредовање у звања. Напредовање у звања врши се с циљем промовисања развоја каријере и награђивања јавних службеника. Поступак и начин провере испуњености услова за напредовање уређује се Уредбом о унапређењу функционера у звања.¹⁶⁰⁹ Услови за напредовање прописани споменутом уредбом су: прописани степен стручне спреме, радно искуство и други услови утврђени законом, подзаконским или општим актом послодавца, да службени послови на радном месту на коме службеник ради могу да се обављају у вишем степену, као и да је државни службеник постигао адекватну службену оцену при оцењивању.¹⁶¹⁰ Такође, Уредбом о унапређењу функционера у звања су прописани и услови под којима државни службеник не може напредовати, а то су: уколико је службеник неспособан за обављање дужности на коју је постављен, а спреченост за рад утврђена од последњег постављења функционера у звање, све док, након утврђивања спречености, поново не буде подобан за напредовање, ако је државном службенику изречена дисциплинска мера опомене или новчане казне, а која важи све до брисања мере из евиденције и ако је службеник осуђен за кривично дело учињено на раду или у вези са радом, и то све до брисања те казне из казнене евиденције.¹⁶¹¹ За утврђивање оцене службеника користе се критерији, начин и поступак оцењивања у складу са прописом који уређује напредовање јавних службеника у виши платни разред у органима државне управе, правосудним органима и органима јединица локалне самоуправе. Службеник може напредовати на основу службене оцене у звање за један степен више од звања у којем се налазио пре него што је испунио услове за напредовање. Службеник се унапређује када у звању истог звања, у периоду од последњег напредовања, постигне три пута оцену одличан или четири пута најнижу оцену веома добар или пет пута најнижу оцену добар. Према Уредби о унапређењу државних службеника у звања, функционер може бити унапређен у више звање на основу оцене рада. Овај напредак се може схватити као преплитање финансијских и нефинансијских награда. Унапређењем у звање запослени стиче више звање, које схватамо као нефинансијску награду, али се тиме повећава и његова основна плата, што разумемо као финансијску награду. Чланом 4. Уредбе о унапређењу јавних функционера у звања прописано је да се за напредовање у више звање користе разреди, начини и поступци који су идентични прописима којима се уређује напредовање државних службеника у виши платни разред. Такође, за напредовање у више звање, функционер мора да постигне оцену одличан три пута или најмање четири пута веома добар или најмање пет добрих оцена у времену од последњег унапређења. Међутим, према шестом члану, унапређење у звање на основу оцене је ограничено на један ниво виши од звања које је функционер имао пре

¹⁶⁰⁷ Чл. 16, ст. 3. Закона о систему плата у јавном сектору Републике Словеније.

¹⁶⁰⁸ Чл. 17, ст. 1. *Исто*.

¹⁶⁰⁹ Уредба о унапређењу функционера у звања - Uredba o napredovanju uradnikov v nazive „Uradni list RS“, št. 98/08, 16/09, 19/10 in 24/19.

¹⁶¹⁰ Чл. 3, ст. 1. *Исто*.

¹⁶¹¹ Чл. 3, ст. 2. *Исто*.

испуњавања услова. Нефинансијске или нематеријалне награде су оне које не спадају у систем плата, али научници ипак приписују велики утицај на појединца. Када говоримо о нефинансијском награђивању, мислимо на награде као што су ново звање, флексибилно радно време, рад код куће, додељени жељени пројекат, паркинг место, репутација, сигурност посла, коришћење објеката за одмор, могућност личног развоја, похвале итд. Све ове награде су нефинансијске, али ипак имају одређену вредност за запослене. Они не побољшавају материјално стање запослених, већ побољшавају квалитет рада запосленог и његовог радног окружења. Друга веома важна нефинансијска награда су различите едукације и обуке које се нуде запосленима. Осим нових знања, запосленима дају веће самопоуздање и доприносе њиховом личном развоју.

Функционер напредује и када, према бодовању предвиђеном прописом којим се уређује напредовање државних службеника у виши платни разред, оствари 16 бодова за четири године, без обзира на број бодова који је добио на задовољавајући начин. Службеник напредује у звање другог степена када у звању истог степена добије пет пута оцену одличан или шест пута оцену врло добар.¹⁶¹² Службеник може напредовати у назив првог степена кад у називу истог степена постигне седам пута одличну оцену.¹⁶¹³ У назив првог степена службеник не може напредовати убрзано. Ако је службеник премештен на ниже захтевно радно место по властитој жељи или из службених разлога, тада се уз проверавање испуњености услова за његово напредовање узимају у обзир такође оцене које је постигао на захтевнијем радном месту односно у вишем називу. Уредба прописује и убрзано напредовање. Наиме, службеник који добије одличну оцену по унапређењу у један степен може бити унапређен и ако су испуњени услови у погледу образовања, радног искуства и захтева места, може напредовати у звање за један степен више на предлог претпостављеног који образлаже да су његови стручни и професионални квалитети од значаја за орган. Број оваквих напредовања у конкретном органу не може прелазити више од 5% службеника у органу који су у истој години оцењени одличном оценом. Удео од 5% заокружује се тако да најмање један службеник може напредовати у органу овим начином напредовања.¹⁶¹⁴ Поступак провере испуњености услова за напредовање врши се сваке календарске године до 15. марта. Руководилац органа одлучује о напредовању у року од 60 дана. Службеник се унапређује у више звање 1. новембра, а права из вишег звања стиче од 1. децембра календарске године у којој је утврђено да испуњава услове за унапређење.

Државни службеници у Републици Хрватској подлежу оцењивању једном годишње, с тим да се оцењивање за претходну годину мора завршити до 28. фебруара текуће године.¹⁶¹⁵ Сходно одредби члана 82, став 2 хрватског Закона о државним службеницима, неће се оцењивати они државни службеници који су у претходној календарској години провели краће од шест месеци у државној служби, као ни службеници који су на пробном раду. Међутим, овде треба напоменути неуједначеност норме која се односи на оцењивање службеника који су на пробном раду. Наиме, пробни рад се ипак оцењује али је његова сврха суштински другачија, обзиром да се одредбом члана 55 Закона о државним службеницима Републике Хрватске, оцењивање пробног рада има за сврхуостанак или отпуштање из државне службе и ово оцењивање се врши по истеку пробног рада са само две врсте оцена:

¹⁶¹² Чл. 5, ст. 1 и 2. Уредбе о унапређењу функционера у звања.

¹⁶¹³ Чл. 5, ст. 3. *Исто*.

¹⁶¹⁴ Чл. 8. *Исто*.

¹⁶¹⁵ Чл. 82, ст. 1. Закона о државним службеницима Хрватске.

„задовољава“ и „не задовољава“. Сврха, односно циљ оцењивања је, да се државни службеници подстакну да квалитетно и ефикасно обављају послове који су им поверени, поштују службене дужности, да се понашају у складу са прописаним Етичким кодексом¹⁶¹⁶ и да се кроз сагледавање њиховог рада и доприноса у државној служби успостави критеријум за њихово даље награђивање и напредовање у државној служби.¹⁶¹⁷ Оцене хрватских државних службеника су класификоване у пет нивоа и то: „успешан“, „примеран“, „изузетан“, „задовољава“ и „не задовољава“.¹⁶¹⁸ Предлог оцене, који мора бити образложен утврђује непосредно претпостављени државни службеник. Предлог се затим доставља на увид државном службенику, коме у случају незадовољства предлогом оцене припада право да уложи примедбу на предлог.¹⁶¹⁹ Одредбом члана 10 став 3 Уредбе о поступку и критеријумима оцењивања државних службеника¹⁶²⁰ прописује се да државни службеник има право дати примедбу на предлог годишње оцене у року три дана од дана од којег му је омогућен увид у предлог. У наведеном случају, надређени службеник ће размотрити примедбу заједно са службеником чији је рад предмет оцењивања. Након усаглашавања, следи прилично специфичан процес. Наиме, предлог оцене се доставља свима који су по хијерархији надређени државном службенику све до службеног лица овлашћеног за доношење решења о оцени. Сва хијерархијски надређена лица дају мишљење о предлогу оцене службеника, а уколико се не слажу са предлогом, потребно је да наведу разлоге свог неслагања и затим да предложе оцену државног службеника.¹⁶²¹ Уредбом о поступку и критеријумима за оцењивање државних службеника је прописан рок за достављање мишљења о предлогу годишње оцене и то најкасније до 31. јануара текуће календарске године за претходну годину.¹⁶²² Сматрамо да је овакав начин оцењивања рада хрватских државних службеника прилично сложен, као и да уноси велику несигурност и необјективност у систем оцењивања обзиром да у поступку оцењивања учествује више оцењивача (од уобичајено два), као и из разлога што је надређенима остављен рок од чак месец дана за достављање мишљења. Решење о оцени доноси руководиоца органа или службено лице које је овлашћено за доношење решења о оцени узимајући у обзир предлог непосредно надређеног државног службеника, као и мишљења других хијерархијски надређених државних службеника, изузев уколико се ради о државном службенику који је по хијерархији директно потчињен само руководиоцу, односно кога оцењује непосредно само руководиоца.¹⁶²³ Оцена мора бити образложена, а на решење службеник има право жалбе коју подноси Одбору за државну службу у року од 15 дана¹⁶²⁴ и у оквиру жалбе мора навести разлоге због којих се решење побија и приложити релевантне доказе на којима се жалба заснива.¹⁶²⁵ Закон о државним службеницима Републике Хрватске диференцира ситуације у којима се оцена узима у обзир. То су ситуације које утичу како позитивно, тако и негативно на статус државног службеника. Ситуације које утичу позитивно тичу се утврђивања: потребе образовања државних службеника,

¹⁶¹⁶ Опширније о Етичком кодексу државних службеника видети у: Ž. Vojković, *Etički kodeks državnih službenika, Hrvatska i komparativna javna uprava*, 7/2007, str. 1028-1042.

¹⁶¹⁷ Чл. 83. Закона о државним службеницима Хрватске.

¹⁶¹⁸ Чл. 84. Исто.

¹⁶¹⁹ Чл. 85. Исто.

¹⁶²⁰ Уредба о поступку и критеријима осјенјивања државних службеника, „Narodne novine“, br. 133/11.

¹⁶²¹ Чл. 85, ст. 4. Закона о државним службеницима Хрватске.

¹⁶²² Чл. 11, ст. 2. Уредбе о поступку и критеријумима оцењивања државних службеника.

¹⁶²³ О систему оцењивања државних службеника у Хрватској видети: К. Ratković, „Razvoj sustava osjenjivanja državnih službenika u Hrvatskoj“, *Hrvatska javna uprava*, 1/2010, 13-34.

¹⁶²⁴ Чл. 63, ст. 3. Закона о државним службеницима Хрватске.

¹⁶²⁵ Чл. 86. Исто.

услова за напредовање, услова за унапређење, услова за упућивање државног службеника на рад ван државне службе и услов за коришћење плаћеног студијског одсуства.¹⁶²⁶ Ситуације када оцена државног службеника утиче негативно на његов статус су: када државни службеник добије оцену „задовољава“ након чега се упућује на допунско, односно додатно стручно усавршавање (оспособљавање) или се премешта на друго радно место истог или нижег степена сложености послова, када је државни службеник оцењен оценом „не задовољава“ имплицира престанак државне службе *ex lege*, односно државном службенику престаје радни однос по сили закона, даном извршења решења о оцени, а такође и када је службеник у поступку изрицања санкције за повреду службене дужности, узимају се у обзир постигнуте оцене државног службеника.¹⁶²⁷

Напредовање у Хрватској подразумева распоред државног службеника на више радно место у оквиру исте категорије или прелазак у вишу категорију радног места. Напредовање може бити редовно и ванредно. Редовно напредовање државног службеника може се извршити под следећим условима: ако је државни службеник једаном оцењен оценом „изузетан“ или најмање два пута узастопно оценом „примеран“ или најмање три пута узастопно оценом „успешан“ или вишом оценом, ако постоји слободно радно место систематизовано правилником о унутрашњој систематизацији на које се службеник може распоредити, као и ако испуњава услове за распоред на радно место.¹⁶²⁸ Сходно наведеном, може се закључити да се ради о условима који се морају испунити кумулативно. Када је у питању ванредно напредовање, Уредбом о начинима и условима напредовања државних службеника је прописано да државни службеник који не испуњава услове радног искуства на одговарајућим пословима за распоређивање у подкатегорију у поткатегорији виши, руководиоца или млађи руководиоца може бити унапређен на радно место у овим поткатегоријама ако има последипломске научне или стручне студије или докторат у области која се односи на државну или јавну управу или из делокруга државног органа и ако остварује посебно истакнуте резултате у области од значаја за рад државног органа.¹⁶²⁹ Државни службеник који не испуњава услове за радно искуство на одговарајућим пословима за распоређивање на радно место у поткатегорији вишег или нижег руководиоца, може бити унапређен на то радно место у тој подкатегорији ако има постдипломске научне или стручне студије, односно докторат наука из области државне или јавне управе или делокруга државног органа и ако остварује посебно истакнуте резултате у области од значаја за рад државни орган.¹⁶³⁰ Чланом 8. Уредбе о начинима и условима напредовања државних службеника одређени су услови за ванредно унапређивање нижих државних службеника и прописано је да државни службеник који током државне службе стекне виши степен стручне спреме може бити унапређен на неуправљачко (неруководеће) радно место за које је као услов прописан виши степен стручне спреме, ако има дупло више радног искуства од радног искуства прописаног као услова за распоред на радно место. Конкретно које ће од ових услова морати испунити зависи од категорије односно звања радног места. Тако нижи државни службеници који током државне службе стекну виши степен образовања могу напредовати на радно место за које је услов прописан степен

¹⁶²⁶ Чл. 87, ст. 1. Закона о државним службеницима Хрватске

¹⁶²⁷ Чл. 87, ст. 2 и чл. 88. Исто.

¹⁶²⁸ Чл. 90. Закона о државним службеницима Хрватске., Чл. 3. Уредбе о начинима и увјетима напредовања државних службеника, “Народне новине”, бр. 77/07, 142/11 и 105/15.

¹⁶²⁹ Чл. 5. Уредбе о начинима и увјетима напредовања државних службеника.

¹⁶³⁰ Исто.

образовања који је накнадно стекао, сходно одредби члана 8 Уредбе о начинима и условима напредовања државних службеника.

2.9. Премештај (мобилност) државних службеника

Мобилност државних службеника у земљама централне и источне Европе, није у довољној мери развијена, с обзиром да неуједначена пракса управљања кадровима на нивоу министарстава, као и неконзистентан систем плата, не подстичу премештај запослених из једног органа у други. Постоји пракса премештаја на друго одговарајуће радно место у истом (или другом) органу уколико се утврди да нема потребе за радом у оквиру његовог радног места. Постоји и могућност преквалификације, односно додатног стручног усавршавања у циљу оспособљавања за обављање послова на другом радном месту. Мобилност државних службеника у Европској унији, постаје све значајнија, нарочито у смислу привременог рада службеника у управама других земаља чланица. У том смислу, ради промовисања мобилности, установљен је заједнички пројекат „Центри за информисање“ (*National Contacts Points*) који има за циљ да пружи подршку националним органима, пружањем информација о јавној управи, слободним радним местима, законодавству у одређеној земљи чланици и другим питањима.¹⁶³¹

У Немачкој је мобилност развијена на свим нивоима (локалном, централном и савезном). За потребе рада када је потребна сагласност службеника, или на лични захтев службеника, државни службеник може бити стално или привремено премештен на друго радно место у оквиру истог органа, привремено премештен у други орган (на пример: премештај из савезног у републички орган) или могу бити стално премештени у други орган.¹⁶³² Такође, уз сопствени пристанак, државни службеник може бити привремено премештен у другу институцију јавног сектора, која не мора бити део јавне управе (међународну организацију или другу институцију), а сагласност мора бити дата писмено или електронски.¹⁶³³ Као што је истакнуто, немачки државни службеници могу, из службених разлога, бити привремено распоређени у целини или делимично на делатност која одговара додељеној функцији на подручју послодавца друге државе или савезне владе. Из службених разлога, дозвољено је привремено упућивање у целини или делимично на радњу која не одговара службеној дужности ако се од државног службеника може очекивати да нову делатност обавља на основу претходног оспособљавања или стручног усавршавања. Такође је дозвољено упућивање у делатност која не одговара тренутној позицији службеника са истом основном платом. За упућивање потребна је сагласност државног службеника. Супротно од наведеног, премештај је дозвољен и без сагласности ако је нова делатност разумна и одговара органу са истом основном платом, а премештај не прелази период од пет година. О упућивању одлучује руководилац у договору са послодавцем примаоцем. Ако послодавци нису другачије уговорили, важе прописи који важе за област послодавца пријема у погледу дужности и права државних службеника, осим прописа о службеној заклетви, именовању, исплати зарада, здравствених накнада и пензија. Обавезу плаћања плате службенику који је упућен има и послодавац коме је извршено упућивање.¹⁶³⁴ Немачки државни службеници могу, на захтев или из службених разлога, бити премештени на радно

¹⁶³¹ З. Вукашиновић Радојичић, 2013, *нав. дело*, 88.

¹⁶³² Чл. 28. Савезног закона о државним службеницима Немачке.

¹⁶³³ Чл. 28, ст. 4. *Исто*.

¹⁶³⁴ Чл. 14. Закона који регулише статус државних службеника у савезним државама (*Beamtenstatusgesetz - BeamStG*)

место за које су оспособљени у области послодавца у другој држави или савезној влади. За премештај потребна је сагласност државног службеника. Изузетак од наведеног је када је премештај дозвољен и без сагласности ако нова служба има најмање исту основну плату као претходна. Накнаде за посао се не сматрају делом основне плате. О премештају одлучује послодавац који премешта службеника у договору са послодавцем који обавља пријем службеника. Службенички однос се наставља код новог послодавца.¹⁶³⁵ У случају реорганизације, укључени органи морају се у року од шест месеци након реорганизације договорити да одреде из којих органа ће се преузети поједини државни службеници. Све док државни службеник није примљен, сви органи пријема солидарно одговарају за плату на коју он или она има право.¹⁶³⁶

Мобилност словеначких државних службеника је фактор „најрационалнијег коришћења расположивих људских ресурса, као и јачања и оспособљавања државне службе за прилагођавање различитим потребама у датом тренутку.“¹⁶³⁷ Закон о државним службеницима Републике Словеније, у погледу мобилности службеника, регулише овај институт члановима 147-153. У оквиру овог института Закон о државним службеницима разликује премештај због потреба за послом и премештај на захтев државног службеника. Послодавац (руководилац) може преместити државног службеника на његов захтев или због потреба за радом: ако су наведени пословни разлози, ако се утврди да државни службеник није способан за обављање посла, ако је могуће обезбедити ефикаснији рад тела о чему одлучује руководилац, ако се трајно промени обим посла или се поједноставе процедуре рада и државни службеник више нема пуно радно време, и у другим случајевима утврђеним законом.¹⁶³⁸ Налазимо специфичност у Словенији, јер закон прописује да ако се државни службеник премешта, место рада не може бити удаљено више од 70 km или више од једног сата јавним превозом од претходног места рада државног службеника.¹⁶³⁹ Слично као и у Словенији, институт премештаја је регулисан и у Хрватској. Разлика се огледа у томе што Закон о државним службеницима прописује случајеве када државни службеник може користити право на премештај по личном захтеву. То су случајеви када постоји здравствени или породични разлог. За одобрење премештаја по основу здравствених разлога потребно је мишљење лекара о потреби промене радног места.¹⁶⁴⁰

Премештање је могуће на одговарајуће радно место за које државни службеник испуњава прописане услове и способан је да га обавља. Премештај може бити трајан или привремен. У Словенији, привремени премештај може трајати најдуже две године¹⁶⁴¹, што важи и за Немачку.¹⁶⁴² У Хрватској такође постоји подела на трајан и привремени премештај. Разлика се огледа у томе што је хрватски законодавац одредио да привремени премештај може трајати најдуже годину дана, односно до повратка одсутног службеника кога премештени службеник замењује.¹⁶⁴³

Функционер у Словенији може бити премештен за стално само на службено место које може бити у рангу истог разреда, осим ако се премештај врши по основу спречености за обављање службене дужности или из пословног разлога. Функционер

¹⁶³⁵ Чл. 15. Закона који регулише статус државних службеника у савезним државама (Beamtenstatusgesetz - BeamStG)

¹⁶³⁶ Чл. 16. Исто.

¹⁶³⁷ Р. Брковић, Б. Урдаревић, *нав. дело*, 33.; Р. Брковић, 2009, *нав. дело*, 339.

¹⁶³⁸ Чл. 149, ст. 1. Закона о државним службеницима Републике Словеније.

¹⁶³⁹ Чл. 149, ст. 2. Исто.

¹⁶⁴⁰ Чл. 79, ст. 2. Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

¹⁶⁴¹ Чл. 147. Закона о државним службеницима Републике Словеније.

¹⁶⁴² Видети: Чл. 27. Закона о савезној државној служби Немачке.

¹⁶⁴³ Чл. 80, ст. 2. Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

може бити премештен и на захтевније радно место ако испуњава услове за избор у најниже звање у којем се послови обављају на тој функцији и друге услове за то радно место. Изузетно државни службеник, може, ако пристане, бити премештен на стручно-техничко радно место. У овом случају, уговором о раду може бити одређено да функционеру мирује звање и да му се време проведено у обављању послова на стручно-техничком месту на које се пребацује урачунава у напредовање. Службеник може бити привремено премештен и на радно место на којем се обављају захтевнији послови у вишем звању. Функционер мора да испуњава услове у погледу потребне стручне спреме за то радно место, али се не поставља у више звање, већ му се права утврђују према вишем звању за време премештаја. Сагласност државног службеника на премештај може се доказати само потписивањем анекса уговора о раду. На државне службенике не примењује се одредба Закона о радним односима, која уређује престанак понудом новог уговора.¹⁶⁴⁴

2.10. Повреда службене дужности и одговорност

У европским земљама, правила о дисциплинској одговорности, вођењу поступка и изрицању санкција уређена су на детаљан начин. Упоредни системи детаљно уређују дисциплински поступак и процесна права државног службеника у њему. Оснивају се релативно независна тела (комисије, савети) која одлучују о дисциплинској одговорности. Она се оснивају као сталне или *ad hoc* комисије како би се постигла правилност дисциплинске казне. У овим телима су заступљени државни службеници или њихов састав у целини чине државни службеници. По правилу, одлука о дисциплинској одговорности мора бити образложена и уречена државном службенику, који има право жалбе инстанцијом органу, па потом и суду. У многим земљама су и инстанциона тела састављена од државних службеника.

У Немачкој, повреде радних дужности нису таксативно утврђене, али су утврђене дисциплинске мере према државним службеницима које важе како за службена лица, тако и за пензионисане функционере. Савезни дисциплински закон Немачке се примењује и на државне службенике и пензионисане службенике који су раније били у другом радном односу као државни службеници, судије, професионални војници или војници на одређено време због службених престапа које су починили у претходном радном односу или као корисници таквог радног односа да имају; и у случају оних који су напустили и отпуштени из таквог радног односа. Промена послодавца, дакле, не спречава примену овог закона.¹⁶⁴⁵ Дисциплинске мере према службеним лицима су: укор, (члан 6 Савезног дисциплинског закона Немачке), новчана казна (до висине месечне зараде функционера или плате кандидата. Ако државни службеник нема стаж или плату, може се изрећи новчана казна до 500 евра - члан 7 Савезног дисциплинског закона Немачке), смањење плате (делимично смањење месечне зараде државних службеника за највише једну петину у трајању од највише три године - члан 8 Савезног дисциплинског закона Немачке), смењивање на ниже радно место - деградирање (Државни службеник губи сва права из своје претходне функције, укључујући припадајућу плату и овлашћење да користи претходно службено звање - члан 9 Савезног дисциплинског закона Немачке) и уклањање из државне службе (државни службеник губи право на накнаду и бенефиције, као и овлашћење да користи службено звање и звања која му се стичу у вези са обављањем функције и да носи униформу - члан 10 Савезног дисциплинског

¹⁶⁴⁴ Чл. 147. Закона о државним службеницима Републике Словеније.

¹⁶⁴⁵ Чл 2. Савезног дисциплинског закона Немачке - „Савезни дисциплински акт од 9. јула 2001. (BGBl. I S. 1510), који је последњи пут измењен чланом 62. Уредбе од 19. јуна 2020. (BGBl. I S. 1328)“

закона Немачке). Дисциплинске мере према пензионисаним функционерима су: смањење пензије (члан 11 Савезног дисциплинског закона Немачке) и одузимање пензије (члан 12 Савезног дисциплинског закона Немачке). Дисциплински поступак је двостепен - када је реч о службеницима на савезном нивоу, у првом степену се води пред савезним дисциплинским коморама (у оквиру органа, како је прописано чланом 17 Савезног дисциплинског закона Немачке), а у другом пред Савезним дисциплинским судом (у ту сврху образују се већа при управним судовима и сенати за дисциплинска питања при вишим управним судовима. Дисциплинско веће одлучује у саставу од три судије и два оцењивача државних службеника као почасне судије, осим ако не одлучује судија појединац. Оцењивачи државних службеника не учествују у доношењу одлука ван усмене расправе и у доношењу судских одлука. Један од оцењивача државних службеника треба да припада управној грани и каријерној групи државног службеника против кога се води дисциплински поступак¹⁶⁴⁶). Овај суд је заправо врста посебног управног суда, будући да је основан при Савезном управном суду. Надлежност дисциплинских судова је проширена и на друга питања, као што су смањивање плате, спречавање напредовања и отпуштање службеника.

Када је у питању покретање управног дисциплинског поступка, у Немачкој прави се разлика између покретања поступка који се покреће по службеној дужности и поступка који се покреће на захтев службеника. Покретање поступка по службеној дужности почиње ако постоји довољно чињеничних индиција које оправдавају сумњу на прекршај, па је претпостављени дужан да покрене дисциплински поступак. Уколико има довољно чињеничних индиција да је то случај, послодавац је дужан да покрене дисциплински поступак и да у том поступку утврди релевантне чињенице. По завршетку истраге, он мора да одлучи да ли ће поступак бити обустављен или ће бити неопходна дисциплинска мера.

У оквиру свог надзора, виши претпостављени и врховни орган службе обезбеђују испуњење ове обавезе; у било ком тренутку могу преузети одговорност за дисциплински поступак. Ако државни службеник обавља две или више функција које нису међусобно повезане и ако претпостављени у чијем ресору је једна од ових функција намерава да против њега покрене дисциплински поступак, обавестиће претпостављене који су надлежни за друге функције. Против службеног лица се због истих чињеница не може покренути даљи дисциплински поступак. Ако државни службеник обавља две или више функција које су у односу главне и споредне функције, дисциплински поступак против њега може покренути само претпостављени који је надлежан за главну функцију.¹⁶⁴⁷

У зависности од тежине прекршаја, послодавац може по сопственом нахођењу предузети следеће дисциплинске мере: укор, новчану казну, смањење плате, деградирање и удаљење из државне службе. Чак и без дисциплинског поступка, службена права могу бити изгубљена у случају тешких кривичних дела. Ово је случај, на пример, у случају правоснажне осуде немачког суда на казну затвора од најмање једне године због намерног дела.¹⁶⁴⁸

Када је у питању покретање поступка од стране службеног лица, државни службеник може поднети захтев претпостављеном или вишем претпостављеном за покретање дисциплинског поступка против себе како би се ослободио сумње да је

¹⁶⁴⁶ Чл. 45. и 46. Савезног дисциплинског закона Немачке.

¹⁶⁴⁷ Чл. 17. Исто.

¹⁶⁴⁸ Чл. 41. Закона о савезној државној служби Немачке, као и члан 24. Закона којим се уређује статус државних службеника у савезним државама (Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern)

учинио прекршај. Пријава се може одбацити само ако нема довољно чињеничних индиција које оправдавају сумњу на прекршај. О овој одлуци се обавештава службено лице.¹⁶⁴⁹ О покретању дисциплинског поступка државни службеник се одмах обавештава чим је то могуће без угрожавања разјашњења чињеница. При томе му се мора рећи за какво је недолично понашање оптужен. Истовремено, мора бити обавештен да је слободан да се изјасни усмено или писмено или да не сведочи о ствари и да користи овлашћеног представника или помоћ у било ком тренутку. Државном службенику се даје рок од месец дана за подношење писмене изјаве и рок од две недеље за подношење изјаве да жели усмено говорити. Ако је државни службеник благовремено изјавио да жели да да усмену изјаву, рочиште се мора одржати у року од три недеље од пријема изјаве. Ако је државни службеник из нужних разлога спречен да испоштује рок или да се одазове позиву на усмену расправу и ако је то одмах саопштио, рок се мора продужити или поново позвати. Рокови и позиви се достављају службенику.¹⁶⁵⁰ Ако је службенику изречена опомена, новчана казна, смањење плате или пензије, таква мера ће се изрећи дисциплинским налогом. Сваки претпостављени је овлашћен да изриче опомене и новчане казне њему подређеним службеницима. Смањење зарада може одредити: врховни орган службе у највећој мери и претпостављени непосредно потчињени највишем службеном органу до умањења једне петине плате за две године.¹⁶⁵¹ Ако државни службеник буде деградиран, удаљен из државне службе или лишен пензије, против њега ће се покренути дисциплински поступак, који води врховни орган управе.¹⁶⁵² Послове дисциплинске надлежности обављају управно надлежни судови. У ту сврху образују се већа при управним судовима и сенати за дисциплинска питања при вишим управним судовима. Дисциплинско веће одлучује у саставу од три судије и два оцењивача државних службеника као почасне судије, осим ако не одлучује судија појединац. Оцењивачи државних службеника не учествују у доношењу одлука ван усмене расправе и у доношењу судских одлука. Један од оцењивача државних службеника треба да припада управној грани и каријерној групи државног службеника против кога се води дисциплински поступак. Председник Већа за дисциплинска питања одлучује, ако је одлука донета у припремном поступку, по повлачењу тужбе, пријаве или жалбе, по окончању судског дисциплинског поступка у главној ствари и о трошковима.¹⁶⁵³

У Словенији су правила о дисциплинској одговорности избачена из Закона о државним службеницима, па се од 2005. године дисциплинска одговорност службеника третира према одредбама општег закона о раду.¹⁶⁵⁴ Намеће се питање, зашто се законодавац одлучио за овакво решење. У теоријским разматрањима, осим постојеће констатације нисмо пронашли одговоре. Мишљења смо да је уговорни

¹⁶⁴⁹ Чл. 18. Савезног дисциплинског закона Републике Немачке.

¹⁶⁵⁰ Чл. 20. Исто.

¹⁶⁵¹ Чл. 33. Исто.

¹⁶⁵² У случају покретања поступка за пензионисане државне службенике, сходно члану 84. Савезног дисциплинског закона Републике Немачке, дисциплинска овлашћења врши врховни службени орган надлежан у тренутку пензионисања. Он може пренети своја овлашћења у целини или делимично на подређене надређене по општем договору; а наредбу објавити у Савезном гласнику закона. Ако надлежни врховни орган службе више не постоји, Савезно министарство унутрашњих послова, грађевинарства и заједнице утврђује који је орган надлежан.

¹⁶⁵³ Чл. 33. Савезног дисциплинског закона Републике Немачке.

¹⁶⁵⁴ До краја 2005. године дисциплинску одговорност државних службеника у Републици Словенији прописивао је Закон о јавним службеницима (Поглавље XVII). Такође постојала је и Уредба о дисциплинском поступку у органима државне управе, правосудју и управама локалних заједница (*Uredbo o disciplinskem postopku v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti*, Uradni list RS, št. 58/03 in 113/05 – ZJU-B), која од 31.12.2005. године више није важећи акт.

третман службеничког односа определио законодавца да и дисциплинску одговорност подведе под норме општег правног режима. Такође, обзиром није усвојена уредба Владе која би регулисала ово питање, у великој мери постоји правна несигурност.¹⁶⁵⁵ Укратко ће се приказати институт дисциплинске одговорности сходно Закону о радним односима Републике Словеније.¹⁶⁵⁶ Наиме, споменути закон у поглављу XII прописује дисциплинску одговорност и дисциплинске санкције. При томе, чланом 172 прописано је да запосленом који крши уговорне обавезе или друге обавезе из радног односа, послодавац може у случају утврђене дисциплинске одговорности изрећи опомену или друге дисциплинске санкције као што су новчана казна или смањњем других погодности (бонуса) уколико су прописане колективним уговором на нивоу делатности. Послодавац је обавезан да пре изрицања дисциплинске санкције у писменој форми обавести запосленог о наводној повреди и да му омогући да се о наводима изјасни у разумном року, који не може бити краћи од три радна дана од дана обавештавања (као што је и у немачком систему), осим ако постоје околности које би неоправдано очекивале од послодавца да раднику то омогући. Послодавац мора одлучити о дисциплинској одговорности запосленог у року од месец дана од дана када је сазнао за повреду или у року од три месеца од дана када је повреда учињена. Решење о дисциплинској одговорности мора бити изражено у писаној форми и послодавац је дужан да исту образложи. Извршење дисциплинске санкције застарева у року од 30 дана од дана достављања решења о дисциплинској одговорности.¹⁶⁵⁷ Сходно наведеном, може се закључити, да Закон о радним односима Републике Словеније само начелно прописује дисциплинску одговорност, односно да њено даље разрађивање препушта колективним уговорима и подзаконским општим правним актима послодавца, тј. органа управе, иако сам Закон не даје експлицитно овлашћење органима управе за доношење подзаконске материје за наведену област. Међутим, увидом у Колективни уговор за јавни сектор¹⁶⁵⁸ и Колективни уговор за ванпривредну делатност у Републици Словенији¹⁶⁵⁹ уочавамо да они не садрже ни једну одредбу која се тиче дисциплинске одговорности државних службеника. Може се закључити да је послодавцу дата могућност да сопственим актима уреди институт дисциплинске одговорности државних службеника.

Хрватски Закон о државним службеницима класификује повреде службене дужности на лаке¹⁶⁶⁰ и тешке.¹⁶⁶¹ Лаке повреде службене дужности прописују се законом, уредбом Владе и правилником о унутрашњем реду, док су тешке повреде

¹⁶⁵⁵ Видети: J. Hinrik Meyer-Sahling, Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession, Public Governance and Territorial Development Directorate, Support for Improvement in Governance and Management, Sigma/Oecd, Sigma Paper No. 44, GOV/ SIGMA (2009/1), May, 2009, Paris, стр. 64.

¹⁶⁵⁶ Закон о радним односима Републике Словеније - *Zakon o delovnih razmerjih* „Uradni list RS“, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/1 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US in 15/22.

¹⁶⁵⁷ Видети: Чл. 172-176 Закона о радним односима Републике Словеније.

¹⁶⁵⁸ Колективни уговор за јавни сектор - *Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS)*, „Uradni list Republike Slovenije“, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15, 21/17, 46/17, 69/17 и 80/18.

¹⁶⁵⁹ Колективни уговор за ванпривредну делатност у Републици Словенији - *Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji* „Uradni list Republike Slovenije“, št. 18/91-I, 53/92, 13/93 – ZNOIP, 34/93, 12/94, 18/94 – ZRPJZ, 27/94, 59/94, 80/94, 64/95, 19/97, 37/97, 87/9 – ZPSDP, 3/98, 3/98, 39/99 – ZMPUPR, 39/99, 40/99 – popr., 99/01, 73/03, 77/04, 115/05, 43/06 – ZKoliP, 71/06, 138/06, 65/07, 67/07, 120/07, 57/08 – KPJS, 67/08, 1/09, 2/10, 52/10, 2/11, 3/12, 40/12, 1/13, 46/13, 95/14, 91/15, 88/16, 80/17, 80/18, 31/19, 80/19, 97/20, 160/20 in 88/21.

¹⁶⁶⁰ За детаљан попис лаких повреда службене дужности видети: чл. 98. Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

¹⁶⁶¹ За детаљан попис тешких повреда службене дужности видети: чл 99. Исто.

службене дужности прописују законом.¹⁶⁶² О лаким повредама службене дужности одлучује руководиоц органа, док о тешким повредама службене дужности одлучује Службенички суд у првом степену, а другом степену Виши службенички суд.¹⁶⁶³ Након спроведеног поступка утврђивана повреде службене дужности,¹⁶⁶⁴ државном службенику, могу се изрећи следеће санкције: најпре се изриче опомена и то: усмена, а затим писмена опомена, након ове две санкције приступа се писменој опомени са уписом у лични картон државног службеника, након свих врста опомена изриче се новчана казна у висини до 10% плате службеника исплаћене у месецу када је казна изречена.¹⁶⁶⁵ За тешке повреде службене дужности хрватски закон предвиђа следеће санкције државним службеницима: први квалификаторни облик казне је новчана казна на период једног до шест месеци, у месечном износу од 10 до 20% укупне плате исплаћене службенику у месецу у којем је казна изречена, други облик казне је премештај државног службеника на друго радно место ниже сложености послова истог степена образовања и последњи облик казне, који је уједно и најтежи по државног службеника јесте престанак државне службе.¹⁶⁶⁶ О изреченој санкцији доноси се решење, а службеник има право да против решења уложи жалбу. За лаку повреду службене дужности жалба се улаже Службеничком суду, а за тешку повреду службене дужности жалба се изјављује Вишем службеничком суду. Рок за изјављивање жалбе, како за лакше, тако и за теже повреде службене дужности је 15 дана од дана достављања решења.¹⁶⁶⁷

Посебна специфичност у односу на опсервиране законе односи се на то да хрватски Закон о државним службеницима предвиђа и удаљење државног службеника из државне службе због повреде службених дужности. Институт удаљења се примењује у случајевима када је против државног службеника покренут кривични поступак или поступак због тешке повреде службене дужности, а повреда је такве природе да би даљи останаk државног службеника у служби док траје поступак могао наштетити интересима службе.¹⁶⁶⁸ Скоро идентичну одредбу прописује и наш законодавац, одредбом члана 116, став 1. Сходно одредби члана 112 став 2 и 3 хрватског Закона о државним службеницима, обавезно удаљење се изриче оним државним службеницима који су осумњичени за дела која носе обележје корупције, као и за оне државне службенике којима је одређен притвор. О удаљењу државног службеника, руководиоца органа доноси решење на које постоји могућност изјављивања жалбе надлежном службеничком суду у року од 15 дана од дана када је решење достављено.¹⁶⁶⁹ Жалба не одлаже извршење решења, а по жалби је Службенички суд дужан да поступи у року од 15 дана од дана пријема жалбе¹⁶⁷⁰ (док српски законодавац прописује рок од 5 дана¹⁶⁷¹). Одлука службеничког суда о жалби је извршна даном достављања решења странци. Сходно одредби члана 109 хрватског

¹⁶⁶² Чл. 97, ст. 2. Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

¹⁶⁶³ Чл. 100. *Исто*.

¹⁶⁶⁴ Поступак за повреду службене дужности прописан је само законом, а то је чл. 102-109. Подзаконским актом није предвиђено нити конкретизовано формирање дисциплинске комисије за лакше повреде службене дужности. Видети: А. Drmić, „Vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije”, *Hrvatska komparativna javna uprava*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 3/2010, 771-797.

¹⁶⁶⁵ Чл. 110, ст. 1. Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

¹⁶⁶⁶ Чл. 110, ст. 2. *Исто*.

¹⁶⁶⁷ Чл. 108, ст. 2 и 3. *Исто*.

¹⁶⁶⁸ Чл. 112, ст. 2 и 3. *Исто*.

¹⁶⁶⁹ Чл. 113, ст. 1. *Исто*. Рок за изјављивање жалбе према Закону о државним службеницима Републике Србије је 5 дана од дана пријема решења. Видети: чл. 117, ст. 1. Закона о државним службеницима Републике Србије.

¹⁶⁷⁰ Чл. 113, ст. 2 и 3. Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

¹⁶⁷¹ Видети: чл. 117, ст. 2 и 3. Закона о државним службеницима Републике Србије.

Закона о државним службеницима, право на покретање поступка за лаку повреду службене дужности застарева у року од три месеца од дана сазнања за учињену повреду и учиниоца (док је у Србији овај рок годину дана¹⁶⁷²), а најкасније у року од шест месеци од дана када је повреда учињена. Уколико у року од једне године од дана покретања поступка не буде донето извршно решење, поступак ће се обуставити због застарелости. Дакле, застарелост вођења поступка за лаку повреду службене дужности се ограничава на годину дана. Право на покретање поступка за тежу повреду службене дужности застарева у року од годину дана од дана када се сазнало за учињену повреду и учиниоца, а најкасније у року од три године од дана када је повреда учињена (док је у Србији овај рок одређен на две године¹⁶⁷³). Уколико у периоду од три године од дана покретања поступка не буде донето извршно решење, поступак ће се обуставити због застарелости. Сходно наведеном, закључује се да је у Хрватској застарелост вођења поступка за тежу повреду три године (док је у Србији овај рок одређен на две године¹⁶⁷⁴). Судаћи према изнесеним одредбама, дисциплинска одговорност државних службеника у Републици Хрватској прописана је по управном уместо по преовлађујућем моделу кривичног поступка. Треба напоменути да се кривични поступак уместо управног модела дисциплинске одговорности службеника примењује у већини земаља Европске уније. Мишљења смо да Хрватска има прилично добро уређен систем дисциплинске одговорности државних службеника, али да су рокови застарелости, нарочито они који се односе на покретање поступка за лакшу повреду службене дужности веома кратки. Није јасно зашто немачки Савезни закон, нити Закон о савезној државној служби не садрже одредбе о застарелости поступка.

¹⁶⁷² Видети: чл.118, ст. 1. Закона о државним службеницима Републике Србије.

¹⁶⁷³ Видети: чл. 118, ст. 1. *Исто*.

¹⁶⁷⁴ Видети: чл. 118, ст. 2. *Исто*.

2.11. Заштита сталног радног односа и случајеви престанка службеничког односа

Направићемо кратак осврт на заштиту сталног радног односа. Начело заштите сталног радног односа државних службеника гарантује запошљавање без обзира на трајање мандата владе и овлашћења политичара и руководиоца да изричу меру престанка радног односа. Такође, овај принцип у великој мери обезбеђује стабилност запослења службеника, што утиче на развој стручности и јача принципе професионализма и политичке неутралности. У Немачкој, већина службеника ужива веома висок степен сигурности посла. Немачки државни службеници имају доживотни стаж, а јавни службеници раде не одређено или неодређено време. Међутим, многи државни службеници (*Angestellte*) такође уживају доживотни мандат.¹⁶⁷⁵ У Словенији, по правилу, државни службеник заснива радни однос на неодређено време (члан 54, став 1 Закона о државним службеницима Словеније), што прописује и наша земља, одредбом члана 62. Закона о државним службеницима. У Хрватској постоји иста одредба (члан 53, став 1 Закона о државним службеницима) с тим да се прецизира да је пробни рад обавезан. У Немачкој се користи термин „доживотни службеници“. Наиме, за доживотне немачке службенике могу бити постављена само лица која испуњавају услове за пријем у радни однос и који су се у потпуности доказали током пробног периода (члан 11 став 1, у вези са чланом 7. Савезног закона о државним службеницима Немачке¹⁶⁷⁶). Специфичност немачког закона у односу на све остале опсервиране законе јесте у одредби која се односи на то да се државни службенички однос на пробном раду претвара у доживотни најкасније након пет година ако су за то испуњени законски услови државне службе (члан 11, став 2. Савезног закона о државним службеницима Немачке).

Пре него што анализирамо специфичности, потребно је најпре напоменути разлике у терминологији. Словеначки законодавац за престанак службеничког односа користи синтагму „престанак уговора о раду“ (чланови 153-163 Закона о државним службеницима),¹⁶⁷⁷ што и није зачуђујуће обзиром да је службенички однос у словеначком систему заправо уговорни однос. У Србији се користи термин престанак радног односа (чланови 126-132 Закона о државним службеницима). „Престанак државне службе“ је термин који се користи у Немачкој (чланови 30-43 Савезног закона о државним службеницима Немачке) и у Хрватској (чланови 132-137 Закона о државним службеницима). Сматрамо да је најпрецизније дефинисан институт престанка службеничког односа, када је у питању термилошки аспект у немачком и хрватском и законодавству, обзиром да државни службеници врше државну службу, а не ступају у радни однос, док се термин „радни однос“ користи за запослене у општем режиму радних односа.

Пошто државни службеници заснивају радни однос на неодређено време, радни однос им може престати под тачно предвиђеним условима. У Немачкој прописани су разлози за престанак службеничког односа: отпуштање, губитак службених права, удаљавање из државне службе по Федералном дисциплинском закону и пензионисање.¹⁶⁷⁸ Разликује се шест врста отпуштања и то, отпуштање: по

¹⁶⁷⁵ C. Demmke, T. Moilanen, *nav. delo*, 77.

¹⁶⁷⁶ Савезни закон о државним службеницима Немачке од 5. фебруара 2009. (BGBl. I S. 160), који је последњи пут измењен чланом 1. Закона од 28. јуна 2021. (BGBl. I S. 2250)“ (“Bundesbeamten-gesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist”)

¹⁶⁷⁷ Док у Словенији, за запослене у општем режиму радних односа, односно сходно Закону о радним односима овај институт је насловљен као „отказ уговора о раду“, видети: чл. 77.

¹⁶⁷⁸ Чл. 30. Савезног закона о државним службеницима Немачке.

закону, из уверљивих разлога, на захтев, отпуштање државних службеника на пробном раду, отпуштање државних службеника на руководећим позицијама на пробном раду и отпуштање политичких државних службеника на пробном раду.¹⁶⁷⁹ Као разлози су најчешће прописани: неподесност државног службеника за рад на одређеном радном месту, неспособност и недостатак стручних капацитета за обављање послова, повреде правила о дисциплинској одговорности, неспособност за рад, незадовољавајуће оцене рада, испуњеност услова за пензију и други.

Радни однос државним службеницима у Републици Словенији везан је за уговор о раду тако да у највећем броју случајева и престаје престанком уговора о раду по било ком основу. У Словенији уговор о раду државним службеницима, по основу Закона о радним односима, истиче: истеком времена на које је закључен, смрћу службеника, по основу споразума, редовним или ванредним отказом, као и пресудом суда.¹⁶⁸⁰

Дакле, код престанка радног односа државни службеник или послодавац откаже или ће писменим споразумом раскинути уговор о раду, што представља споразумни раскид уговора о раду¹⁶⁸¹, док је код премештаја потребна сагласност службеника, односно ако државном службенику није могуће у року од месец дана извршити премештај на одговарајуће радно место, отказује му се уговор о раду. Ако до премештаја дође у отказном року, отказ се опозива уз сагласност државног службеника.¹⁶⁸² Након чега се потписује анекс уговора о раду.¹⁶⁸³ Словеначки закон не познаје одредбу да службенички однос престаје „по сили закона“, док сви остали анализирани закони исту прописују. У Немачкој су то следећи разлози: 1) ако нису више испуњени основни услови за пријем у службенички однос, 2) ако службеници достижу старосну границу за пензионисање и службенички однос не престаје када оду у пензију.

У Хрватској је дата исцрпна листа разлога за престанак радног односа по сили закона, и то: 1) смрћу службеника, 2) достављањем правоснажног решења о признавању права на инвалидску пензију због опште спречености за рад, 3) када наврши 65 година живота и најмање 15 година пензијског стажа, осим ако се руководиолац органа и државни службеник другачије договоре, водећи рачуна о потребама службе, 4) када је осуђен на казну затвора или дуготрајног затвора или делимичну условну казну за кривично дело - даном сазнања правноснажности пресуде, осим ако му је изречена условна осуда или му је замењена казна затвора. друштвено корисним радом, 5) када је неоправдано одсутан са рада пет радних дана узастопно - на дан напуштања службе, односно првог дана одсуства са посла, 6) ако државни испит не положи у прописаном року - истеком рока у којем је био дужан да положи државни испит, ако овим законом није другачије прописано, 7) ако се утврди да у тренутку пријема у државну службу није испуњавао услове за пријем у државну службу прописане законом или да је у тренутку пријема у државну службу постојала сметња, за пријем у државну службу, 8) када је осуђен на престанак државне службе због тешке повреде службене дужности - даном извршења одлуке службеничког суда, 9) ако се приликом премештаја не јави на нову дужност у утврђеном року - дан када је морао да се јави на дужност, 10) ако је оцењен оценом „незадовољава“ - даном извршења решења о оцени, 11) у другим случајевима утврђеним законом.

¹⁶⁷⁹ Чл. 31-36. Савезног закона о државним службеницима Немачке.

¹⁶⁸⁰ Чл. 77. Закона о радним односима Републике Словеније.

¹⁶⁸¹ Чл. 81. Исто.

¹⁶⁸² Чл. 158, ст. 5. Закона о државним службеницима Словеније.

¹⁶⁸³ Чл. 147, ст. 6. Исто.

Поред наведеног, словеначки Закон о радним односима прописује и разлоге за редован отказ уговора о раду државном службенику¹⁶⁸⁴ од стране послодавца и то: пословни разлог (престанак потребе за обављањем одређених послова по условима уговора о раду, из економских, организационих, технолошких, структурних или сличних разлога на страни послодавца), 2) неостваривање очекиваних резултата рада (јер запослени не обавља посао на време, стручно и квалитетно, неиспуњавање услова за рад утврђених законима и другим прописима донетим на основу закона, због чега запослени испуни или не може да испуни уговорне или друге облигационе односе), 3) кривица државног службеника (повреда уговорне обавезе или друге обавезе из радног односа), 4) неспособност за обављање послова по условима уговора о раду због инвалидности у складу са прописима којима се уређује пензијско и инвалидско осигурање, односно прописима којима се уређује професионална рехабилитација и запошљавање инвалида и 5) неуспешан рад на тесту.¹⁶⁸⁵ Одредбом члана 111 Закона о радним односима Словеније, прописани су разлози за отказ на страни послодавца. Службеник може, изузетно, да откаже уговор о раду ако: 1) послодавац му није обезбедио посао дуже од два месеца и није му исплатио законску накнаду зараде, 2) није смео да обавља послове због решења надлежне инспекције о забрани обављања процеса рада или о забрани коришћења средстава за рад дуже од 30 дана, а послодавац му није исплатио законску накнаду зараде, 3) послодавац му није исплатио плату најмање два месеца или му је исплатио знатно умањену зараду, 4) послодавац није исплатио зараду два пута узастопно или у року од шест месеци у законом или уговором уговореном року, 5) послодавац за њега није уплатио пуне доприносе за социјално осигурање три месеца узастопно или у периоду од шест месеци, 6) послодавац није обезбедио безбедност и здравље службеника на раду, а службеник је претходно од послодавца захтевао отклањање непосредне и непосредне опасности по живот или здравље, 7) му послодавац није омогућио једнак третман, 8) послодавац није обезбедио заштиту од сексуалног и другог узнемиравања на радном месту. Поред наведених разлога прописан је раскид уговора о раду на основу пресуде суда.¹⁶⁸⁶ Када је у питању отказни рок, у Словенији он почиње да тече наредног дана од дана достављања отказа или касније од дана који послодавац одреди при отказу уговора о раду у складу са програмом отпуштања радника.¹⁶⁸⁷ У случају редовног отказа уговора о раду од стране запосленог, отказни рок је: за радни стаж до годину дана код послодавца у трајању од 15 дана, од једне године радног односа код послодавца 30 дана. Уговором о раду или колективним уговором може се уговорити дужи отказни рок, али не дужи од 60 дана. У случају редовног отказа уговора о раду од стране послодавца из пословних разлога или због спречености, отказни рок је: до годину дана у радном односу код послодавца у трајању од 15 дана, од једне до две године радног односа код послодавца у трајању од 30 дана. За две године рада код послодавца, отказни рок од 30 дана се повећава за сваку навршену годину рада код послодавца за два дана, а највише до 60 дана. Преко 25 година радног односа код послодавца отказни рок је 80 дана, осим ако колективним уговором није одређен другачији отказни рок на нивоу делатности, али не краћи од 60 дана. У случају отказа уговора о раду од стране послодавца због кривице, отказни рок је 15 дана.¹⁶⁸⁸

¹⁶⁸⁴ Видети одредбу члана 90. Закона о радним односима Републике Словеније у којој се наводе неосновани разлози за редован отказ уговора о раду.

¹⁶⁸⁵ Чл. 89. Закона о радним односима Републике Словеније.

¹⁶⁸⁶ Видети: чл. 118. *Исто*.

¹⁶⁸⁷ Чл. 95. *Исто*.

¹⁶⁸⁸ Чл. 94, став 3-5. *Исто*.

Специфичност словеначког закона је у томе што радни однос државног службеника може престати на основу неспособности, или боље речено некомпетентности. За примену овог облика престанка службеничког односа не примењују се одредбе Закона о радним односима, већ одредбе Закона о државним службеницима. Одредбе Закона о државним службеницима примењују се на регулисање отпремнина као и на премештај државних службеника. У том смислу, одредбом члана 159, став 1 Закона о државним службеницима Словеније, државни службеник се сматра *некомпетентним* за обављање посла када не постигне очекиване резултате рада (ван физичке неспособности). У том смислу, службеник се сматра неспособним за обављање послова одредбом да не постиже очекиване резултате, док за службеника на положају као параметри неспособности узимају се чињенице да орган односно организациона јединица којом службеник управља не постижу ниво очекиваних радних резултата и да у самом раду односно пословању органа долази до честих грешака. Сходно томе, у случајевима доказане неспособности државном службенику може се отказати уговор о раду ако не постоји могућност премештаја тако неуспешног државног службеника на друго одговарајуће радно место.

Службенички однос може престати и у случају када државни службеник више не испуњава услове за рад на одређеном радном месту. У поступку по жалби на одлуку о правима и обавезама службеника које настају из радног односа, одлучује *Жалбена комисија*. Државни службеник има право ина судску заштиту од стране надлежног суда за радне спорове. Уколико је ствар у надлежности суда који суди у управним споровима, покретање судског поступка је регулисано Законом о управним споровима.¹⁶⁸⁹

Службенички однос може престати и у посебним ситуацијама, као што су смањење броја запослених у управи, укидање органа, реорганизација органа или укидање радних места. Ти разлози се сматрају *потребом органа* услед које долази до премештаја државних службеника или престанка радног односа. Статус државних службеника је у тим ситуацијама најчешће детаљно регулисан у упоредним системима - пре него што службенику престане радни однос, он има право на премештај на друго слободно и одговарајуће радно место, као на пример у Словенији. У начелу, може се рећи да државном службенику радни однос престаје тек уколико одбије премештај на понуђено радно место. У пракси је често спровођење реорганизације која може бити основ отпуштања службеника, али оно повлачи низ озбиљнијих организационих, правних и кадровских проблема. Одлазак запослених из управе је најчешће био резултат реорганизације која се спроводила пре приступања Унији у циљу прилагођавања управних структура за примену *acquis-а*. У Словенији, уколико дође до укидања органа, државне службенике преузима орган који преузима послове органа који се укида.

У Хрватској, службенички однос престаје државном службенику писаним споразумом између њега и руководиоца државног органа и то даном који се утврђује у споразуму, а рок за доношење решења о престанку државне службе је 8 дана од дана када су наступиле околности које представљају разлог за престанак службе.¹⁶⁹⁰

Престанак радног односа протоком рока на који је заснован односи се на службенике који су запослени на одређено време, уколико њихов радни однос не престане раније на други законом прописан начин.¹⁶⁹¹ Употреба рада на одређено време значајно варира између држава чланица. Све у свему, већина земаља је

¹⁶⁸⁹ Закон о управном спору Републике Словеније (Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E)

¹⁶⁹⁰ Чл. 133. Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

¹⁶⁹¹ Чл. 134. Исто.

доживела значајно повећање удела радне снаге која ради по уговорима на одређено време. На пример, у Немачкој већина запослених у универзитетском и истраживачком сектору има уговоре на одређено време.¹⁶⁹² Престанак радног односа наступа и отказом било од стране послодавца или од стране државног службеника. Најчешће отказ од стране послодавца наступа у случају да државни службеник није задовољно на пробном раду. Државна служба може престати и уколико отказ даје државни службеник, па у том случају отказ мора бити у писаној форми.¹⁶⁹³

Хрватски Закон о државним службеницима прописује и институт ванредног отказа. Ванредни отказ може имати два квалификаторна облика. Први облик је ванредни отказ без писаног упозорења, док је други ванредни отказ уз претходно писано упозорење. Ванредни отказ без претходног писаног упозорења руководиоца органа државне управе даје службенику у случајевима када је он извршио нарочито тешку повреду службене дужности која има обележја корупције, која има тешке материјалне последице и која доводи у питање животе и интегритет грађана. Претходно писано упозорење издаће се државном службенику који доводи у питање редовно извршавање обавеза државног органа када се државном службенику оставља рок да отклони неправилности у раду. Уколико се државни службеник оглуши о прво писано упозорење, руководиоц ће му изрећи и друго писано упозорење са роком отклањања на још месец дана. Непоштовање другог писаног упозорења имплицира издавањем решења о отказу. На решење о отказу, службеник има право жалбе Одбору за државну службу.¹⁶⁹⁴ Може се закључити да државни службеници у свим анализираним системима морају да се стручно усавршавају и напредују, а нарочито да то своје усавршавање примене у пракси како би свој рад учинили ефикасним. Ово из разлога што сви анализирани системи, прописују да је неефикасан рад основ за престанак службеничког односа.

¹⁶⁹² С. Demmke, Т. Moilanen, *nav. delo*, 77.

¹⁶⁹³ Чл. 136. Закона о државним службеницима Републике Хрватске.

¹⁶⁹⁴ Видети: чл. 136а. *Исто*.

3. ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И УТИЦАЈ РЕФОРМЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ ЗА РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

3.1. Реформа службеничког система Републике Србије као предуслов европских интеграција

Приступање Европској унији представља стратешко опредељење Републике Србије. Процедура кандидовања за чланство није једноставна и захтева ангажовање целокупног административног апарата, кадровске потенцијале државе и политичко вођство. Од капацитета управе зависи и динамика процеса европских интеграција. Стога, реформа управе и њен континуирани развој изузетно су важни од самог почетка процеса приступања ЕУ, како би државна управа могла бити успешно припремљена за чланство у ЕУ, али и ефикасно функционисати након приступања у систем Уније. ЕУ интеграције постављају велике захтеве пред државну управу, јер је неопходно да се комплетан правни систем прилагоди правилима која важе унутар Уније и да се успостави успешно управљање процесом интеграција, укључујући преговоре о чланству, управљање фондовима ЕУ итд. Национални циљ интеграције у Европску унију даје темељни правац за промене које је потребно остварити у оквиру државне управе, с обзиром да се државна управа спрема да постане део система ЕУ. Притом, неопходно је да се управа припреми и за предстојеће изазове које чланство доноси, као и учешће у преговарачким процесима унутар саме Уније, што подразумева одличну координацију међу ресорима, делотворно заступање државних интереса и способност идентификације приоритета. Целокупни процес европских интеграција захтева велика улагања у развој кадровских и организационих способности свих органа државне управе, усмерених на повећање ефикасности и делотворности.

У оквиру ЕУ не постоји правно уређен и јединствен европски модел јавне управе, јер свака држава чланица има своју управну традицију и политичко-управну културу, што доводи у питање хомогеност и ефективност политике Уније. Како су управни и финансијски капацитети Уније мали, главна улога у имплементирању и спровођењу политика ЕУ и даље остаје на појединачним земљама, па често долази до проблема у координацији. С друге стране, иако ЕУ нема кодификована овлашћења над националним јавним управама држава чланица, видљив је тренд ка обједињавању многих закона, политика и смерница ЕУ.¹⁶⁹⁵ Земље кандидати за чланство у Европској унији (ЕУ) су морале да ускладе своје законодавство са *acquis communautaire*, па је дефинисање критеријума за приступање индиректно поставило границу у креирању службеничког система потенцијалних држава чланица. Од посебног значаја су била мерила Европске комисије, која су била снажно усмерена на деполитизацију и професионализацију јавне управе и доношење закона о државној служби како би се што је више могуће ограничили политички критеријуми, корупција, непрофесионализам, неодговорност и неефикасност у јавним службама. Ново законодавство је настојало да успостави систем заслуга, за разлику од широко коришћених критеријума подобности, како у погледу избора кандидата за државну службу, тако и у смислу напредовања, награђивања и дисциплинске одговорности државних службеника.¹⁶⁹⁶ Дакле, Европска унија не намеће моделе регулације јавног сектора и неке експлицитне захтеве за регулисање службеничког система, што је у потпуности препуштено националном законодавству. Међутим, приликом регулисања

¹⁶⁹⁵ J. Džankić, S. Muk, D. Uljarević, *nav. delo*, 55.

¹⁶⁹⁶ G. Marčetić, I. Lopižić, „Zapošljavanje u javnoj službi postsocijalističkih zemalja: prema menadžerizmu ili politizaciji?“ *Radno i socijalno pravo-časopis za teoriju i praksu radnog i socijalnog prava*, 2/2018, 20.

службеничког система у јавном сектору на националном нивоу потребно је водити рачуна о одређеним стандардима и питањима регулације области управе.¹⁶⁹⁷ Ови стандарди укључују: рад јавне управе по принципима квалитета у циљу постизања њеног професионализма и политичке неутралности, јавно и отворено деловање јавне управе усмерено на кориснике, активно управљање људским ресурсима уз професионално организовање посла, као и успостављање унутрашње и екстерне контроле над радом целог система и др. Сходно изнетом, основна карактеристика доброг службеника је да је добро оспособљен за посао који обавља, што подразумева да државни службеник разуме суштину рада у управи, као и да је његово понашање усклађено са условима функционисања управе, а такође при обављању свог посла он мора бити аполитичан, лојалан прописима и држави. Дакле, државни службеник треба да буде таква личност која поседује могућност препознавања општег интереса и општег добра. Из наведеног проистиче да успех реформског процеса зависи првенствено од државних службеника, као креативних кадрова државне управе. Сходно наведеном, процес европских интеграција подразумева сталне промене и изазове, како за државе чланице и државе које се припремају за чланство, тако и за саме институције Европске уније. Развој професионализованих и деполитизованих службеничких система представља један од услова за приступање Европској Унији. Према политици Европске уније, успостављање професионалних службеничких система подразумева запошљавање службеника према стручним способностима, одабир компетентних кадрова, вредновање професионалног искуства, спровођење конкурсне процедуре праћене селекцијом заснованој на објективним критеријумима и пријемним стручним испитима. Предузимање мера у сфери деполитизације, како је назначено и у Стратегији реформе државне управе наше земље (из 2005. године), значи „како правно уређивање статуса јавних службеника, тако и развој свести о улози и значају државне управе за укупан развој друштва, независно од политичких утицаја.“¹⁶⁹⁸ Успешно остваривање захтева који се пред управу постављају током реформским процеса могуће је једино ако је државна управа професионална и заснована на принципу заслуга и одговорности државних службеника. Управо је један од основних циљева стратегије развоја државне управе, током реформског процеса у нашој земљи односи на изградњу професионалне и деполитизоване државне управе. Корак ка остварењу овог циља је учињен усвајањем Стратегије реформе државне управе у Републици Србији (2005)¹⁶⁹⁹ чиме је створена основа за системски приступ реформи у овој области. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији (2014)¹⁷⁰⁰ обезбеђује наставак започетих реформских активности. Европска унија је, препознавши значај добро уређене и организоване државне управе за испуњавање обавеза чланства у свим секторским областима, у сарадњи са Организацијом за економску сарадњу и развој (OECD) успоставила Програм СИГМА (SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management). Циљ споменутог програма је подршка активностима на реформи државне управе земаља који су потенцијални кандидати за чланство у ЕУ. Основне активности СИГМЕ у државама корисницама су усмерене у три правца. Први се односи на оцену тренутног стања, односно напретка и идентификовање приоритета у реформама, и то на основу поменутих стандарда развоја државне управе који одражавају добру европску праксу и постојеће право ЕУ. Други правац се односи на институционалном нивоу који се

¹⁶⁹⁷ М. Наћек, I. Ваћлија, *Sodobni uslužbeni sistemi*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2007, 161.

¹⁶⁹⁸ Стратегија реформе државне управе у Републици Србији и акциони план за спровођење реформе државне управе Министарство за државну управу и локалну самоуправу, март 2005.

¹⁶⁹⁹ Исто.

¹⁷⁰⁰ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, “Службени гласник РС”, бр. 9/14.

односи на пружање помоћи доносиоцима одлука и управама држава корисница у оснивању институција и процедура неопходних за испуњавање европских стандарда и добре праксе. Трећи правац се односи на систем подршке од стране ЕУ, која се тиче унапређења донаторске подршке из Европе и ван Европе пружањем помоћи у изради пројеката, у обезбеђењу предуслова за њихово спровођење, као и помоћи у самој имплементацији. Смерницама за развој службеничког система Сигме идентификовани су основни стандарди, којима се ствара претпоставка за успешно функционисање службеничких система и државне управе у целини. Смернице о потребама развоја службеничких система се односе на: предвиђеност развоја службеничког система општим програмом реформе државне управе, постојање одговарајућег правног основа који регулише положај државних службеника, успостављање принципа законитости, одговорности, предвидивости, правне сигурности, непристрасности у раду државних службеника, професионализам и стабилност, запошљавање на основу заслуга који обухвата систем јавних конкурса и систем селекције кандидата путем провере знања, регулисање положаја и праксу постављања највиших руководиоца на основу стручних способности, успостављање система оцењивања државних службеника, успостављање система напредовања на основу оцењивања и заслуга, ефикасно управљање кадровима у државној управи и успешно управљање процесом европских интеграција. Од држава које теже ка приступању Унији, међу којима је и наша земља, се очекује не само усвајање дефинисаних стандарда него и њихова примена и рад на реформи службеничког система и након приступања и стицања чланства. Предуслове за спровођење промена у области службеничког система представљају подршка и посвећеност политичких структура овом питању. Усвајање закона о државним службеницима и других прописа којима се уређује положај и рад службеника у складу са европским стандардима је један од најважнијих захтева европске политике у области службеничког система. Међутим, само усвајање закона и других прописа није довољна гаранција за ефективну примену утврђених принципа рада. Такође, када је реч о примени прописа, неопходно је једнообразно тумачење прописа од стране управних органа или судова у истоветним или сличним ситуацијама. Кључно питање које утиче на усклађивање функционисања службеничких система у управама земаља чланица Уније и дефинисање заједничких правила о положају и раду државних службеника јесте омогућавање слободног кретања службеника у Европској Унији. Промовисање запошљавања и мобилности службеника у оквиру Европске уније постаје све значајније што даље утиче на процес хармонизације прописа о запошљавању службеника у земљама чланицама.¹⁷⁰¹ Као веома важан сегмент реформског процеса државне управе, јавља се потреба за додатном обуком државних службеника у области европских интеграција. Циљ таквих обука јесте унапредити институционалне и административне капацитете за обављање послова који су везани за приступање Европској унији. Ове обуке морају бити у складу са индивидуалним потребама сваког министарства и сваког појединачног сектора. На тај начин се државним службеницима пружа могућност стицања не само знања, већ и вештина добре европске административне праксе. Усвајајући заједничке стандарде државе чланице и кандидати за чланство мењају и унапређују своје системе под јаким утицајем европске кохерентности.

Процес реформе државне службе у нашој земљи, започет је доношењем Закона о државним службеницима, 2005. године, чиме је створен правни основ за реформу државних институција. Међутим, радноправни положај локалних службеника остао је

¹⁷⁰¹ Према: Вукашиновић- Радојичић, З., *нав. дело*, 248.

изван домашаја Закона о државним службеницима, с обзиром да се они и не сврставају у државне службенике, па је остало отворено питање прописа којим би се регулисао њихов радноправни статус. Настао је један условно речено вакум, обзиром да примена општег прописа о раду на локалне службенике не би била одговарајућа с обзиром на то да се због врсте послова које обављају, разликују од запослених у општем режиму радних односа. Међутим, као прелазно решење, настављена примена Закона о радним односима у државним органима¹⁷⁰² на локалне службенике све до доношења *lex specialis*-а у овој области. Дакле, може се уочити да радноправни статус локалних службеника „није представљао правну празнину у правном систему Републике Србије иако најпре није био регулисан ни Законом о државним службеницима ни посебним прописом. У питању је пропис чији је предмет уређивања значајно шири и који не обухвата, нити препознаје, нити правно уређује специфичности режима радноправних односа на нивоу јединице локалне самоуправе.“¹⁷⁰³ Реч је о закону које је анахрон и застарео за промене које су се десиле у друштвено-политичком домену и, пре свега, законодавном. Укратко, модел радних односа из поменутог Закона о радним односима у државним органима, усвојен 1991. године, који се заснива на комбиновању посебног режима радних односа у државним органима са општим режимом радних односа, у пракси се није показао успешним и адекватним. Осим тога, давање организационе аутономије аутономној покрајини и локалној самоуправи, у прошлости, често је било „праћено нетранспарентним политичким кадровским процесима, укључујући прекомерно запошљавање и довођење лојалних партијских кадрова са неадекватним квалификацијама и компетенцијама.“¹⁷⁰⁴ Управо овакве и друге негативне појаве током развоја радних односа на покрајинском и локалном нивоу, како запажа Албанезе представљају последицу чињенице да Закон о радним односима у државним органима није ни имао за циљ да уважи специфичности покрајинског и локалног нивоа, већ је донет за државне органе а сходно се примењивао на аутономну покрајину и локалну самоуправу. Сви наведени разлози указивали су на неминовну потребу да се овај закон замени погоднијим моделом службеничког система уз пуно уважавање свих специфичности које карактеришу радноправни статус државних службеника на нивоу аутономне покрајине и локалних самоуправа.¹⁷⁰⁵ Корак даље је учињен доношењем Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, који, поред Закона о државним службеницима представља један од најзначајнијих прописа у процесу реформе јавне управе. Наиме, следећи тенденције савремених држава као и потребе, радноправни статус локалних службеника у Републици Србији је регулисан на нивоу *lex specialis* - Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.¹⁷⁰⁶ Његова примена почела је 1. децембра 2016. године, чиме је заокружен и створен целовит службенички систем Републике Србије. Овај закон ствара нормативни оквир за ефикаснији и компетентнији рад запослених у територијалним јединицама, јачање правне државе, већи степен децентрализације, демократизацији односно једном речју, води стварању модерне управе. Савремене управе се заснивају и ослањају, између

¹⁷⁰² „Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98 - др. закон, 49/99 - др. закон, 34/2001 - др. закон и 39/2002, 49/2005, 79/2005, 81/2005, 83/2005, 23/2013.

¹⁷⁰³ Ж. Албанезе, *Коментар закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, прво издање*, Пословни биро, Београд, 2016, 13.

¹⁷⁰⁴ Исто.

¹⁷⁰⁵ Исто.

¹⁷⁰⁶ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе „Службени гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018, 114/2021, 113/2017 - др. закон, 95/2018 - др. закон, 86/2019 - др. закон, 157/2020 - др. закон и 123/2021 - др. закон.

осталог, на професионализму и висококвалификованој служби, чије су језгро управо државни службеници, а основни предуслов за њихово добро функционисање су професионализација, деполитизација и департизација државне управе, о чему ће више речи бити у наредном одељку.

Циљеви доношења закона којим се уређује радноправни положај како државних службеника и намештеника, тако и локалних службеника између осталог су: деполитизација, професионализација, унапређење службеничког система по угледу на земље Европске уније. Доношењем напред наведених закона учињен је искорак из обиља недостатака претходног, временом и околностима превазиђеног, законског решења, а све у циљу модернизовања и побољшавања њиховог радноправног положаја. Између осталог, ови недостаци односили су се на неадекватно решен поступак заснивања радног (службеничког) односа, непостојање одговарајућег система селекције кандидата који би омогућио избор оних најбољих, система звања који није доведен у везу са класификацијом послова, система напредовања службеника који није почивао на сложености и одговорности послова односно сходно постигнутим резултатима рада, као и системска неуређеност професионалног развоја каријере путем стручног усавршавања.¹⁷⁰⁷ Доношењем наведених закона створени су услови да се „нормативно покрију све особености положаја службеника“¹⁷⁰⁸, како на републичком, тако и на локалном нивоу.

Неки од захтева који се стављају пред државном управом Србије су: интеграција наше земље у Европску унију, позиционирање у „европском административном простору“, адаптирање променама у окружењу, оријентација ка удовољавању захтевима грађана итд. У литератури се често истиче да „реформа државне службе често наилази на отпор јер се на њу гледа само као на средство за сузбијање државне потрошње кроз смањење броја запослених и плата. Али прави циљ реформе је стварање квалификоване и ефикасне радне снаге.“¹⁷⁰⁹ Када су јавне плате превисоке у односу на приватне плате, смањење плата у јавном сектору побољшава и алокацију ресурса и правичност. Међутим, земље у развоју обично имају или једва конкурентне или неадекватне плате у јавном сектору. У овим случајевима, смањење плата у јавном сектору покренуло је „зачарани круг демотивације, подбачаја и оправдања за даља смањења. На срећу, може бити и обрнуто: чак и мала повећања плата могу покренути позитивну динамику.“¹⁷¹⁰

Успешно спровођење реформских процеса у јавној управи огледа се пре свега у повећању њене ефикасности и ефективности у раду. Да би се реализовале овако постављене реформе на глобалном нивоу, потребно је обезбедити адекватан, квалитетан и ефикасан систем обуке и стручног усавршавања који би довели до перманентног унапређивања стечених знања и вештина државних службеника. Једино на тај начин се стварају такви услови да управа може да одговори на све веће захтеве који се пред њом постављају у обављању послова у државној управи. У том смислу, развој службеника има велики значај за стварање нових вредности и спровођење неопходних организационих промена, а обука државних службеника постаје све важнија у свим државама чланицама Европске уније као и у европским институцијама.¹⁷¹¹ Реформа управе је фундаментални услов за остваривање успеха реформских процеса и у другим сегментима друштва и са њима је нераздвојно

¹⁷⁰⁷ Ј. Петровић, „Особености радноправног положаја локалних службеника“, *Удружење за радно и социјално право*, XXIII (1/2019), 321.

¹⁷⁰⁸ Исто.

¹⁷⁰⁹ S. Schiavo-Campo, *Reforming the Civil Service, Finance and Development*, 3/1996, 10.

¹⁷¹⁰ Исто.

¹⁷¹¹ I. Zlatanović, S. Antonijević, *nav. delo*, 5.

повезана.¹⁷¹² Поред ограничавања трошкова, реформа државне службе укључује дијагностичке и структуралне мере. „Структурне мере обухватају реформу структуре плата, посебно ради обнављања конкурентности на вишим нивоима; повећање транспарентности и правичности прописа о државној служби и давање веће значајности заслугама на раду; повећање унутрашње мобилности; јачање капацитета за управљање особљем; пружање обуке; и повећање одговорности према јавности. Дијагностичке мере укључују пописе државних службеника, функционалне прегледе министарстава, анкете корисника, прикупљање података и припрему прописа. Чак и у земљама у којима околности још нису погодне за реформу, владе су често заинтересоване за дијагностичке мере.“¹⁷¹³

Реформа јавне управе усмерена је, поред наведеног и на унапређење транспарентности, одговорности, делотворности рада органа и институција јавне власти, као и на пружање бољих услуга грађанима и привреди. У том смислу наша земља се сусретала, што и даље чини, са разним изазовима који се најпре тичу модернизације, а затим и делотворне реорганизације управе. Ово нарочито долази до изражаја у периоду фискалне консолидације, а са друге стране, на преузете обавезе у оквирима преговарачког процеса за чланство у Европској унији. Реформске промене које су у току су свакако „исцрпне како за државу, тако и за људе који су кључни покретачи и носиоци ових промена.“¹⁷¹⁴

Бенефити „добре управе“ остварују се за: грађане, привреду и државу. Наиме, добра и ефикасна управа за грађане је много више од брзе и ефикасне „услуге на шалтеру“. Свакако није занемарљива важност тога да управа, посебно на локалном нивоу, буде оријентисана ка пружању услуга грађанима, међутим, у развијеном и модерном свету (коме се и тежи), то само по себи није довољно. У том смислу се под модерном и ефикасном управом подразумева висок ниво компетентности и ефикасности у располагању јавним добром и јавним ресурсима, затим проактиван приступ према потребама грађана и решавање изазова локалне заједнице са активним учешћем грађана у процесу управљања јавним пословима као што је планирање и стратешко постављање приоритета.¹⁷¹⁵ За привреду добра и ефикасна управа подразумева јасне, једноставне, лако доступне и транспарентне административне процедуре везане за пословање и предузетништво, брзу и ефикасну проходност кроз државни систем у процесу прибављања неопходне документације за реализацију инвестиција. Све истакнуто треба да буде пропраћено транспарентним радом управе која ствара једнаке могућности за све и омогућава лак приступ информацијама релевантним за предузетништво. За државу ефикасност државног апарата, посебно на локалном нивоу, мери се брзином и квалитетом испуњавања изворних и пренетих надлежности. Управо један од кључних реформских изазова огледа се у промени културе пословања и свести запослених у јавној управи, али и самих грађана. Промене које треба да произађу из реформских процеса које је Република Србија започела имају своје дубоко утемељење у европским вредностима које су темељ успостављања службеничког система.¹⁷¹⁶

Реформа јавне управе зависи од тога колико су надлежни и одговорни за њено успешно спровођење стручни, мотивисани и спремни на промене. Главни носиоци реформе јавне управе су свакако државни службеници, па се може закључити да

¹⁷¹² B. Stojanović, A. Rabrenović, *nav. delo*, 6.

¹⁷¹³ S. Schiavo-Campo, *nav. delo*, 12.

¹⁷¹⁴ A. Jovanović, J. Vlaškalin, „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi i uspostavljanje sistema za stručno usavršavanje zaposlenih“, *Polis – časopis za javnu politiku*, 12/2017, 51.

¹⁷¹⁵ *Исто*, 52.

¹⁷¹⁶ *Исто*.

ефикасност промена у јавној управи зависи од њиховог нивоа стручности и професионализма.¹⁷¹⁷ Једна од кључних претпоставки успешне реформе регулације и јавне управе је промена начина размишљања јавних службеника и стално стицање нових и усавршавање постојећих знања и вештина. Све већа сложеност, неизвесност и брзина промена у окружењу, повећавају значај способности предвиђања, проналажења иновативних решења и прилагођавања неизбежним догађајима. Ове околности и све већа специјализација, захтевају знања и вештине које обезбеђују сарадњу и координацију унутар и између организација јавне управе на свим нивоима, али и са другим државним органима, грађанима, њиховим асоцијацијама, медијима и друштвом у целини. Системски приступ и сагледавање проблема са аспекта различитих струка и интереса повећавају шансе за успех. Досадашњи резултати постигнути у области стручног усавршавања у Србији делимично охрабрују. Неопходно је повећати корелативност оних знања и вештина које су потребне при обављању послова у јавној управи са програмима и начинима реализације програма стручног усавршавања. Такође, потребно је подићи свест непосредних руководиоца о значају овог сегмента управљања људским ресурсима у циљу повећања делотворности, ефикасности и економичности рада службеника којима руководе. Коначно, неопходно је обезбедити свеобухватност и одрживост активности стручног усавршавања, стандардизацију очекиваних резултата и процеса, евалуацију свих аспеката, као и већу усклађеност активности носилаца система стручног усавршавања. Ефикасна јавна управа била је предуслов за нормално функционисање модерне државе. Стога је у другој половини XIX века политичка моћ и економски просперитет европских држава били су незамисливи без јавне управе коју су чинили бројни, добро образовани и искусни службеници.¹⁷¹⁸

Рад на реформи државне управе један је од услова за приступање Европској унији, а праћење европских трендова и модернизација управе у циљу усвајања и примене европских принципа је приоритет наше земље. Такође, изградња и развој професионалне и деполитизоване државне управе један је од основних циљева стратегије реформе државне управе у Србији. Основни европски принципи Европског административног простора су принципи професионализма и професионалног интегритета, који подржавају принципе правне сигурности и предвидљивости. Стога, можемо рећи да је рад на професионализацији управе од изузетног значаја, а компетентан, високостручан и мотивисан кадар је од пресудног значаја за успешно и ефикасно обављање државне управе. Како неки аутори истичу, институције су ефикасне колико и људи који их чине.¹⁷¹⁹ Нова очекивања и оцене државне управе, њеног положаја, функција, организације, траже одговоре на питања о квалитету људских ресурса.

Рад државних органа и јавних служби у битној мери зависи од квалитета службеника који у њима раде, како за сам орган или организацију, тако и у односу према другим субјектима, па последњих година држава посвећује нарочиту пажњу овом питању, како у контексту реформе државне управе тако и наших евро-интеграција. Квалитетан службеник је од велике важности за службу у којој обавља своје радне задатке. У том смислу, државни службеници који би реформу требало да спроводе редовним током рада, морају бити компетентни за такав подухват, што значи да је стварање професионалне државне управе кључни услов за успех реформе државне управе. Појам службеника, генерално се везује за обављање послова

¹⁷¹⁷ I. Zlatanović, S. Antonijević, *nav. delo*, 7.

¹⁷¹⁸ T. J. Lis, „Službenici u Bosni i Hercegovini 1878. – 1918”, *Časopis za suvremenu povijest*, 2/2020, 629.

¹⁷¹⁹ Опширније М. Kaul, *Management Reforms in Government, A Review of International Practices and Strategies*, Brussels, 2000, 155-186.

административног, организационог, координационог карактера, а поред тога, на којем год нивоу да се обављају ти послови, они су углавном интелектуалне врсте. У светлу превазилажења разлике између стварног и жељеног стања професионалних квалификација државних службеника, правила која регулишу положај државних службеника морају њихово стручно усавршавање предвидети као континуирани процес.¹⁷²⁰ С тим у вези, а везано за стручно усавршавање је праћење рада државних службеника, што може значајно утицати на ниво њихове мотивације и задовољства послом. Разлог је тај што праћење рада запосленог даје извесну сатисфакцију да је његов рад предмет нечијег занимања. Са становишта органа државне управе, најважнији разлози за примену модела вредновања су унапређење стручног обављања послова и задатака, унапређење укупног квалитета пружених услуга и одговорно и ефикасно коришћење јавног новца.¹⁷²¹ Посебно уређивање положаја службеника подразумева увођење службеничког система који почива на „мерит“ систему¹⁷²², с једне стране, гарантује једнаку доступност свих радних места, а истовремено захтева примену механизма за селекцију и селекцију најквалитетнијих кадрова. Наиме, увођењем транспарентног система избора, оцењивања и едукације службеника стварају се предуслови за повећање ефикасности, функционалности и ефикасности целокупне јавне управе.¹⁷²³ Стандарди ЕУ који се налазе у Закону о државним службеницима односе се на „обезбеђивање професионализма кроз примену стандарда и добре праксе управљања људским ресурсима који обухватају запошљавање по принципу заслуга и једнаког третмана у свим фазама поступка и успостављање јасних правила за напредовање и престанак радног односа.“¹⁷²⁴ Студија “Унапређење имплементације процедура запошљавања заснованих на заслугама на западном Балкану: анализа и препоруке” показује да су чланице ReSPA и Косово*(2015) оствариле значајан напредак у формалној институционализацији процедура запошљавања заснованих на заслугама (мерит систему) у смислу приступа сталном запослењу у јавној управи. Споменута студија такође показује висок степен усклађености са постојећим формалним правним оквирима. Међутим, широм региона постоји распрострањена перцепција да процедуре запошљавања не дају квалитетне резултате и, као исход, капацитет државне администрације је и даље далеко мањи од жељеног. Непотребно је рећи да недостатак капацитета доприноси општем проблему учинка и развоја владе на Западном Балкану. Стога се поставља питање зашто процедуре запошљавања засноване на заслугама у региону не дају очекиване резултате.¹⁷²⁵

¹⁷²⁰ V. Bilbija, 10/2018, *nav. delo*, 330.

¹⁷²¹ J. Јелисић, 1/2015, *nav. дело*, 109.

¹⁷²² Мерит систем (систем напредовања по заслугама) настао је у Енглеској, где се повезује са јавном службом, конкурсом као начином запослења и управном класификацијом. Данас је мерит систем у примени у готово у свим демократским, где се пријем и селекција кадрова у државну службу врши на основу унапред утврђених објективних критеријума, са обавезним конкурсом и по основу претходне провере знања и способности кандидата. Примена овог система даје предност лицима која су стекла одговарајуће образовање и квалификације, као и лицима која су отворила добре резултате рада. Тиме се елиминише зависност и лојалност државних службеника према победничкој политичкој партији, а у корист професионалности, компетенције и управног апарта кога чине стручњаци - експерти. На тај начин се стварају услови за одвајање политике од струке и остварује принцип деполитизације и професионализације управе. Супротност мерит систему је тзв. систем плена (*spoil* систем) по коме се након избора награђују положајима у администрацији постављајући својевољно и дискреционо своје кадрове на чиновничка места. В. Станчевић, *Реформа државе у 20. веку - узрови, модели, ефекти*, 8.

¹⁷²³ Ж. Албанезе, *нав. дело*, 14.

¹⁷²⁴ Д. Вучетић, З. Вукашиновић-Радојичић, И. Крстић-Мистрицеливић, *нав. дело*, 124.

¹⁷²⁵ J. H. Meyer-Sahling, K. S. Mikkelsen, D. Ahmetovic, M. Ivanova, H. Qeriqi, R. Radevic, A. Shundi, V. Vlajkovic, *nav. дело*, 8.

Специфичан проблем представља степен политизације државне управе. Државна управа има кључну улогу у преласку на тржишну економију и стварању услова за несметано функционисање модела тржишне привреде. Поред тога, реформа управе треба да доведе до њене истинске деполитизације и професионализације кроз едукацију и јачање пословне лојалности, уз менаџерску контролу резултата.¹⁷²⁶ Реформске иницијативе могу донекле демонополизovati и отворити државну службу, али генерално не мењају основни систем управљања јавним кадровима. Показало се да је са менаџерским приступом јавна служба постала још више политизована са службеницима који су били отворенији према политичкој димензији својих функција и повећаним државним надзором владе над бирократијом кроз промену структура, култура и/или људи у службеничком систему. Кључни проблем и изазов нових реформи лежи у супротстављеним захтевима за (правном) заштитом државне службе и успостављањем етике државне службе, повезане са професионалном аутономијом и владавином права, и политичким захтевом за увођење веће флексибилности у кадровски систем државне управе.¹⁷²⁷ У том смислу, истиче Рабреновић, „степен политизације зависи пре свега од свеобухватности политичких промена на парламентарним изборима, без обзира на степен формалне политичке дискреције садржане у законодавству којим се уређује правни положај високих државних службеника.“¹⁷²⁸ Свеобухватне политичке промене носе са собом реалну опасност широке и дубоке политизације, без обзира на добар или лош законски оквир, који је и сам подложен коренитим променама како би се задовољили апетити политичких партија да контролишу кључне позиције у јавној управи. Стога је, према закључку Рабреновићеве, „нереално очекивати да доношење било ког закона или другог правног акта може деполитизовати и професионализовати државну управу.“¹⁷²⁹ Упоредна искуства показују да је за обезбеђивање успеха у овом сегменту реформе јавне управе потребно успостављање поверења и сарадње између политичких партија и интересних група које би имале заједнички интерес у успостављању професионалне управе, што се може постићи само снажним развојем још увек крхких демократских процеса на овим просторима.

У последњем Годишњем извештају Европске комисије о напретку Србије¹⁷³⁰ у процесу европских интеграција (за 2021. годину), по питању реформе јавне управе наводи се да је наша земља „умерено припремљена“, односно да је учињен „ограничен напредак“ (док је према Извештају за 2018 и 2019. годину учињен „известан напредак“). Истиче се да Република Србија у будућем периоду треба да обезбеди: „запошљавање засновано на заслугама и смањење прекомерног броја вршиоца дужности на вишим руководећим позицијама, снажну улогу контроле квалитета Секретаријата за јавне политике у развоју и координацији политика, и јединствен механизам за давање приоритета свим улагањима без обзира на врсту и извор финансирања.“¹⁷³¹ У наведеном Извештају указано је да треба „пажљиво

¹⁷²⁶ D. Vasiljević, Z. Vukašinović Radojičić, Merit System As a Modern Civil Service System, International Scientific Conference “Archibald Reiss Days” Conference Proceedings, Academy of criminalist and police studies, Belgrade, Vol. II, 2011, pp. 22–26.

¹⁷²⁷ G. Marčetić, 2016, *nav. delo*, 65.

¹⁷²⁸ A. Rabrenović, „(De)politizacija državne управе земалја бивше Југославије - Надмоћ политике над правом”, *Pravni život*, 10/2012, 297.

¹⁷²⁹ Исто, 298.

¹⁷³⁰ Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција, 2021, доступан на: <https://europa.rs/godisnji-izvestaj-o-srbiji-2021/> (приступљено: 10.2.2022). Овај извештај се објављује једном годишње од стране Европске комисије и указује на стање у свим кључним областима где су реформе неопходне како земља напредовала у евроинтеграцијским процесима.

¹⁷³¹ Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција, 2021.

размотрити могућност претварања одређених категорија уговора на одређено време у уговоре на неодређено време у државној служби како би се избегле могуће злоупотребе.“ Изражен је и негативан став по питању оцењивања државних службеника, јер се сматра да су „оцене које су државни службеници добили у првој години примене новог система оцењивања рада остале су преувеличане.“¹⁷³² Истовремено је нађено да и даље постоји недостатак транспарентности и поштовања поступка запошљавања заснованог на заслугама, што „изазива озбиљну забринутост“. Европска комисија сматра да се законска одредба која дозвољава именовање на функцију „в.д.“ на шест месеци (са продужењем од три месеца) злоупотребљава, између осталог, и ретроактивно. Истиче се да се од јуна 2021. године 62% (март 2020: 56%) попуњених позиција на високим позицијама обавља у својству в.д. Констатовано је и да у погледу награђивања државних службеника још нема побољшања. Примена Закона о систему плата запослених у јавном сектору из 2016. године, којим се уводи принцип једнаке плате за једнак рад за све запослене у јавном сектору, значајно је продужена, пошто је поново одложена за једну годину, тј. до 2022. године.

Реформе нису ни лаке ни једноставне, нити увек дају жељене резултате, али је цена неспоразума или неуспешних реформи велика. За успостављање модерне државе није довољно само променити законодавни оквир, већ обликовање модела савремене државе захтева усвајање промена на свим подручјима. Нарочито треба, како истиче Костић, „задовољити потребе на подручју менаџмента, укључујући област управљања кадровским ресурсима, где, између осталих, спада успостављање ефикасног система запошљавања државних службеника (а и намештеника).“¹⁷³³

Усвајањем Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године¹⁷³⁴, акценат је на креирању „управе по мери свих нас“, односно по мери: грађана и привреде, као и државних службеника. То значи да је циљ јавне управе да буде оријентисана према грађанима и истовремено подстицајна за њене државне службенике, који остварују те интересе. Циљеви, мере и активности, треба да допринесу унапређењу правног и организационог оквира, институционалних и кадровских капацитета, као и да омогуће стварање организационе културе оријентисане на грађане. Путем реформе државне управе треба да се остваре и циљеви политике у целини: прелазак на тржишну привреду, стабилан демократски поредак и хармонизација правног поретка са правом Европске Уније и интеграција земље у Европску унију. Само професионална државна управа, заснована на принципу заслуга (способности) и одговорности државних службеника, може успешно да испуни захтеве који се пред њу постављају током реформског процеса, па је „успешна реформа је кључ креирања и делања професионалне управе.“ Сходно Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, правац реформи у наредном десетогодишњем периоду јесте: „добро вођена, професионална, мотивисана и ефикасна јавна управа, која је привлачан послодавац, промовише заслуге и иновативност, способна је да спроводи циљеве државе и испуњава очекивања грађана.“¹⁷³⁵ Да би се наведени циљ остварио и формирала управа „по мери свих нас“ потребно је: привући и запошљавати кадар који поседује потребне компетенције, промовисати и задржати компетентне и мотивисане државне

¹⁷³² Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција, 2021.

¹⁷³³ D. Kostić, „Значај управљања људским ресурсима и развоја људских ресурса у контексту реформе јавне управе“, *Polis – časopis za javnu politiku*, 12/2017, 38.

¹⁷³⁴ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, „Службени гласник РС“, бр. 42/2021 и 9/2022.

¹⁷³⁵ Исто.

службенике који своје каријерне циљеве реализују у подстицајном окружењу, иновирати систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснованих на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања вештина и способности запослених у јавној управи.

Добро осмишљене реформе треба да обећавају потенцијалне користи за све државне службенике у целом систему: „изградња „улоге за наду“ може смањити отпор променама и ревитализовати људске ресурсе у јавној служби.“¹⁷³⁶ Препоруке за даљу реформу и унапређивање рада државне управе у нашој земљи су:

- наставити рад на имплементацији прописа, уз спровођење реформских мера у осталим сегментима реформе јавне управе. Како би се убудуће избегле грешке, као што је линеарно смањење броја запослених у свим органима државне управе, потребно је „извршити свеобухватну функционалну анализу државне управе како би се утврдио оптималан начин организовања јавних послова са одговарајући број извршитеља.“¹⁷³⁷

- наставити рад на изградњи капацитета органа државне управе, који ће бити носиоци имплементације нових решења службеничког законодавства.

- наставити рад на изградњи капацитета органа државне управе који ће бити задужени за имплементацију нових решења службеничког законодавства.

- наставити развој кључних носиоца послова управљања људским ресурсима и то: капацитета Службе за управљање кадровима и Министарства за државну управу, као и јединица за управљање људским ресурсима у органима државне управе

- наставити рад на развијању транспарентности и поштовању поступка запошљавања заснованог на заслугама,

- радити и на јачању лидерских потенцијала руководилаца и промени улоге државних службеника, кроз њихово активно учешће у доношењу одлука и формулисању политике, како би се створили услови да постојећи, тренутно смањени људски ресурси развили и могли да одговоре изазовима које пред њих поставља даљи процес европских интеграција.

3.2. Политика задржавања кадрова у Србији као кључни проблем интеграција

Уколико службеници нису ваљано награђени за свој рад, они неће бити мотивисани да добро обављају своје послове и напредују у служби. Млади, образовани кадрови неће имати жељу да се запосле у јавној управи, а уколико то и учине, често ће користити прилику да стекну одговарајућа знања, а затим ће тражити радна места са вишим приходима. Лоши материјални услови тако у великој мери подстичу одлив квалитетних кадрова из јавне управе, чиме се суштински угрожава обављање управне делатности и пружање услуга грађанима.¹⁷³⁸ И на глобалном нивоу државни службеници су под све већим притиском да раде „више са мање“, професионално, предано, поштено, а истовремено им се смањују плате и ограничавају или укидају друга права из радног односа. Поставља се логично питање: да ли се наведеним принципом „више са мање“ може привући најбољи кандидати и како јавна управа може да задржи добре кадрове ако су плате ниже него у приватном сектору?, Ауторка Урошевић даје одговор: „одрживо решење је у одлучној деполитизацији и професионализацији, заштити службеника од прекаризације, неизвесног радног и

¹⁷³⁶ S. Schiavo-Campo, *nav. delo*, 13.

¹⁷³⁷ A. Rabrenović, Z. Vukašinović-Radojičić, 10/2010, *nav. delo*, 434.

¹⁷³⁸ A. Rabrenović, 7-8/2008, *nav. delo*, 83.

социјалног статуса, односно “позитивно промењена организација утиче на појединца, и обрнуто”.¹⁷³⁹

Последњих година у државној управи се бележи пораст одлива висококвалитетних кадрова задужених за послове: европских интеграција (укључујући управљање фондовима Европске уније и међународне помоћи), примене информационо-комуникационе технологије у државној управи, рада на нормативи... Ова група државних службеника напушта службовање у државној управи јер је код њих изражено незадовољство тренутним приликама за додатно стручно усавршавање, професионално образовање и даљи напредак у каријери који им се тренутно нуде, а да су притом изложени раду на сложеним пословима, растућој привлачности обучених и искусних кадрова, са овим специфичним знањима, на тржишту рада изван државне управе. Проблеми које изазива њихов одлив су бројни, а из угла појединих аутора односе се пре свега на „застој и пад квалитета у обављању одређених послова, губитак институционалног памћења, губитак контаката изграђених у ЕУ и домаћим институцијама, а у случају ИПА система и губитак прихода државе кроз расположива бесповратна средства, итд.“¹⁷⁴⁰

Потреба за политиком задржавања и бољим приступом управљању људским ресурсима континуирано се истиче у годишњим извештајима Европске комисије, у којима се у погледу административних капацитета наглашава неопходност „додатних напора, како би се успоставила политика задржавања кадрова која може да одговори очекиваном обиму посла и флукуацији запослених.“¹⁷⁴¹ Почетак преговора са Европском унијом и припреме за предстојеће отварање поглавља 22, које се односи на регионалну политику и координацију структурних инструмената, додатно појачавају нужност решавања овог питања. Штавише, будући да јака улога у подршци реформским тежњама Србије припада Инструменту за претприступну помоћ (енгл. Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA II),¹⁷⁴² задржавање обучених и искусних кадрова представља један од посебно истакнутих приоритета у оквиру преговарачког поглавља 22, са захтевом да се обезбеде одговарајући административни капацитети у „свим релевантним структурама“, укључујући „ангажовање и обуку квалификованог и искусног кадра и успостављање мера за њихово задржавање“.¹⁷⁴³ Ови недостаци су још више наглашени имајући у виду недавни прелазак на децентрализован систем управљања ИПА (енгл. Decentralised Implementation System – DIS), који се у великој мери ослања на домаће административне капацитете, а који представља одређену врсту припреме за управљање Европским структурним и инвестиционим фондовима (ESIF) након приступања ЕУ. Наиме, апсорпциони капацитет Србије након приступања ће у великој мери зависити од административних капацитета који су били постигнути пре доступности ЕСИ фондова. У том погледу, мере задржавања кадрова на ЕУ/ИПА пословима у процесу приступања такође се могу искористити као модел и основа за

¹⁷³⁹ Z. Urošević, 10/2017, *nav. delo*, 387.

¹⁷⁴⁰ Р. Брковић, Д. Костић, *нав. дело*, 28.

¹⁷⁴¹ Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција, 2015, доступан на: https://www.mci.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinj_i_izvestaj_15_final.pdf (приступљено: 14.2.2022).

¹⁷⁴² Опширније у: А. Рејовић, М. Лазовић, О. Милић, И. Кнежевић, *Vodič kroz instrument za pretpriступnu pomoć 2014-2020*, Европски pokret u Srbiji, Београд, 2014.

¹⁷⁴³ Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција, 2015.

будуће управљање људским ресурсима у овом домену, када Србија постане чланица ЕУ.¹⁷⁴⁴

Апропо претходно наведеном принципу „више са мање“, кључни принцип који би требало да обезбеди интерну правичност службеничког система је принцип „иста плата за исти посао“, који означава правило да ниво плате одређеног радног места треба да одговара нивоу одговорности, сложености и значаја који радно место има у систему државне управе. Да би се спровео овај принцип, свако радно место се подвргава аналитичкој процени, како би се оценио ниво његове одговорности, сложености и значаја и одредио његов положај у хијерархији радних места (категорија, звање) која се даље верује за одговарајући платни разред. Важно је напоменути да „успостављање аналитичке процене радних места претпоставља постојање елемената службеничког система радних места (или позиције), у коме је напредовање могуће само уколико постоји слободно радно место у хијерархијској структури, уместо аутоматског напредовања на основу степена образовања и година радног стажа, без обзира на природу посла која се обавља, што је карактеристика каријерних система.“¹⁷⁴⁵ Поред правичности и фискалне одрживости, веома је важно обезбедити транспарентност и предвидљивост плата, што се обезбеђује смањењем степена дискреције при утврђивању индивидуалног нивоа плате.

Са циљем да се спречи одлив кључних државних службеника и проблема који могу настати њиховим одласком, у процесу интеграције Републике Србије у Европску унију, потребно је развијање чињенично утемељене политике задржавања кадрова. Оваква политика би унапредила системе напредовања, награђивања, стручног усавршавања, као и друге аспекте рада који тренутно негативно утичу на мотивацију и задовољство запослених. Све у свему, потребан је модеран приступ управљању људским ресурсима који препознаје најквалитетније државне службенике и који може да се такмичи са понудом на тржишту рада изван јавне управе.

Предлаже се осам механизма којима се промовише задржавање кадрова у јавној управи. Први механизам је наградити службенике путем стручног усавршавања, односно посећивањем разних семинара и других путовања. Други механизам се односи на позитивну климу и радну атмосферу, јер треба тежити стварању квалитетних међуљудских односа и неговању тимског духа, чиме се ствара продуктивна радна атмосфера. Трећи механизам се тиче оцењивања државних службеника, којим се промовише давање највише оцена већини, чиме се стварају услови за напредовање (међутим, примена овог механизма може бити и контрапродуктивна за мотивисаност најбољих државних службеника, обзиром да се њихов учинак на тај начин изједначава са осталим службеницима). Четврти механизам се односи на стварање такве радне климе која ће пружити државним службеницима осећај да својим радом доприносе остваривању највиших циљева службе. Пети механизам се односи на радно време и претпоставља да се оним државним службеницима који су изразито оптерећени на свом радном месту треба омогућити флексибилно радно време. Шести механизам се односи на упрошћавање процедуре коришћења боловања, на пример, одобрити државном службенику слободне дане из здравствених разлога због тренутних лакших обољења, како би се избегла процедура отварања боловања. Седми механизам је усмерена на то да треба

¹⁷⁴⁴ М. Lazarević, К. Kosmina, D. Bajić, *Kvalitetnom politikom zadržavanja kadrova do održive integracije Srbije u Evropsku uniju*, Deutsche gesellschaft für internationale zusammenarbeit, Beograd, 2017, 15.

¹⁷⁴⁵ А. Рабреновић, „Системи плата и награђивања државних службеника у земљама Западног Балкана у време економске кризе“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, 2014, 26.

посветити више времена писаним резултатима државних службенима и давати повратне информације.¹⁷⁴⁶

3.3. Професионализација и деполитизација кадрова као основни принципи

Главни проблем управног система земаља у транзицији су недовољна професионализација и изражена политизација. Најпре ћемо навести дефиницију професионализма, под којим се подразумева: „систем који обухвата 1. знање – организовано и специјализовано, које се стално развија, као и практичне вештине, уз подршку науке; 2. одговорност – која се дели на личну, организациону и друштвену, од којих свака има специфичности у односу на принцип професионализма; 3. етички стандарди – који представљају примењени морал и основу друштвених очекивања.“¹⁷⁴⁷ Професионализам се може сагледати кроз уже и шире схватање. Према ужем схватању, како наводи Урошевићева: „професионализам обухвата стручна знања и изводи се из појма професије и поседовања специфичних знања и вештина стечених посебним образовањем и сталним усавршавањем. Професионализам означава стручни ауторитет у оквирима организационе структуре и одговарајућег степена професионалне аутономије.“¹⁷⁴⁸ Шире значење професионализам повезује се са „друштвеном улогом најразличитијих професија, занимања и делатности, што је организовано тумачење потреба да се применом знања решавају кључни проблеми садашњости и будућности и растуће потребе човека у процесима изграђивања мултикултуралности.“¹⁷⁴⁹

Када је у питању управни професионализам, налазимо да је он значајан, јер спречава незаконит утицај политике, што може значити ненамерну „аматеризацију“ због чега управна организација не би могла успешно да обавља послове и задатке високе сложености, уз повећање улоге знања и посебних вештина. Поред отклањања опасности од недовољно компетентног и мотивисаног управљања, професионализам јача одговорност и етику насупрот политичким и другим утицајима који нису у јавном интересу. Под професионализмом се подразумева и способност овладавања алатима, техникама и методама одлучивања о раду и развоју јавних служби. Државни службеници такође савладавају вештине које се користе за формирање алтернатива политичким одлукама.“¹⁷⁵⁰

Заједнички циљ свих земаља, а нарочито оних у транзицији је професионализација службеничког система, који се огледа у неутралисању различитих облика директног политичког утицаја на систем селекције и напредовања државних службеника. Дефинише се као „предуслов за стабилан и ефикасан систем државне управе и континуирано обављање јавних послова“ и као „јасна подела рада и овлашћења између изабраних политичара и функционера именованих на основу политичког поверења, с једне стране, и професионалних државних службеника на високим позицијама у јавној управи, с друге стране.“¹⁷⁵¹

Основни разлози за трансформацију система државне управе проистичу из потребе развоја, успешнијег и ефикаснијег рада органа управе, квалитетнијих услуга, веће демократичности и прилагодљивости државне управе, као и потребе

¹⁷⁴⁶ М. Lazarević, К. Kosmina, D. Bajić, *nav. delo*, 56.

¹⁷⁴⁷ Z. Urošević, 10/2017, *nav. delo*, 380.

¹⁷⁴⁸ Исто.

¹⁷⁴⁹ Исто.

¹⁷⁵⁰ Исто.

¹⁷⁵¹ А. Мартиновић, 2017, *нав. дело*, 1592.

укључивања државних службеника и корисника управних услуга у процес доношења одлука. Основни циљ нове државне управе је формирање модерног управног система, са структуром прилагођеном потребама демократског друштвеног поретка и тржишне привреде чији је акценат на интересима грађана. Формирање модела модерне државе подразумева развој одговарајућих инструмената, од којих је један од значајнијих успостављање ефикасног система континуираног стручног усавршавања државних службеника (и намештеника). За успостављање модерне државе није довољно само променити законе, јер такве промене саме по себи не значе и промену начина рада запослених у управи. Основни услов за ефикасно спровођење промена је способност и подобност управног система да се укључи у процес трансформације, који укључује промене у начину управљања. Чињеница је да је за спровођење оваквих основних промена, које предвиђају промену државне управе у Републици Србији, потребан професионализам државних службеника и намештеника, који нису само носиоци знања и вештина већ и носиоци етичких вредности модерне управе.

Професионализација државне управе је општи појам који обухвата „све облике професионалног понашања током обављања управних послова, у вршењу јавне службе, приликом вршења извршне власти, у организационо и персонално променљивом механизму државе који се данас постепено простире до самог грађанина развојем цивилног друштва.¹⁷⁵² Сходно наведеним карактеристикама професионализма, налазимо да се његова примена у државној управи односи се на компетентне, мотивисане и политички неутралне државне службенике, који раде у добро организованом систему, са циљем да служе јавном интересу. Само професионална државна управа, односно она која је заснована на принципу заслуга (способности) и одговорности државних службеника, може успешно да испуни захтеве који су пред њу постављени у реформском процесу, па је „кључ успешног реформског процеса управо изградња професионалне управе.“¹⁷⁵³ У области запошљавања, али и другим сегментима управљања људским ресурсима у јавној управи, основни европски стандард према наводима ауторки Рабреновић и Вукашиновић-Радојичић јесте принцип мериторности или професионалних способности (*merit based system*).¹⁷⁵⁴ Изградња професионалне и деполитизоване државне управе један је од основних циљева стратегије развоја државне управе у Србији. Развој административних капацитета који подразумева успостављање професионалног и деполитизованог службеничког система, представља такође и један од услова за приступање Европској унији.¹⁷⁵⁵ Изузетан значај има професионализација државне управе, јер како истиче ауторка Урошевић: ...друштво које добија “инвалидно” знање тешко разуме професионалну етику и тиме одлучујуће утиче на услове за развој “моралне управе”.¹⁷⁵⁶

Професионализација води и до „нове јавне управе“. То је концепт који се ослања на вредносни (морални) аспект јавне управе и мотивацију за рад у општем интересу друштва. Како државни службеник развија индивидуалне квалитете, потребно је стварати услове за понашање у складу са разликама између „доброг“ и „лошег“ како у организационом, тако и у друштвеном контексту, развијати одговорност и културу рада, способност заштите јавног интереса, отпора свим облицима корупције, одбацити опортунистичко понашање... „Морална управа“ је циљ

¹⁷⁵² Z. Urošević, 10/2017, *nav. delo*, 378.

¹⁷⁵³ Оквир компетенција државних службеника у Републици Србији (Нацрт).

¹⁷⁵⁴ З. Вукашиновић Радојичић, 2015, *нав. дело*, 17-18.

¹⁷⁵⁵ A. Rabrenović, Z. Vukašinović-Radojčić, *nav. delo*, 421.

¹⁷⁵⁶ Z. Urošević, 10/2017, *nav. delo*, 386.

којем тежимо у реформском процесу, чији резултати највише зависе од целокупног развоја нашег друштва.¹⁷⁵⁷

Доследна професионализација – одлучна “департизација” и већа отвореност јавне управе подигли би мотивацију за реформе, не занемарујући при томе ефикасност и рационалност јавне управе. Потребна је висока етичност и други квалитети политичког лидерства, јавних службеника и свих званичника, уз све подстицаје за привилеговање општих интереса друштва и права грађана. Не заборавимо независно судство, оснажену улогу независних контролних државних органа, квалитет образовања, коректност медија и институција цивилног друштва.¹⁷⁵⁸ Професионализација управе у Србији уведена је потпуно новом регулативом положаја државних службеника. До увођења професионализације, правно уређење запослених у државним органима у већини случајева заснивало се на општем уређењу правног положаја запослених. Доношењем Закона о државним службеницима статус државних службеника је јасно одвојен од осталих запослених, чиме је у потпуности регулисан њихов правни статус. Доношењем Закона о државним службеницима и формирањем Службе за управљање кадровима формиран су услови за опште стручно усавршавање државних службеника. У овој области значајна је и Канцеларија за европске интеграције Владе Србије, а важно је споменути и конституисање Националне академије за јавну управу. Вреди поменути и Кодекс понашања државних службеника, који је донео Високи савет државних службеника, који, се ближе утврђују стандарди и правила понашања државних службеника.¹⁷⁵⁹ Професионализација управе је у великој мери заснована на систему каријере у управи. Закон о државним службеницима раздваја функционере и стручно-техничке службенике код којих су службеници та лица или државни службеници који обављају јавне послове и најзахтевније пратеће послове у органима у којима су запослени. Закон уводи систем звања, систем првог постављања у звање, напредовања у звања и обезбеђења радног места, јер се избор појединца врши путем јавног конкурса. Доношењем закона којим се утврђују основни принципи службеничког система, заснованог на стандардима прихваћеним у савременим упоредноправним системима, испуњава се основни предуслов за пуну професионализацију и деполитизацију кадрова у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.¹⁷⁶⁰ Као што је већ поменуто, усвајање овог закона био је основ за професионализацију управе, одвајање политике од струке, а пре свега, доношењем овог закона наша земља је направила значајан напредак у модернизацији и прилагођавању јавне управе, јавним потребама и општем интересу. Поред прописивања изборних услова и детаљног дефинисања поступка избора и одлучивања, професионализација службеничког система обезбеђује се, формирањем одговарајућег састава конкурсних комисија, као и питања услова за разрешење.¹⁷⁶¹ Циљ одредаба Закона о државним службеницима којим се уређује оспособљавање и стручно усавршавање државних службеника, односно њихова примена у пракси јесте да се успостави одржив систем стручног усавршавања који ће допринети подизању нивоа свих оних знања и вештина државних службеника који су неопходни за постизање основних постулата једне модерне државе. Развијен систем “управљања знањем“ (*knowledge management*) чији је резултат професионализација државне управе, краси модерно организовану

¹⁷⁵⁷ Z. Urošević, 10/2017, *nav. delo*, 385.

¹⁷⁵⁸ Исто, 391.

¹⁷⁵⁹ М. Илић, 57-2011, *нав. дело*, 37.

¹⁷⁶⁰ S. Mogić, „Prava uprava – profesionalna uprava je realan cilj“, *Polis – časopis za javnu politiku*, 12/2017, 7.

¹⁷⁶¹ А. Мартиновић, 2017, *нав. дело*, 1594.

државну управу, односно државу, која је у служби својих грађана.¹⁷⁶² У циљу још веће професионализације кадрова треба одржати информатичку писменост на одговарајућем нивоу, односно најпре извршити адекватну и дугорочну обуку кадрова у области примене ИКТ у раду. Увођењем система е-управе (Временски жиг, еПлаћање, локална пореска администрација, систем за размену података) наша земља је на добром путу ка стварању информационог друштва. Међутим, мањи отпор адекватним променама пружа неадекватно информатичко описмењавање старијих кадрова.

Професионализација и модернизација државне управе не може бити остварива ако се не улаже у образовање и усавршавање државних службеника и намештеника. Таква делатност у интересу је, како државе, тако и запослених у државној управи. Сходно наведеном, специјализовани образовни програми за јавну управу могу да обезбеде и услове за даљи развој е-управе, што могу увести само посебно оспособљени и мотивисани службеници и јавни менаџери. „Професионализација омогућава успешну „размену“ знања и искустава између владе и е-управе, чијим се спајањем ствара неопходна основа за иновативна решења и постизање административних циљева кроз е-управу.“¹⁷⁶³ Може се закључити да су професионализација и деполитизација комплементарни принципи, обзиром да се професионализацијом управе и усвајањем измене закона, тежи обезбеђивању веће политичке неутралности управе.

Процес који државну управу удаљава од политичке неутралности и доводи је у сасвим другу крајност је политизација државне управе. У случају када политика доминира управом, степен независности државних службеника је веома низак, а степен контроле политичких функционера и истакнутих политичара веома висок.¹⁷⁶⁴ „Известан степен партијског покровитељства свакако постоји у свим политичким системима, али у западним друштвима, свака распрострањена употреба се генерално посматра као одраз корупције и лошег управљања.“¹⁷⁶⁵ С тога, када чујемо појам политизације, одмах добијамо слику како политика политичким кадровирањем покушава да утиче на функционисање државне управе и на тај начин афирмише њене интересе и циљеве.

Политизација државне управе представља, како истиче Вилсон Вудров, једну од најинтересантнијих и контроверзнијих тема управне науке и то од периода њеног настанка, па све до данашњих дана.¹⁷⁶⁶ Сходно томе, може се рећи да политизација није нова појава и није неуобичајена, са њом се сусрећемо свакодневно и на свим нивоима власти (локалним, националним и наднационалним). Један одређени ниво политизације се може окарактерисати као „нормална појава“ која је присутна у већини савремених демократија,¹⁷⁶⁷ међутим при самом помену на политизацију мисли се на њен негативни аспект, тзв. екцесивну политизацију која доводи до настанка штете у капацитетима државне управе, која због мањка професионализованог кадра нема могућност да адекватно одговори на друштвено-економске изазове, нарочито у земљама у развоју.¹⁷⁶⁸ При одређењу појма

¹⁷⁶² V. Bilbija, 10/2018, *nav. delo*, 329.

¹⁷⁶³ Z. Urošević, 10/2017, *nav. delo*, 386.

¹⁷⁶⁴ J. H. Svava, The Myth of the Dichotomy: Complementary of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review* 61(2) 2001, 179.

¹⁷⁶⁵ B. G. Peters, *The politics of bureaucracy*. London in New York: Routledge, 2001, 209.

¹⁷⁶⁶ Видети: W. Woodrow, "Study of Administration", *Political Science Quarterly* 2, 1887; Goodnow, J.F., "Politics and Administration: A Study in Government" Russell and Russell, New York, 1900, 17–26.

¹⁷⁶⁷ B. G. Peters, T. Verheijen, L. Vass, *Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments*, NISPAcee, Bratislava, 2005, 28.

политизације, теоретичар Роубан, сматра да га најмање три различита приступа могу објаснити. Први приступ дефинише политизацију као облик политичке контроле, коју извршна власт врши над државним службеницима и њиховим учешћем у вођењу и спровођењу управне политике. Други приступ, како истиче Роубан, се односи на примену политичких, а не професионалних критеријума током процеса постављења, напредовања и разрешења са дужности државних службеника. Трећи приступ при објашњењу политизације односи се на политичко ангажовање државних службеника као „гласачке машине” политичких партија. У овом случају се од државних службеника очекује да политичким партијама пруже гласачку подршку, обзиром да у већини земаља управо ова категорија запослених представља велики и значајан део бирачког тела.¹⁷⁶⁹ Слично томе, аутори Пјер и Петерс праве разлику између политизације према карактеру њеног настанка и то: са „дна ка врху“ и са „врха ка дну”. У том смислу, споменути аутори истичу да политизација са „дна ка врху” представља процес у оквиру кога државни службеници путем активног чланства у политичким партијама учествују у политичком животу.¹⁷⁷⁰ За разлику од првог, други модел, тзв. политизација „са врха ка дну” претпоставља тежњу политичара да над радом државних службеника успоставе своју контролу.¹⁷⁷¹ Такав вид контроле, како истичу поједини аутори (Frits M. van der Meer, Trui Steen, Anchrit Wille) се најпре постиже постављењем лојалних кадрова на локалном нивоу, који ће без поговора процесуирати налоге политичких руководилаца. На тај начин, политичари остварују свој циљ, а то је да државни службеници свој рад и активности делимично или у потпуности повинују њиховим личним политичким жељама.¹⁷⁷² У том смислу, основни етички проблем представљају они државни службеници који се потчине одређеним професионалним и политичким елитама у замену за мито.¹⁷⁷³

Већина земаља покушава да ограничи политичку активност државних службеника, неке земље забраном њиховог чланства у политичким партијама, а неке уводе таква ограничења само за високе државне службенике.¹⁷⁷⁴ Међутим, у већини земаља у транзицији ситуација је таква да развој високих позиција није могућ, јер промене у влади обично резултирају заменом значајног броја вишег особља. Ово доводи до низа проблема и штетних последица које онемогућавају ефикасно управљање у министарствима, угрожавају континуитет у процесу доношења одлука и њихове имплементације, као и одрживост сваког покушаја реформе. Занимљиво је да упркос усвајању модерног законодавства о државној служби, већина земаља није успела да раскине са овим негативним обрасцем политизације, иако је у последње

¹⁷⁶⁸ H. J. Meyer-Sahling, 'The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary'. *European Journal of Political Research*. 47/2008, 1–33.

¹⁷⁶⁹ L. Rouban, 'Politicization of the Civil Service', in: B. G. Peters, J., Pierre, J., (ed.) *Handbook of Public Administration*, Sage Publications, London, 2003, 311.

¹⁷⁷⁰ G. Peters, J. Pierre, 'Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences' u Peters, Guy and Pierre, Jon (ur.) *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*, London and New York: Routledge, 2004, 6.

¹⁷⁷¹ Овакав став заступају и: C. Sausman, R. Locke, 'The British civil service Examining the question of politicisation' in: G. Peters, J. Pierre, Jon (ed.) *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*, Routledge, London and New York, 2004, 10.

¹⁷⁷² F. V. Meer, T. Steen, A. Wille, "Western European Civil Service Systems: A Comparative Analysis", in: Raadschelders, C.N. Jos, (et. al.) (ed.) *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, 42.

¹⁷⁷³ A. Boštič, M. Košir, V. Rajh, *Etika upravne dela*. Paco, Ljubljana, 1997, 20.

¹⁷⁷⁴ M. Haček, *Politiki in visoki javni uslužbenci: Kdo vlada?*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2009. Закон о државним службеницима Словеније не ограничава чланство државних службеника у политичким странкама у Словенији, па је самим тим чланство слободно, иначе би било у супротности са Уставом (Видети: Закон о државним службеницима Словеније, чл. 100).

време учињено много нормативних покушаја. Они се крећу од потпуне деполитизације високих функција (што је случај у Украјини и Пољској), умерене деполитизације (што важи за већину земаља бивше Југославије) до успостављања дефинисаног политичког простора у администрацији (на пример: у Бугарској, Мађарској, Литванији). Дакле, основна претпоставка за деполитизацију управе и „основу ограничења формалне политичке дискреције у постављању политички подобних кадрова“¹⁷⁷⁵ представља раздвајање правног режима руководећих државних службеника од политичких функционера. Међутим, „упркос имплементацији законодавства, одредбе се слабо спроводе у пракси због снажног политичког притиска да се настави политизација.“¹⁷⁷⁶

Петерс и Пијер кажу да се политизација јавне управе схвата као замена меритократских критеријума избора, награђивања и кажњавања државних службеника политичким критеријумима.¹⁷⁷⁷ Политизација има негативну конотацију у демократским земљама, што одмах изазива забринутост око корупције, кадровирања преко познанстава и веза (тзв. непотизам) итд. Политичка контрола над државном управом стиче се запошљавањем и постављањем лојалних појединаца на позиције које утичу на вођење јавних политика. Политичка контрола се може остварити и „путем меких приступа“, јер политика са мање проблема и напора може привући на своју страну оне који већ имају радни однос у државној управи на начин харизматичног руковођења, или рецимо претњом или страхом од губитка посла и запослења.

Свака политичка елита има интересе и жеље да контролише функционисање државне управе и да државну управу подреди вољи политике коју политичка елита жели да спроводи, јер процеси креирања и спровођења политике могу да се одвијају без опструкција и блокирања.¹⁷⁷⁸ У оквиру вишепартијског политичког система, када се такмичи велики број политичких партија, свака политичка партија, када је на власти, настоји да максимално искористи државни апарат како би ојачала своју политичку позицију. Циљ такве државе је партијска корист, државна корист је само томе подређена. Ако су интереси партије на првом месту, јасно је да је таква држава неефикасна.¹⁷⁷⁹ „Политизација је још погубнија у мањим земљама, које имају ограничен скуп људских ресурса“.¹⁷⁸⁰

Петерс и Пијер (2004) тврде да су политички критеријуми у неким случајевима чак и важнији критеријуми од меритократски конвенционалних критеријума за несметано вођење политика и обезбеђивање демократских вредности. Кажу и да је систем са политизованом државном администрацијом мање ефикасан од система са добро развијеним меритократским системом.¹⁷⁸¹

Хојнацки (1996) развија две политичке димензије везане за рад државних службеника. Прва димензија се односи на поступке појединаца или група ради вршења политичког утицаја на поступке државних службеника. Друга димензија се

¹⁷⁷⁵ A. Rabrenović, 10/2012, *nav. delo*, 289.

¹⁷⁷⁶ G. Marčetić, *nav. delo*, 52-53.

¹⁷⁷⁷ G. B., Peters, J. Pierre, *Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences*. V *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, ur. Guy B. Peters in Jon Pierre, (str.1–13). London: Routledge, 2004, 2-5.

¹⁷⁷⁸ M. Čehovin, *Politizacija državne uprave v Sloveniji, magistrski rad, 2013, 71. dostupno na: http://dk.fdv.uni-lj.si/magistrska/pdfs/mag_čehovin-marko.pdf* (приступљено: 11.1.2022).

¹⁷⁷⁹ F. Bučar, *Reforma javne uprave*. u: S. Vlaj (ur.). *V Uvod v javno upravo*, Visoka upravna šola, Ljubljana, 2001, 79.

¹⁷⁸⁰ M. Haček, M. Čehovin, *Kritična analiza politizacije javne uprave v Sloveniji. Teorija in praksa*, 51-2/2014, 434.

¹⁷⁸¹ G. B. Peters, J. Pierre, J. *nav. delo*, 3.

односи на скуп политичких активности у којима се државни службеници баве и са којима се сусрећу. Овде се питамо колико посла у политичком процесу између фаза покретања и имплементације обављају државни службеници својом вољом, односно одлуком, а колико не.¹⁷⁸² Концепт политички неутралне управе не значи да је јавна управа политички неутрална и да постоји у пракси. Као што смо већ видели, државни службеници имају право да буду политички активни, Хачек такође каже да, будући да државни службеници имају право на политичку дефиницију и лична политичка уверења и мишљења, те је сходно томе политичка неутралност је релативна.¹⁷⁸³

Захтеви за деполитизацијом и професионализацијом били су снажно наглашени током стварања модерних система државне службе и доношења новог законодавства о државној служби како би се што више ограничили политички критеријуми, корупција, непрофесионализам, неодговорност и неефикасност у јавним службама. Нови закон је имао за циљ да уведе критеријуме заслуга у погледу запошљавања, напредовања, награђивања и дисциплинске одговорности државних службеника и вишег особља. Међутим, упркос политичким прокламацијама и нормативним интервенцијама, успостављање неполитичке и професионалне јавне управе показало се као тежак и далекосежан циљ који још увек није остварен. „Старе идеолошке догме и политизација, традиција злоупотребе власти, корупција, ауторитарна административна култура, недостатак стручног кадра, са распарчаним политичким снагама које нису у стању да обезбеде адекватан политички правац и политичко вођство за државне службенике, учиниле су и настављају да праве дубоке промене у административном систему.“¹⁷⁸⁴

Деполитизација државне управе се успоставља минимизирањем и потпуним непостојањем утицаја политичких субјеката на рад државних службеника, као и јасним раздвајањем послова који су стручног карактера, а које обављају државни службеници. Доношењем Закона о државним службеницима и раздвајањем категорије положајних радних места створен је основ за примену принципа деполитизације у државној управи. Ово из разлога што је суштински деполитизован читав један управљачки слој у државној управи, које поставља Влада.¹⁷⁸⁵ Поред законодавног оквира, следећи важан фактор деполитизоване јавне управе јесте прописивање минималних формалних услова за постављење на руководеће радно место, односно положаје, као што су степен стручне спреме и радно искуство. У Србији је по основу степена стручне спреме потребно стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно када се као критеријум разматра радно искуство, онда је потребно завршити основне студије у трајању од најмање четири године и стећи најмање девет година одговарајућег радног искуства.¹⁷⁸⁶ Последњи, али не мање значајан фактор процеса деполитизације и ограничавања политичке дискреције при селекцији руководећег кадра јавне управе је спровођење интерног или јавног конкурса при запошљавању, који формално-правно представља обавезну претпоставку доласка на руководеће радно место.¹⁷⁸⁷ Србија је не само декларативно

¹⁷⁸² P. W. Hojnacki, Politicisation as a civil service dilemma. In: V. Bekke, A. G. M. Hans, Perry, James L. in Theo A. J. Toonen (ed.), *Civil Service systems in comparative perspective*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1996, 139.

¹⁷⁸³ М. Наček, *нав. дело*, 61.

¹⁷⁸⁴ G. Marčetić, 2016, *нав. дело*, 52.

¹⁷⁸⁵ М. Илић, 57-2011, *нав. дело*, 36.

¹⁷⁸⁶ Видети: чл. 45, ст. 3. Закона о државним службеницима. О томе више у: А. Рабреновић, „Деполитизација руководеће структуре државне управе Србије - немогућа мисија?“ *Правни живот*, бр. 10/2011, стр. 307-323.

¹⁷⁸⁷ A. Rabrenović, *нав. дело*, 290-291.

прихватила, већ и доследно спроводила принцип деполитизације у смислу дефинисања појма и врсте државних службеника. Политички утицај је сведен на минимум у корист бирократске класе. Наша земља, као и друге државе бивше Југославије, прихвата поделу на руководеће и остале службенике. Имајући у виду да се политички утицај првенствено манифестује у питањима која се тичу извршне власти, изграђен је целовит, кохерентан и логичан модел, сличан прокламованим демократским принципима службеничког права, а истовремено применљив и реалан.¹⁷⁸⁸ Што се тиче решења којима се даје приоритет институту премештаја и другим начинима попуњавања радних места у односу на јавни конкурс, може се констатовати да значајно смањују његову отвореност и уводе елементе каријерног модела, што потврђује да се теоријски модели ретко примењују у потпуности у друштвеном и друштвеном раду, јер пракса намеће потребу еволуције и прилагођавања сваког од њих. Иако у Европи данас постоји тенденција централизације избора државних службеника, посебно оних који су на хијерархијски вишим позицијама, у земљама бивше СФРЈ постоје различита решења за ово питање. Концепт избора државних службеника у Србији иде у правцу децентрализованог избора нижих (извршилачких) и централизованих избора виших (положајних) службеника.¹⁷⁸⁹

Потреба професионализације и деполитизовања државне управе, довела је до оснивања Високог службеничког савета. Високи службенички савет је самостално тело, основано Законом о државним службеницима, а начин његовог рада и друга питања од значаја за његов рад ближе су уређени Пословником.¹⁷⁹⁰ Улога Високог службеничког савета долази до изражаја у конкурсном поступку за водећа положајна службеничка места у државној управи. Високи службенички савет одређује чланове конкурсних комисија за спровођење конкурса за положаје које попуњава Влада. Уз то, он прописује какве се стручне оспособљености, знања и вештине оцењују у изборном поступку, начин њихове провере и мерила за избор на сва радна места (и за извршилачка радна места и за положаје) у органима државне управе и службама Владе, доноси кодекс понашања државних службеника у органима државне управе и службама Владе, доноси пословник о своме раду и врши друге послове одређене законом.¹⁷⁹¹ Усвајање Кодекса и принципа који се односе на етичке стандарде оцењено је повољно од стране Европске комисије и Савета Европе.¹⁷⁹² Такође, мишљење Европске комисије је да Закон о државним службеницима садржи европске стандарде положаја државних службеника у овом сегменту и ствара основу за обезбеђење континуитета рада државне управе.¹⁷⁹³ Укратко, у поступку пријема државног службеника настоји се да се изабере најбољи кандидат од понуђених. Ако има више кандидата који поседују одговарајућу стручност, радно место се мора понудити оном ко ће најбоље обављати посао. Процес доношења одлуке мора да буде објективан, непристрасан и да се доследно примењује да би се сматрао праведним. Такође, овај процес треба да буде унапред утврђен и да за његов исход буде предвиђена могућност контроле од стране независних управних органа или судова. Дакле, према мерит систему критеријум стручности и способности постаје главно мерило за избор и примање радника у јавну службу, те за награђивање и напредовање

¹⁷⁸⁸ А. Мартиновић, 2017, *нав. дело*, 1604.

¹⁷⁸⁹ Исто.

¹⁷⁹⁰ Пословник Високог службеничког савета, 792 бр. 06-00-2/2006-01, јун, 2006.

¹⁷⁹¹ Чл. 164, ст. 2 Закона о државним службеницима републике Србије, у вези са чл. 67, ст. 2 истог закона.

¹⁷⁹² З. Вукашиновић-Радојичић, 2013, *нав. дело*, 244.

¹⁷⁹³ Исто, 212.

у служби. Само политички постављена лица, као категорија запослених у јавној управи, имају легитимитет изузећа од примене система заслуга. Разлог за ово изузеће лежи у чињеници да политички постављена лица легитимитет свог положаја црпе из поверења грађана које су стекли на демократски спроведеним изборима у земљи. Циљ спровођења основних постулата система заслуга је заправо смањење политизације јавне управе и повећање степена њене ефикасности.

Политизована управа спречава имплементацију савремених принципа заснованих на заслугама, сталности и континуитету. Због тога је залагање за већу професионализацију и деполитизацију у раду државних службеника од велике важности. Европска унија ставља акценат на питања деполитизације и професионализације у раду државних службеника. У циљу деполитизације, европски стандарди и политика настоје да смање или минимизирају могућности политичких утицаја на процес селекције и постављења службеника на руководећа радна места. Увођењем принципа деполитизације и професионализације управе у наш службенички систем, створене су нормативно-правне претпоставке за испуњавање најважнијих стандарда ЕУ, у области службеничких односа. Република Србија је, захваљујући успостављеном законодавном оквиру за реформу службеничког система, доспела у ред водећих држава Централне и Источне Европе, чак испред неких које су постале чланицама ЕУ, попут Пољске, Чешке, Мађарске, Словачке, Словеније.¹⁷⁹⁴ Међутим, мишљења смо да треба уложити још труда и напора да би се остварио циљ формирања „јавне управе у служби грађана“, те је с тим у вези потребно да озбиљно и одговорно испитамо и отклонимо кључне слабости нашег образовног система како би исти био способан да подржи адекватан развој јавне управе и локалне самоуправе, којој и тежимо током транзиционог процеса.

3.4. Нови трендови у регулисању радноправног положаја државних службеника

Нови тренд у регулисању радноправног положаја државних службеника огледа се најпре у успостављању европски усклађеног службеничког система који је заснован на заслугама и унапређивању система управљања људским ресурсима, односно државних службеника. Такође, као што смо више пута истакли, постоји потреба за кадровима који поседују знања и вештине за примену нових метода рада прилагођених савременом окружењу. Подржава се принцип мериторности који подстиче запошљавање, мобилност и напредовање кандидата, а затим и државних службеника који поседују одређен ниво образовања, способности, личних особина, ставова, радног искуства и других компетенција и критеријума који су потребни за успешно обављање послова. Акценат је стављен на развој професионалних капацитета и увођење компетенција државних службеника.¹⁷⁹⁵

У данашњим условима, без обзира на све наше традиције и уверења, позитивно усмеравање токова на трансформацији управе није могуће остварити, „како без одлучног ангажовања свих расположивих људских и материјалних потенцијала и ресурса, тако ни без смеле и доследне апликације достигнућа савремене технологије, управне науке и административне праксе. Уосталом, развијени савремени свет то навелико чини - и то је основни разлог што је развијен.“¹⁷⁹⁶

¹⁷⁹⁴ З. Лончар, 1/2012, *нав. дело*, 142.

¹⁷⁹⁵ Б. Стојановић, „Стручно усавршавање службеника у Србији“, *Савремена управа*, 1/2019, 15.

¹⁷⁹⁶ С. Лилић, *нав. дело*, 29.

Други тренд се односи на успостављање „новог јавног менаџмента“. У том смислу управа треба да буде тако оспособљена да „ствара услове у којима се потребе друштва претварају у политичке опције које се извршавају ефикасно, обезбеђују јавна добра и пружају услуге поштено и благовремено. Такав систем се развија кроз реформе и подразумева професионализацију. Управо је део тог новог концепта „нови јавни менаџмент“, али његова примена отежава процес транзиције и може да води радикализацији односа, ултра-десној владавини или социјалном хаосу ако се јавни менаџмент не заснива на личној одговорности јавних менаџера за резултат.“¹⁷⁹⁷ У последње време у свету присутна је потреба за модернизацијом и даљим развојем радних односа у јавном сектору. Због тога, јавља се нови тренд приближавања статуса државних службеника са статусом запослених у општем режиму радних односа. Овакав тренд условљен је једним другим трендом – трендом увођења механизма тржишног деловања у јавни сектор. Уочава се тренд „слабљења статуса и сигурности службеника те јачање елемената радног законодавства у постојећим службеничким законодавствима чак и на европском континенту, иако још увек у много мањој мери него у англосаксонским земљама.“¹⁷⁹⁸ У ту је сврху у употреби је и термин „нормализација“ јавне службе који подразумева међусобно приближавање и изједначавање радног система и услова рада у јавном и приватном сектору, односно интеграцију службеничког система поједине земље у режим радних односа који важи у приватном сектору. „Нормализација“ јавне службе значи радикалну иновацију у подручју управљања људским потенцијалима, нарочито за класичне европске државе, као што су Француска, Немачка, Италија и Шпанија. Усмерена је отварању изоловане јавне службе и смањењу „привилегија“ и различитости које се више не сматрају функционалним. Једна од последица је и увођење „нормалних“ уговора према правилима радног законодавства односне државе (што је у примени у Републици Словенији). Компаративна истраживања су указала на бројне промене у подручју запошљавања у јавној управи. У неким земљама укинута су специфичне одредбе које су гарантовале стално запослење у јавној управи, а државни службеници су стављени под одредбе општег радног права.

Следећи тренд је тежња савремене управе да постане „експертски оријентисана.“¹⁷⁹⁹ Међутим, тај циљ није лако постићи, а и потребан је проток одређеног временског периода. Ово нарочито из разлога што је Република Србија дуги низ година „запостављала јавну службу и омаловажавала њен значај за развој државе и друштва.“¹⁸⁰⁰ Ефикасни управни систем, (заједно са ефикасним економским системом), чини једну од основних ”полуга” развоја савременог друштва, од којих у највећој мери зависи степен општег материјалног и духовног развоја друштвене заједнице. То има за последицу потребу савременог приступа у погледу методолошке основе проучавања комплексних социјалних система уопште, као и нужност стручног прилаза у погледу одређивања стандарда на основу којих се могу планирати, имплементирати и контролисати ефекти функционисања сложених управних система. Из ових разлога, разумљиво је што се у превладавању „збуњујуће сложености“ управног система тражи савремени, системски, аналитички и стручни приступ.¹⁸⁰¹

Последњи, али не и најмање важан тренд је економичност. Савремени управни системи су изложени великим трошковима. Недостатак финансијских средстава и

¹⁷⁹⁷ Z. Urošević, 10/2017, *nav. delo*, 384.

¹⁷⁹⁸ Г. Марчетић, *нав. дело*, 184.

¹⁷⁹⁹ Д. Миљић, „Савремена дилема у вези са пружањем јавних услуга“, у: Мићовић, М. *Услуге и одговорност*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2017, 792.

¹⁸⁰⁰ *Исто*.

¹⁸⁰¹ С. Лилић, *нав. дело*, 23.

повећана потражња за услугама, суочавају управне системе са готово непремостивим тешкоћама. У оваквим условима, захтев за рационалним и економичним коришћењем ресурса је приоритет од највећег значаја. За разлику од привредног сектора, јавна управа не може да „продаје” услуге које пружа. Због тога управа мора да „смањује” своје трошкове увођењем нове технологије, којом се побољшавају информатички и организациони услови остваривања задатака управе.¹⁸⁰² Из тих разлога ефикасност, тј. оптималан однос уложеног и оствареног (cost/benefit”), постаје приоритетно питање и непосредно зависи од успешне имплементације информатичке технологије.¹⁸⁰³

3.5. Глобализација и радноправни положај државних службеника

Глобализација се генерално односи на различите динамичке феномене који имају следеће заједничке елементе: пресецају националне границе и резултирају већом интеграцијом или међузависношћу људских друштава. „Глобализација је сложена појава, која обухвата велики број тенденција и трендова у економској, друштвеној и културној сфери. Глобализација може бити, на пример, економске, социјалне, политичке или еколошке природе.¹⁸⁰⁴ Има вишедимензионални карактер и стога не подлеже јединственој дефиницији. Ради једноставности, може се описати као „све већи и интензивирани токови у кретању роба, услуга, капитала, идеја, информација и људи између земаља које производе прекограничну интеграцију кроз низ економских, друштвених и културних активности. Глобализација ствара и прилике и трошкове и из тог разлога га не треба „демонизовати нити освештати“, нити га треба користити као „жртвено јагње за велике проблеме који погађају свет данас“.¹⁸⁰⁵ Глобализација је термин који се користи за описивање и објашњење многих феномена широм света. Добила је позитивне конотације од стране оних који се залажу за већу економску интеграцију преко националних граница, док су је жестоко критиковали они који је доживљавају као претњу друштвеној кохезији и као напредак неспутаног капитализма, који подрива државу благостања.“¹⁸⁰⁶ Глобализација и њен утицај на националну државу били су предмет жестоке дебате последњих деценија. Мишљења и перспективе о утицају глобализације на државу веома се разликују. Неки тврде да глобализација умањује способност државе да самостално дефинишу политику и управљају њом. Други тврде да глобализација не мења чињеницу да је држава једини актер који може склапати међународне споразуме у име свог становништва. У овом другом правцу размишљања, глобализација заправо може ојачати и обогатити националне системе државне службе, пружајући нове могућности уместо да ослаби способности националних државних службеника за креирање политике.¹⁸⁰⁷

Глобализација доноси и изазове и могућности држави и њеним државним службеницима. Што се тиче државе, јасно је да су прекограничне економске интеракције значајно повећане. Такође је јасно да су реформе, било добровољно увођене или мање-више наметнуте од стране мултилатералних актера, наишле на мешовиту рецепцију која се делимично може објаснити варијацијама у друштвеној и

¹⁸⁰² С. Лилић, *нав. дело*, 23.

¹⁸⁰³ *Исто*, 24.

¹⁸⁰⁴ М. А. Di Pietro, Е. М. Girsberger, А. Vuille, *The Impact of Globalisation on Employment*, Lebanese American University, Beirut, 2008, 1.

¹⁸⁰⁵ G. Bertucci, А. Alberti, *Globalization and the Role of the State: Challenges and Perspectives*, 2002, 2.

¹⁸⁰⁶ *Исто*.

¹⁸⁰⁷ J. Raadschelders, T. Verheijen, *Globalization and Internationalization: Impact upon the State and the Civil Service*, In: D. Stone, K. Moloney (Eds.), *Oxford handbook on global policy and transnational administration*, Oxford University Press, 2019, 42.

политичко-административној култури.¹⁸⁰⁸ Међутим, глобализационе реформе јавне управе, које се односе на рад институција не могу бити потпуне без одговарајуће стратегије развоја људских ресурса. Ефикасне институције су од мале користи без њих компетентних људи и обрнуто. Стога, вештине у јавном сектору треба стално унапређивати, развијати лидерске квалитете, олакшавати промене и неговати нови имиџ јавне службе које захтевају нове структуре каријере које наглашавају мобилност, интегритет и професионализам и преовлађујуће тврдње о заслугама у јавном сектору кроз запошљавање, распоређивање и напредовање државних службеника.¹⁸⁰⁹

Једна од битнијих карактеристика глобализације је стварање информационог друштва и друштва које учи. Информационо друштво се ствара применом информационо-комуникационе технологије (у даљем тексту: ИКТ) у свим сферама друштва, а друштво које учи се формира путем доживотног перманентног образовања и стручног усавршавања. Како истиче Лилић, „рационализација и унапређење рада управног система у свим његовим сегментима увек је актуелна тема“.¹⁸¹⁰ Коришћење информационо-комуникационе технологије у управи може се односити практично на све облике активности које се обављају - од пројектовања унутрашње организационе структуре до вођења информационо-документационих и управљачких система. Велики део управних послова је такав да постоји могућност њиховог стандардизовања, односно са применом информационо-комуникационе технологије и коришћењем разних апликација може бити и потпуно аутоматизован. Примена ИКТ у управи зависи од учесталости обављања рутинских послова, односно од количине и врсте информација које су потребне за доношење одговарајућих одлука (нпр. предлог измене неког прописа). Општа кретања у индустријски развијеним, а посебно у пост-индустријским друштвима имају, између осталог, за последицу и процес трансформације управе, тј. процес преображаја управе од тзв. административног апарата за вршење ауторитативних функција власти и принуде, у систем стручних друштвених служби. Савремене тенденције показују преображај функција управе од „ауторитативног управљања ауторитативних аката и радњи - Управни акти и управне радње“, у „стручно-функционалну макро координацију“ сложених друштвених токова коришћењем високо-технолошких организационих метода и средстава информатичке технологије. Светска искуства говоре у прилог томе да је неопходно „иновирање духа“ постојеће управне структуре, како би се иста укључила у савремене токове.¹⁸¹¹ Данас је тзв. информатичка активност административних и других подсистема јавне власти, битна претпоставка законитом, ефикасном и економичном остваривању улоге државног и управног система. Ова тврдња може се лако доказати многим историјским и савременим примерима из најразличитијих области јавног живота - од пописа становништва до вођења најразноврснијих службених и других евиденција (нпр. матичне књиге, пребивалиште и боравиште, лично име итд.). Под притиском технологије, судска, књиговодствена и административна делатност се спајају. У многим традиционалним областима јавног права, као и у раду организација и органа правосуђа и управе присутна је обрада информација. Јасно је да се питања у вези са обрадом података у њима не могу решити традиционалним изолованим начином рада

¹⁸⁰⁸ M. Kisner, *Regressive Effects of NPM-Style Reforms: A Global Comparative Study in Public Administration*. Unpublished Ph.D.-thesis, University of Haifa, Israel, 2016, 28.

¹⁸⁰⁹ G. Bertucci, A. Alberti,

¹⁸¹⁰ С. Лилић, *нав. дело*, 19.

¹⁸¹¹ *Исто*, 24.

правника, тако да тимски рад стручњака различитих профила постаје незаобилазан организациони одговор.¹⁸¹²

Покренуте су многе организационе промене с циљем повећања ефикасности. То укључује разне мере и активности, од којих су неке смањење броја запослених, трошкова и других ресурса, као и величине саме организације. Другим речима, говори се о организационом смањењу (*downsizing*). То је процес кроз који менаџери усмеравају хијерархију и смањују број руководилаца и запослених како би смањили трошкове. Другим речима, „организационо смањење је модернизација организације ради смањења трошкова и укључује смањење и реструктурирање организације.“¹⁸¹³ Међутим, овде постоји контрадикција између потребе да државе улажу у капацитете како би биле „ефикасан играч у глобализованом свету“ и тренутне тенденције да, под фискалним притиском, смање трошкове и одложе улагања у административне капацитете за будућност.¹⁸¹⁴ Смањење броја запослених може пружити средства за побољшање подстицаја и остваривање фискалних уштеда, али претерано наглашавање смањења броја запослених даје реформи државне службе лош глас и практично осигурава отпор. Штавише, смањење броја запослених је скоро увек финансијски скупо у кратком року — а често је и политички скупо, посебно када је незапосленост висока.¹⁸¹⁵ С тога се закључује да „програми смањења броја запослених носе велике ризике. Краткорочни ризик је смањење вештина, ако програм ненамерно подстакне најбоље људе да оду. (Добровољна отпремнина и превремено пензионисање могу бити посебно проблематични у овом погледу. Потешкоћа је у томе што је ове мере смањења броја запослених најлакше спровести.) Средњорочни ризик је понављање вишка запослених ако се не ојачају системи управљања и контроле особља. Дугорочни ризици укључују деморализацију особља, лошији квалитет услуга и губитак кредибилитета ако се смањење броја запослених сматра произвољним и непрозирним, посебно у друштвима која су оптерећена етничким или верским сукобима.“¹⁸¹⁶

Питање како глобализација утиче на каријерне државне службенике је недовољно истражено. Ипак, присутан је став да, у случају држава ЕУ, недостатак улагања у капацитет за рад у вишеслојном и мултинационалном систему може довести до маргинализације, као и до пропуштања предности чланства у ЕУ (болно илустровано недавним случајевима Румуније, Хрватске а такође и Грчке). У случају земаља са нижим и средњим приходима, то утиче на способност земаља да одаберу и ефикасно искористе савете и подршку коју пружају мултилатерални и билатерални партнери: захтева адекватно квалификоване службенике да би могли да „преведу“ савете у контекст и да избегавају скупе грешке узимајући у обзир неприкладне моделе савета. У случају „глобалних играча“, односно земаља са високим приходима, мањи је ризик од маргинализације, али недостатак пажње на захтеве знања и вештина за глобализовану економију може довести до тога да земље „ударе знатно испод своје тежине“¹⁸¹⁷. Насупрот томе, оне земље које улажу, чак и селективно, у изградњу неких од капацитета који стварају боље перформансе у међународним и мултинационалним системима, имају тенденцију да буду награђене у смислу ресурса и релативног утицаја (нпр. случај балтичких држава у ЕУ), у могућности да им буде

¹⁸¹² С. Лилић, *нав. дело*, 25.

¹⁸¹³ А. Benazić, „Утјецај организацијских промена и организацијског смањења на професионализам службеника у државној управи“, *Хрватска и компаративна јавна управа*, 3/2014, 679.

¹⁸¹⁴ Ј. Raadschelders, Т. Verheijen, *нав. дело*, 85.

¹⁸¹⁵ S. Shhiavo Champo, *нав. дело*, 12.

¹⁸¹⁶ *Исто*.

¹⁸¹⁷ *Исто*.

пружена међународна подршке и савети за генерисање економског развоја (нпр. Руанда и, у прошлости, Јужна Кореја и Малезија) и да учествују у главним међународним агендама, као што су климатске промене, глобални здравствени изазови итд. Нажалост, веза између улагања у нове вештине за јавну администрацију и врсте користи није увек очигледна и, у периоду фискалног конзервативизма, тешко се може оспорити.

У тренутку глобализације, први приоритет сваке владе је стварање окружења за високо конкурентно доба. Када је у питању стање у пракси и питање глобалистичког развоја у будућности: оно што најбоље можемо да урадимо је да разумемо развој и ухватимо прави талас за остварење доброг учинка.

V ДЕО

СТРУКТУРА ИСТРАЖИВАЊА УЗ ПРИКАЗ И ТУМАЧЕЊЕ РЕЗУЛТАТА

Истраживање се састојало из неколико фаза. У првој фази спроведена је теоријска анализа радноправног положаја државних службеника у нашој земљи, али и у појединим земљама Европске уније (Немачка, Словенија и Хрватска), како би се стекао увид у положај државних службеника у савременом добу. Ова фаза теоријског истраживања је била основ за креирање анкетног упитника, који је кориштен као инструмент за реализовање друге фазе истраживања, а у циљу прикупљања емпиријских података како би се проблем положаја државних службеника сагледао и са позиције праксе, а сами подаци искористили за добијање целовите слике о положају државних службеника и истовремено указали на пут промене одређених теоријских поставки. Друга фаза имала је неколико подфаза: 1. прикупљене су мејл адресе државних службеника путем сајтова министарства на територији Републике Србије; 2. конструисан је анкетни упитник, који садржи питања о томе како државни службеници виде свој радноправни положај; 3. Упитник је (у електронској форми, креиран путем *Google Forms*-а¹⁸¹⁸) дистрибуиран испитаницима.

Истраживање је спроведено 2022. године на узорку државних службеника на територији Републике Србије. Након прикупљања података следећа фаза је била унос у статистички програм SPSS 21. Затим се приступило статистичкој обради података. За статистичку обраду података, користили смо технике дескриптивне статистике (аритметичку средину и стандардну девијацију) за утврђивање изражености основних варијабли истраживања. Статистику закључивања, која подразумева примену корелативне технике (Пирсонов коефицијент корелације), т-тест и анализу варијансе користили смо за утврђивање значајности разлика између аритметичких средина. У наставку се анализирају резултати истраживања према структури примењеног анкетног упитника.

1. Циљеви, задаци и варијабле истраживања

Циљ емпиријског истраживања јесте да се утврде ставови испитаних службеника о њиховом радноправном положају (организациони циљеви и сврха, инклузија и поштен третман, плате и бенефиције, савесност, посвећеност и лични интегритет, попуњавање радних места, оцењивање, напредовање и стручно усавршавање, учење и развој) и шта би испитаници променили у будућем периоду како би њихов положај постао још повољнији.

Задаци емпиријског истраживања су:

- Утврдити да ли постоји статистички значајна корелација између изражености главних варијабли радноправног односа (1. организациони циљеви и сврха, 2. инклузија и поштен третман, 3. плате и бенефиције, 4. савесност, посвећеност и лични интегритет, 5. попуњавање радних места, 6. оцењивање, напредовање и стручно усавршавање, 7. учење и развој) и социодемографских варијабли (пол службеника, године старости и године радног стажа службеника, материјални статус, степен образовања службеника);

¹⁸¹⁸ Овај вид анкетирања је примењен из разлога економичности и аутоматском прикупљању података.

- утврдити да ли постоји статистички значајна разлика у изражености главних варијабли радноправног односа (1. организациони циљеви и сврха, 2. инклузија и поштен третман, 3. плате и бенефиције, 4. савесност, посвећеност и лични интегритет, 5. попуњавање радних места, 6. оцењивање, напредовање и стручно усавршавање, 7. учење и развој);

- утврдити да ли постоји могућност предикције радног учинка на основу самооцене радног учинка.

Варијабле у нашем истраживању су:

1. Ставови државних службеника о њиховом радноправном положају. Ова варијабла ће бити операционализована путем субскала (1. организациони циљеви и сврха, 2. инклузија и поштен третман, 3. плате и бенефиције, 4. савесност, посвећеност и лични интегритет, 5. попуњавање радних места, 6. оцењивање, напредовање и стручно усавршавање, 7. учење и развој) из инструмента којим се испитују ставови државних службеника, а који је дат у прилогу.
2. Социо-демографске варијабле су:
 - *Пол*, независна, категоричка, селективна варијабла са два могућа одговора: мушки и женски. Испитаници се изјашњавају заокруживањем једног од понуђених одговора.
 - *Године старости*, категоричка варијабла са четири нивоа (I ниво – 20 – 30 година старости, II ниво – 31 до 40 година старости, III ниво – 41 до 50 година старости, IV ниво – више од 50 година старости).
 - *Степен образовања*, операционализовано преко нивоа стеченог формалног образовања, категоричка варијабла са четири нивоа (1 – средња стручна спрема, 2 – висока стручна спрема, 3 – магистар, 4 – доктор).
 - *Радни стаж*, категоричка варијабла са пет нивоа (1 – до 5 година радног стажа, 2 – од 5 до 10 година радног стажа, 3 – од 11 до 15 година радног стажа, 4 – од 16 до 20 година, 5 – више од 20 година радног стажа).
 - *Материјални статус*, категоричка варијабла са три нивоа (1 – низак, 2 – средњи/просечан, 3 – висок).
 - *Врста државних службеника* - категоричка варијабла са два нивоа операционализована на основу поделе државних службеника (1 – државни службеник на положају, 2 – државни службеник на извршилачким радним местима).
 - *Врста радног односа*, категоричка варијабла са два нивоа (1 – радни однос на одређено време, 2 – радни однос на неодређено време).

2. Инструмент истраживања

У складу са циљем истраживања, користили смо следеће упитнике:

➤ **Упитник социо-демографских варијабли** – у овом делу упитника се налазе питања која се односе на разред, као и питања која се тичу школског успеха – просечне оцене на крају претходног разреда. Поред питања о успеху, испитаници су одговарали и на питања која су везана за социо-демографске карактеристике, као што су: пол и узраст, образовање родитеља и материјални статус породице, број чланова породице, као и које су дете по реду рођења у породици.

➤ **Следећи део упитника се састоји од 7 субскала¹⁸¹⁹ и то:**

¹⁸¹⁹ Поједина питања су формирана на основу Анкете о јавној служби 2019: Резултати референтне вредности за државну службу (Civil Service- People Survey, Civil Service Benchmark Scores 2009 to 2019, доступно на:

➤ **Организациони циљеви и сврха** је субскала која се састоји од 7 тврдњи (1. Јасно разумете циљеве државног органа у ком сте запослени, 2. Разумете како Ваш рад доприноси остваривању циљева државног органа у ком сте запослени, 3. Ваш посао је изазован и занимљив, 4. Благовремено пружате све потребне информације и савете надређенима, сарадницима и странкама, 5. Трудите се да иновирате, предлажете и унапређујете рад организационе јединице на основу информација и података којима располажете, 6. Подстичете запослене да уче, прихватају и иницирају промене, 7. Успешно радите под стресом и не преносите га на сараднике). Поузданост ове скале у нашем истраживању је задовољавајућа и износи $\alpha = 0.817$.

➤ **Инклузија и поштен третман** је субскала која се састоји од 5 тврдњи („8. Државни орган у ком сте запослени се залаже за стварање разноликог и инклузивног радног места. 9. Колеге са којима радите према Вама се односе са поштовањем. 10. Сматрате да државни орган у ком сте запослени поштује индивидуалне разлике (нпр. културе, стилове рада, порекло, идеје итд. 11. У државном органу у ком сте запослени се примењују различите методе и инструменти развоја запослених (коучинг, менторство итд.) и учествује се у управљању њиховом каријером, 12. Примењује се политика једнаких могућности, 13. Подстиче се професионализам у раду службеника.“). Поузданост ове скале у нашем истраживању је задовољавајућа и износи $\alpha = 0.892$.

➤ **Плате и бенефиције** је скала која се састоји од 3 тврдње (14. Ваша плата на адекватан начин одражава Ваш учинак. 15. Задовољни сте укупним погодностима које имате. 16. Ваша организација Вас инспирише да радите најбоље што можете.). Поузданост ове скале у нашем истраживању је задовољавајућа и износи $\alpha = 0.835$.

➤ **Савесност, посвећеност и лични интегритет** је скала која се састоји од 5 тврдњи (17. Поносни сте када кажете другима да сте део државног органа. 18. Предузимљиви сте и одлучни у својим залагањима. 19. Посвећени сте остваривању јавног интереса и очувању законитости и правне сигурности. 20. Поштујете радну дисциплину и својим понашањем дајете пример сарадницима. 21. Преузимате одговорност за лоше резултате унутрашње јединице којом руководите – не пребацујете је на друге.). Поузданост ове скале у нашем истраживању је задовољавајућа и износи $\alpha = 0.766$.

➤ **Попуњавање радних места** је скала која се састоји од 4 тврдње (22. Упражњена радна места се увек попуњавају путем конкурса. 23. Интерни поступак попуњавања радних места је добро формулисан. 24. Државни орган у ком сте запослени бира најбоље квалификоване кандидате за упражњена радна места. 25. Државни службеници се поштено третирају у могућностима обуке.). Поузданост ове скале у нашем истраживању је на високом нивоу и износи $\alpha = 0.924$.

➤ **Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање** је скала која се састоји од 15 честица (26. Стално унапређујете своја знања и вештине. 27. Пружена Вам је адекватна могућност за напредовање и стручно усавршавање. 28. Током Вашег искуства као државног службеника, приметили сте дискриминацију у погледу напредовања, могућности обуке, накнада. 29. Током Вашег искуства као државног службеника верујете да сте поштено оцењени за свој учинак. 30. Лош учинак се ефикасно решава у Вашем тиму. 31. Често добијате конструктивне повратне информације од надређеног за свој рад. 32. Тренутни систем процене учинка је одговарајући. 33. Државни службеници су мотивисани за рад. 34. Ваш надређени је

отворен за Ваше нове идеје. 35. Формализам и папирологија у раду делују демотивирајуће. 36. Када стекнете одређени ниво искуства опис Вашег посла се мења. 37. Од Вас се очекује да постигнете одређене прописане циљеве пословања током одређеног периода. 38. Желите да радите за државни орган у ком сте запослени најмање наредне три године. 39. Људи из Вашег тима раде заједно како би пронашли начине да побољшају услугу коју пружате. 40. Људи у Вашем тиму се охрабрују да смисле нове и боље начине рада.) Поузданост ове скале у нашем истраживању је задовољавајућа и износи $\alpha = 0.870$.

➤ **Учење и развој** је скала која се састоји од 4 тврдње (41. У могућности сте да приступите првим могућностима за учење. 42. Активности учења и развоја које сте стекли у протеклих 12 месеци помогле су Вам да побољшате свој учинак. 43. Службеници су мотивисани за рад. 44. Визија државне службе је „Сјајна државна служба у служби грађана“.) Поузданост ове скале у нашем истраживању је задовољавајућа и износи $\alpha = 0.829$.

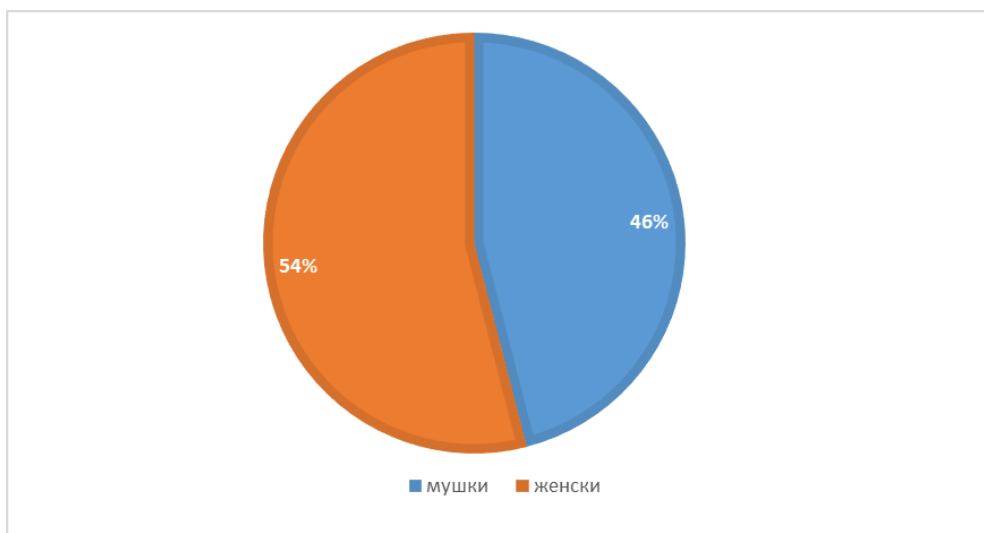
Приликом попуњавања дела упитника који са састоји од скала процене, испитаници су одговарали заокруживањем (односно чекирањем) одговарајућег броја на петостепеној скали Ликертовог типа, а укупан резултат се обликује као линеарна комбинација процена. Виши резултат означава повољнији положај државних службеника, а резултати се крећу у распону од 20 до 100. Поузданост целокупне скале у нашем истраживању, изражена Кронбаховим Алфа коефицијентом је висока и износи $\alpha = 0.864$.

3. Структура и врста узорка истраживања

Популацију истраживања чине државни службеници, а сам узорак је структуриран од државних службеника различитих социо-демографских карактеристика, како би узорак био што репрезентативнији.

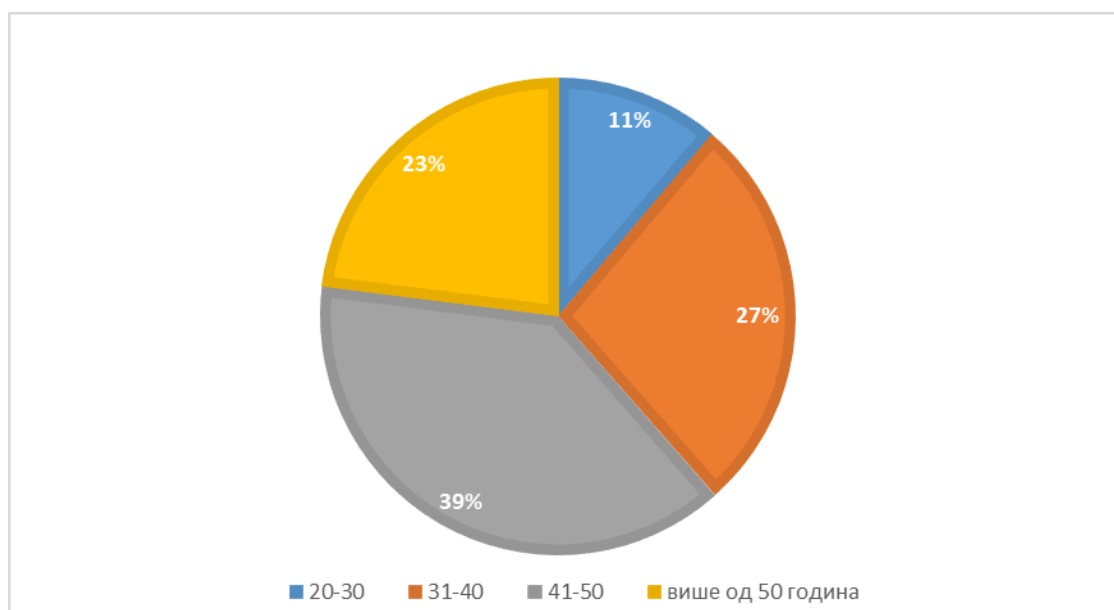
Узорак је пригодан, а учесници анкете били су државни службеници са различитим радним местима и различитим нивоима одговорности, дакле, како државни службеници на положају, тако и службеници на извршилачким радним местима. Ограничење овог истраживања се огледа у ниском одзиву испитаника за попуњавање анкетног упитника. Већина их је прихватила да одговоре на упитнике, али било је и државних службеника који су одбили да одговоре, проналазећи различите разлоге, чак и након што им је објашњено да ће упитници бити анонимни, а подаци обједињени. Наиме, прикупљене су мејл адресе државних службеника на интернет страницама свих министарстава и анкета је послата на 738 адреса. Међутим, 322 испитаника је попунило упитник, те се даља обрада односи на споменути број испитаника.

Узорак, дакле, чини 322 испитаника, односно државних службеника са територије Републике Србије.



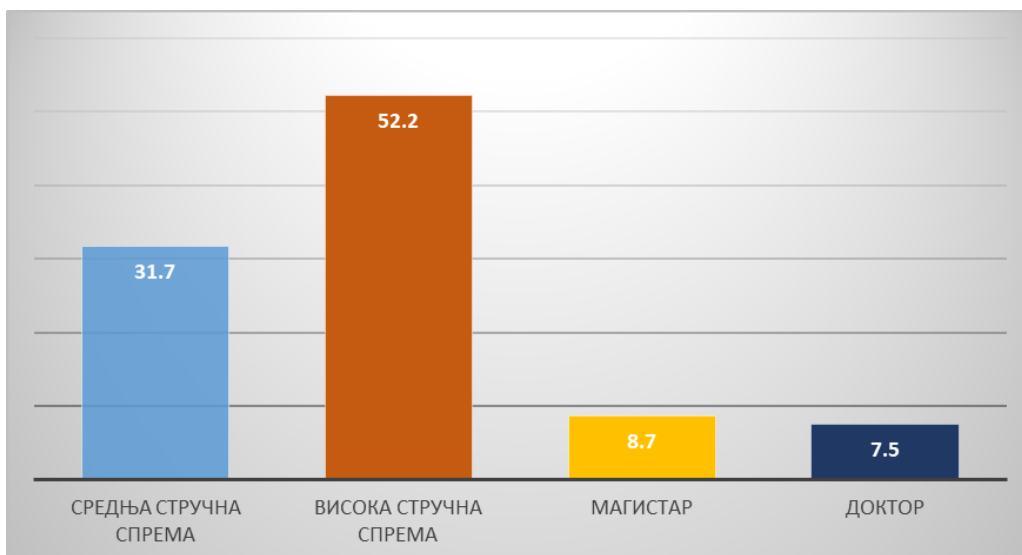
Графикон 1. Полна структура узорка испитаника

Од свих испитаника, 174 су биле жене, што представља 54%, и 148 мушкарца, што представља 46% од укупног узорка. Закључује се да је већи проценат испитаника женског пола.



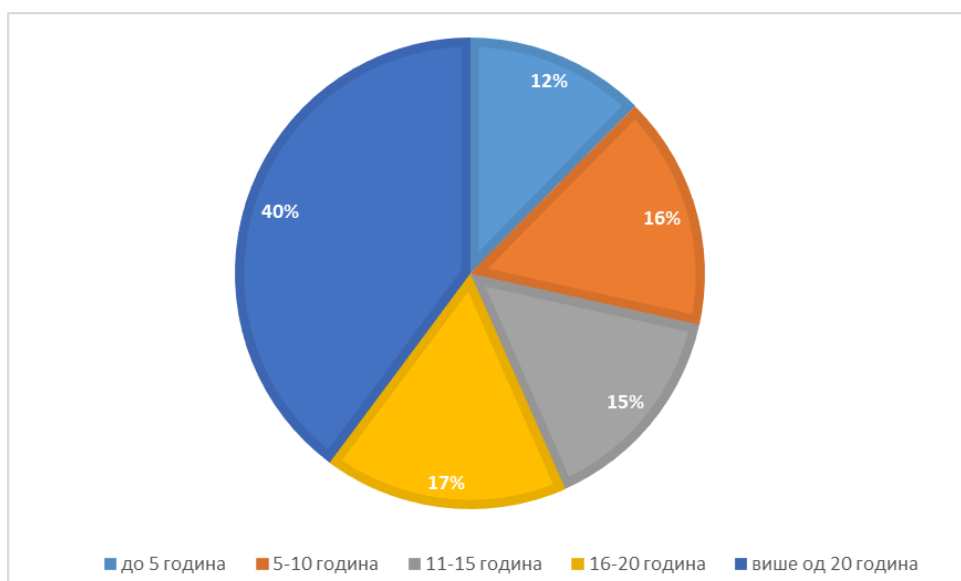
Графикон 2. Старосна структура узорка испитаника

Приликом сврставања испитаника у старосну групу, већина њих, 39%, одговорило је да припада групи људи од 41 до 50 година. Следила је старосна група од 31 до 40 година која је достигла 27%, старосна група која има више од 50 година старости је 23%, док је најмањи удео, свега 11%, припадао групи од 20 до 30 година старости. Примећује се заступљеност старије категорије испитаника, па сходно наведеном сматрамо да је потребно извесно „подмлађивање“ радне снаге, односно запошљавање млађег кадра.



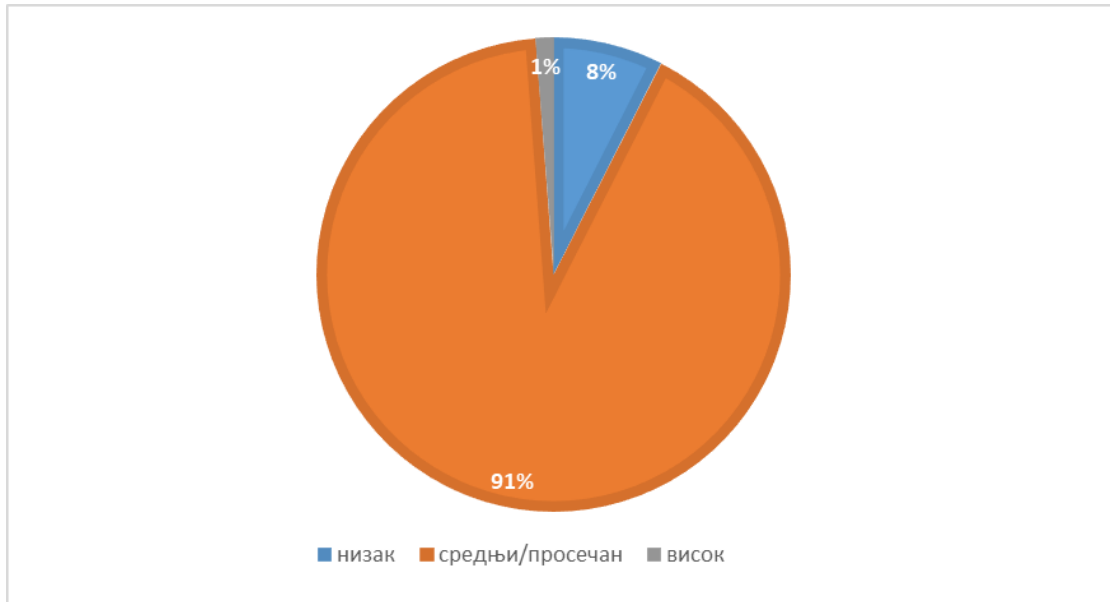
Графикон 3. Степен образовања државних службеника

На питање о степену образовања, висок проценат испитаника (52, 2%) је рекло да су завршили факултет, односно да имају високу стручну спрему. Следила је група која има средњу стручну спрему (31,7%). Најмањи број испитаника има звање магистра (8,7%), као и доктора наука (7,5%) .



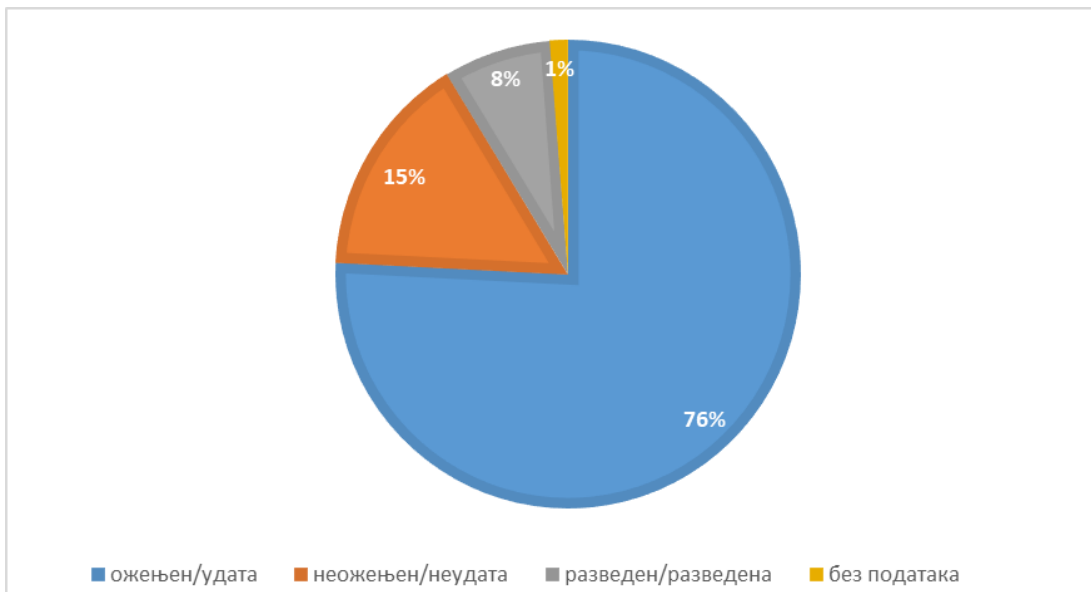
Графикон 4. Радни стаж државних службеника

Највећи проценат државних службеника (40%) има радни стаж већи од 20 година. У категорији од 16 до 20 година радног стажа је 17% испитаника. Између 5 и 10 година радног стажа има 16% испитаника. Радни стаж од 11 до 15 година има 15% испитаника. Најмањи радни стаж, односно до 5 година је забележен код 12% државних службеника.



Графикон 5. Материјални статус државних службеника

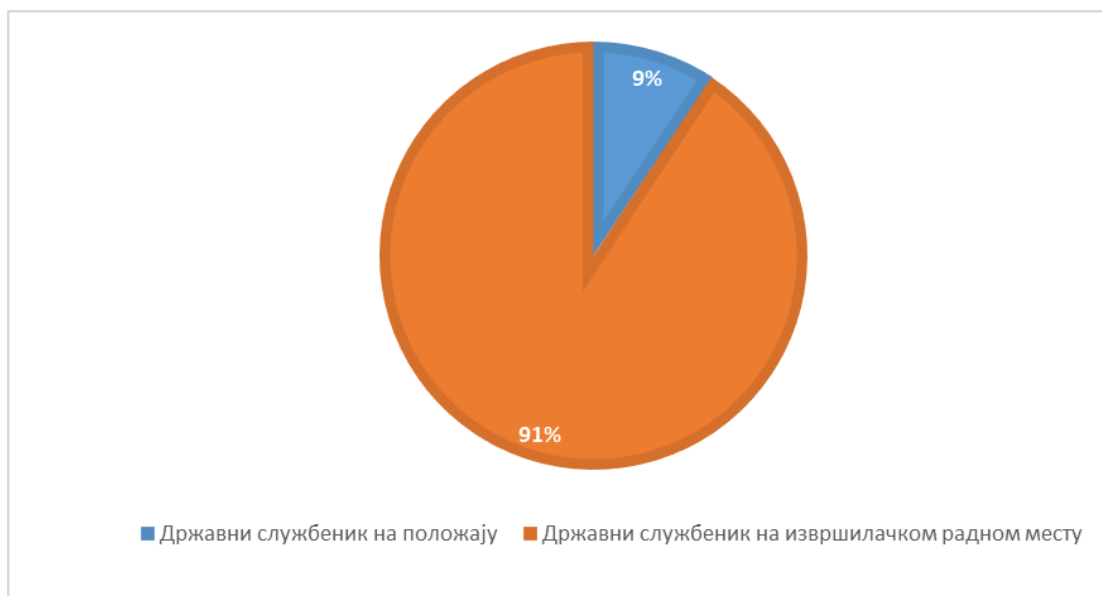
На питање о процени материјалног статуса државни службеници су става да је њихов статус средњи/просечан. Овакав став је забележен код 91% државних службеника. 8% државних службеника је свој материјални статус проценило као „низак“, а само 1% је проценило статус као „висок“.



Графикон 6. Брачни статус државних службеника

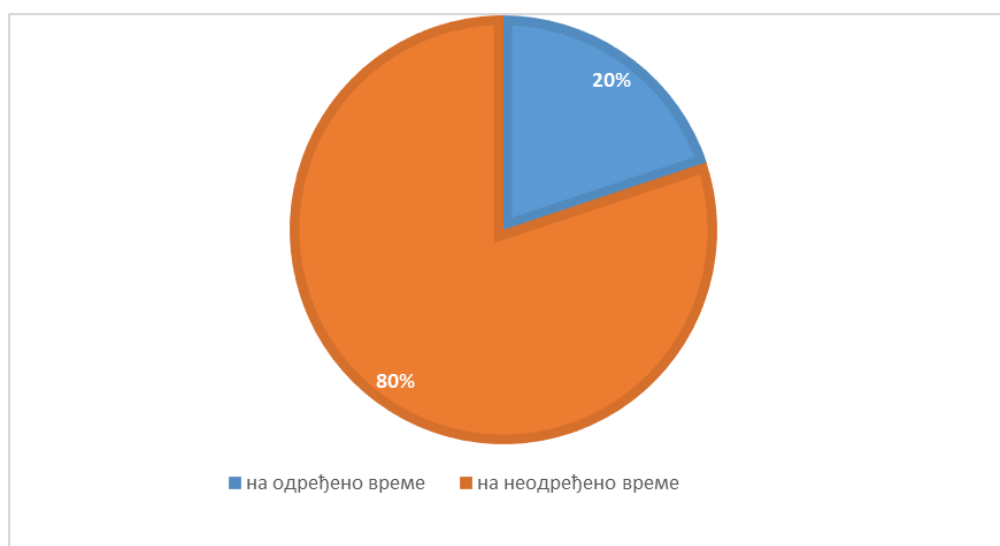
По питању брачног статуса 76% државних службеника је ожењено/удато, 15% испитаника је неожењено/неудато, а 8% испитаника је разведено. 1% испитаника није желело да потврди свој брачни статус.

Познато је да се радна места државних службеника у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности деле се на положаје и на извршилачка радна места. У наставку је дат приказ структуре узорка према врсти радног места.



Графикон 7. Категорије државних службеника према радном месту

Када је у питању врста радних места државних службеника, у истраживању је учествовало 30 службеника на положајима (9%) и 292 службеника на извршилачким радним местима (91%). Овако велика разлика у дистрибуцији не треба да чуди, јер много више државних службеника припада категорији извршилачких радних места.



Графикон 8. Дистрибуција државних службеника према трајању радног односа

У смислу трајања радни однос може бити: на одређено или на неодређено време. Трајан радни однос, односно радни однос на неодређено време је забележен код 80% државних службеника, док радни однос на одређено радно време код 20%.

4. Приказ и тумачење резултата истраживања

4.1. Приказ процена државних службеника према главним варијаблима

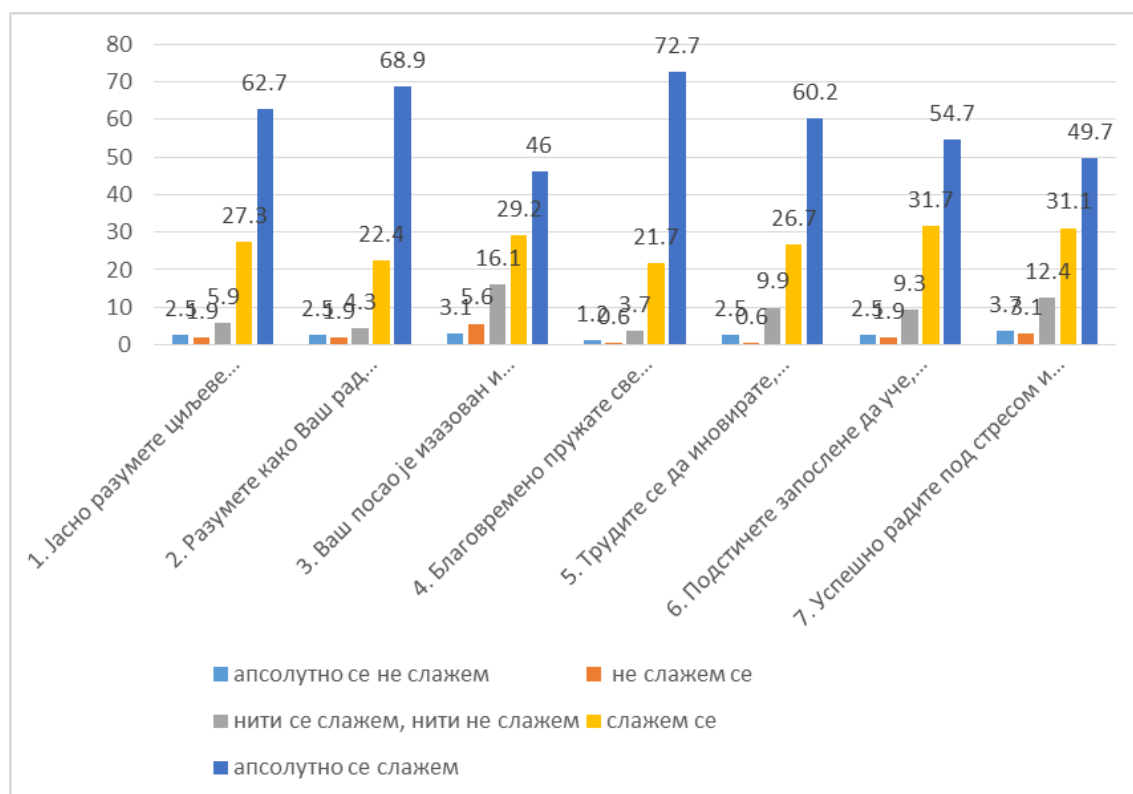
4.1.1. Организациони циљеви и сврха

У овом делу су приказани ставови државних службеника о циљевима и сврси њихове државне службе.

Табела 1. Дескриптивни параметри субскеале организациони циљеви и сврха

	N	Min.	Max.	AS	SD
Јасно разумете циљеве државног органа у ком сте запослени.	322	1	5	4.45	0.88
Разумете како Ваш рад доприноси остваривању циљева државног органа у ком сте запослени.	322	1	5	4.53	0.86
Ваш посао је изазован и занимљив.	322	1	5	4.09	1.06
Благовремено пружате све потребне информације и савете надређенима, сарадницима и странкама.	322	1	5	4.63	0.70
Трудите се да иновирате, предлажете и унапређујете рад организационе јединице на основу информација и података којима располажете.	322	1	5	4.41	0.88
Подстичете запослене да уче, прихватају и иницирају промене.	322	1	5	4.34	0.91
Успешно радите под стресом и не преносите га на сараднике.	322	1	5	4.19	1.02

Напомена: N – број испитаника, AS – аритметичка средина, SD- стандардна децијација



Графикон 9. Ставови државних службеника о организационим циљевима и њиховој сврси

Тврдња која је у највећем проценту добила позитивне одговоре је „Благовремено пружате све потребне информације и савете надређенима, сарадницима и странкама“ (AS=4,63) (72,7% испитаника се „апсолутно слаже“ и 21,7% се „слаже“). Државни службеници, њих 68,9% разумеју како рад доприноси остваривању циљева државног органа у ком су запослени, односно разумеју циљеве државног органа у ком су запослени (32,7%). Најнеповољније је оцењена тврдња која се односи на то да је посао службеника изазован и занимљив (5,6%, AS=4,09) и тврдња да успешно раде под стресом и не преносе га на сараднике. На основу одговора државних службеника, може се закључити да службеници благовремено пружају све потребне информације и савете надређенима, сарадницима и странкама и разумеју циљеве државног органа у ком су запослени, али да њихов посао није изазован и занимљив, као и да се не сналазе при раду у стресним ситуацијама и тада стрес преносе на своје сараднике.

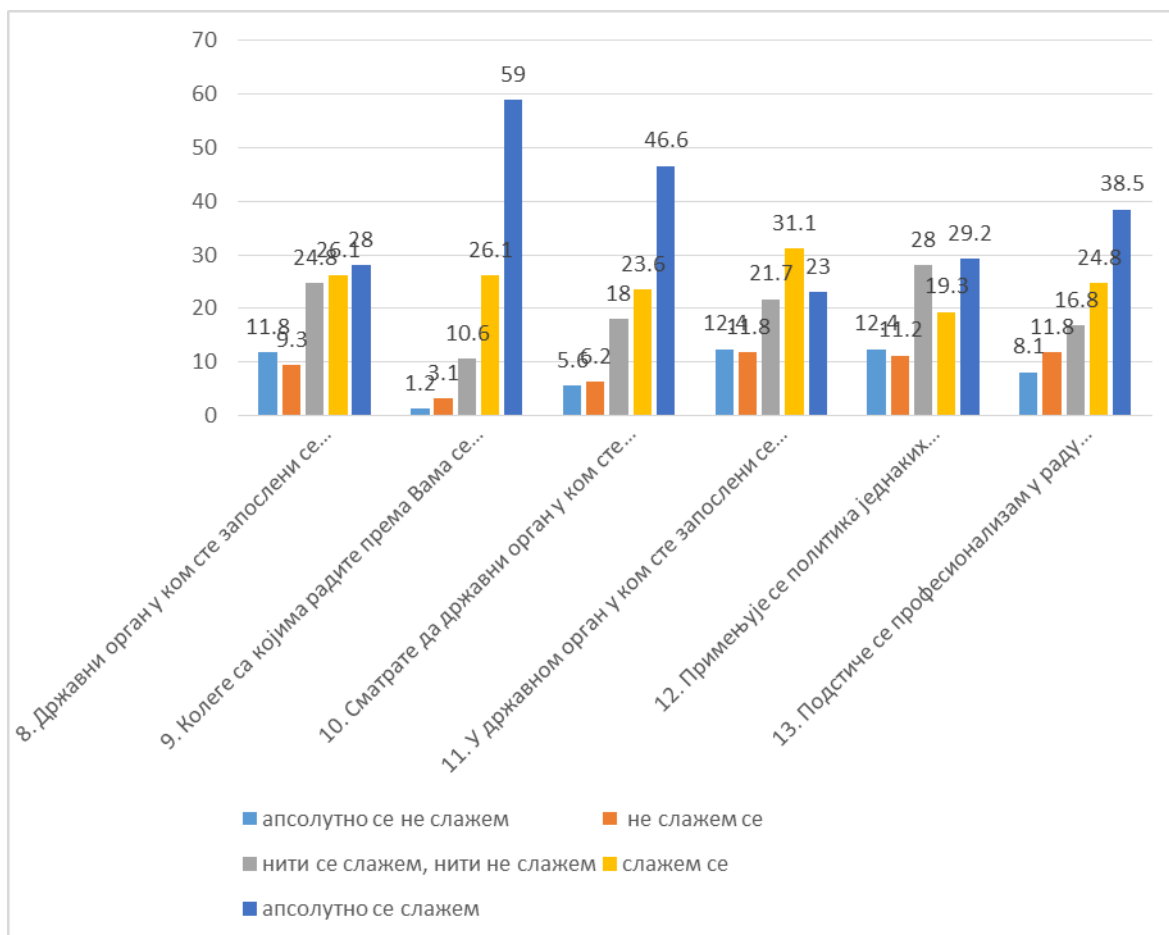
4.1.2. Инклузија и поштен третман

Табела 2. Дескриптивни параметри субскеале инклузија и поштен третман

	N	Min.	Max.	AS	SD
Државни орган у ком сте запослени се залаже за стварање разноликог и инклузивног радног места.	322	1	5	3.49	1.31
Колеге са којима радите према Вама се односе са поштовањем.	322	1	5	4.38	0.89
Сматрате да државни орган у ком сте запослени поштује индивидуалне разлике (нпр. културе, стилове рада, порекло, идеје итд.)	322	1	5	3.99	1.18
У државном органу у ком сте запослени се примењују различите методе и инструменти развоја запослених (коучинг, менторство итд.) и учествује се у управљању њиховом каријером.	322	1	5	3.40	1.30
Примењује се политика једнаких могућности.	322	1	5	3.41	1.34
Подстиче се професионализам у раду службеника.	322	1	5	3.73	1.30

Напомена: N – број испитаника, AS – аритметичка средина, SD- стандардна децијација

Упоређујући аритметичке средине, најпозитивније процене државних службеника се читавају код тврдње: „Колеге са којима радите према Вама се односе са поштовањем.“ (AS=4,38). Мање позитивним су оцењене тврдње: „У државном органу у ком сте запослени се примењују различите методе и инструменти развоја запослених (коучинг, менторство итд.) и учествује се у управљању њиховом каријером“ (AS=3,40) и „Примењује се политика једнаких могућности“ (AS=3,41).



Графикон 10. Ставови државних службеника о инклузији и поштену третману

Када су у питању ставови државних службеника о инклузији и поштену третману, 59% службеника сматра да се колеге са којима раде према њима односе са поштовањем, а 46,6% службеника сматра да се у оквиру државног органа у ком су запослени поштују индивидуалне разлике.

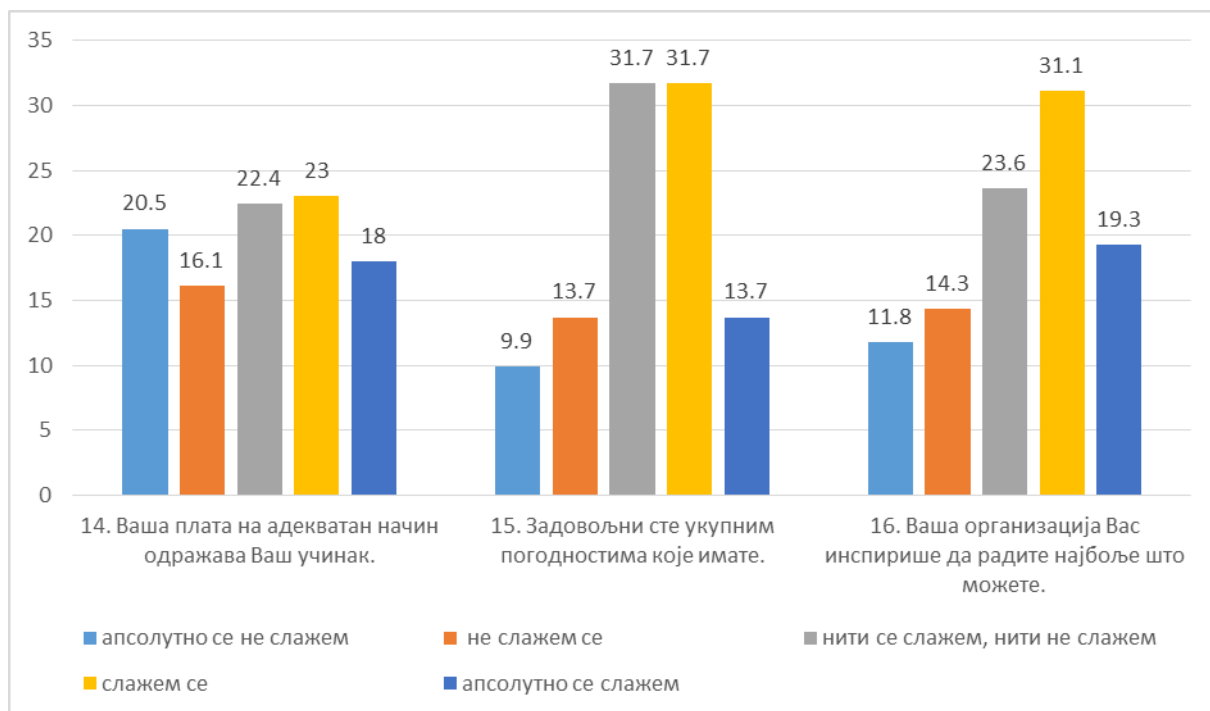
Може се закључити да на посматраном узорку влада поштовање у међуљудским односима између колега и да се поштују индивидуалне разлике, али да се не примењује политика једнаких могућности нити се довољно пажње посвећује управљању каријером државних службеника.

4.1.3. Плате и бенефиције

Табела 3. Дескриптивни параметри субскеале блате и бенефиције

	N	Min.	Max.	AS	SD
Ваша плата на адекватан начин одражава Ваш учинак.	322	1	5	3.01	1.39
Задовољни сте укупним погодностима које имате.	322	1	5	3.24	1.15
Ваша организација Вас инспирише да радите најбоље што можете.	322	1	5	3.31	1.27

Напомена: N – број испитаника, AS – аритметичка средина, SD- стандардна децијација



Графикон 11. Ставови државних службеника о њиховима платама и бенефицијама

Генерално посматрано, по питању плата и бенефиција, службеници су подељеног мишљења. 40% службеника сматра да су адекватно плаћени, а 36,6% државних службеника сматра да нису довољно плаћени у односу на радни учинак. 45,4% службеника је задовољно бенефицијама које имају, а 50,4% сматра да је њихова организација инспиративна.

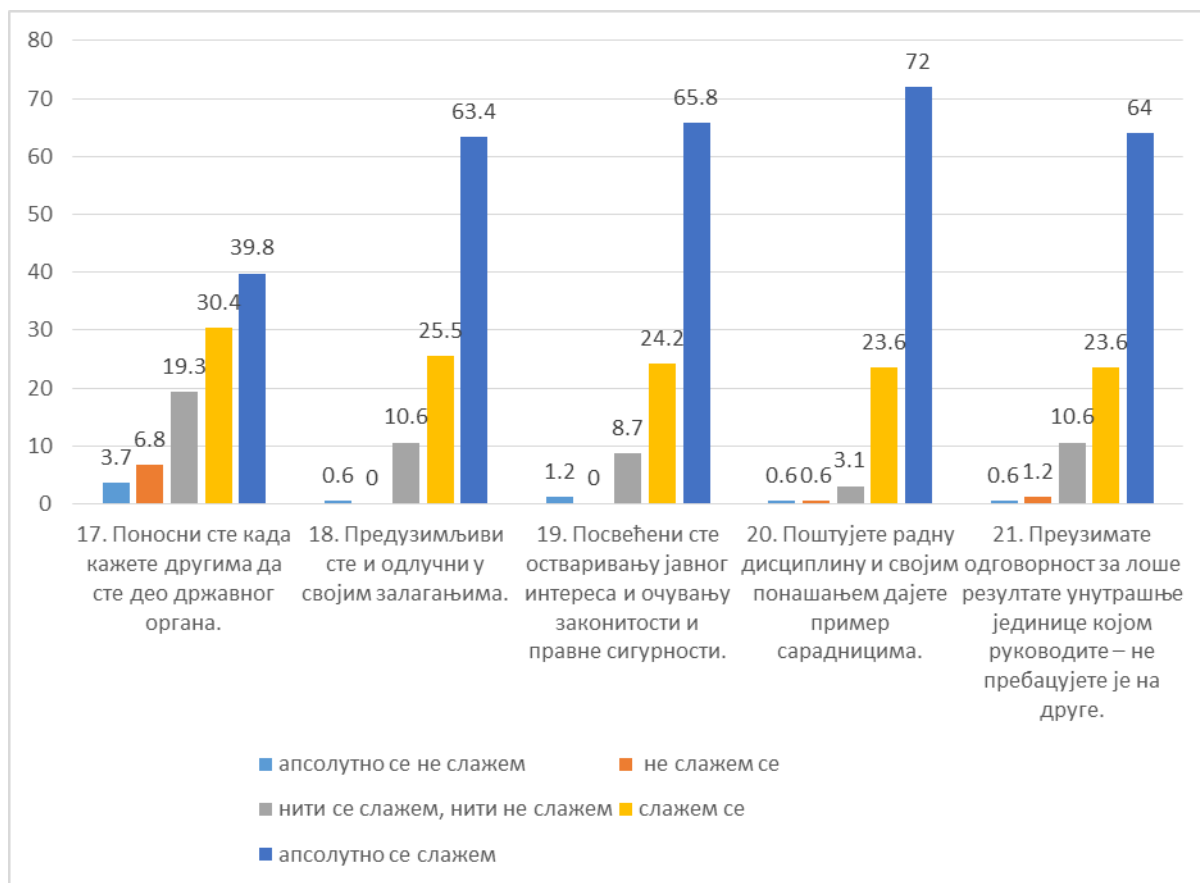
4.1.4. Савесност, посвећеност и лични интегритет

Табела 4. Дескриптивни параметри субскеале савесност, посвећеност и лични интегритет

	N	Min.	Max.	AS	SD
Поносни сте када кажете другима да сте део државног органа.	322	1	5	3.95	1.10
Предузимљиви сте и одлучни у својим залагањима.	322	1	5	4.50	0.73
Посвећени сте остваривању јавног интереса и очувању законитости и правне сигурности.	322	1	5	4.53	0.76
Поштујете радну дисциплину и својим понашањем дајете пример сарадницима.	322	1	5	4.65	0.63
Преузимате одговорност за лоше резултате унутрашње јединице којом руководите – не пребацујете је на друге.	322	1	5	4.49	0.78

Напомена: N – број испитаника, AS – аритметичка средина, SD- стандардна децијација

Упоређујући аритметичке средине, позитивне процене службеника су биле код тврдње: „Поштујете радну дисциплину и својим понашањем дајете пример сарадницима“ (AS=4,65).



Графикон 12. Ставови државних службеника о савесности, посвећености и личном интегритету

Највећи проценат испитаника (95,6%, рачунајући оне који се „слажу“ и „апсолутно се слажу“) поштује радну дисциплину и својим понашањем даје пример сарадницима, посвећени су остваривању јавног интереса и очувању законитости и правне сигурности (90%), себе сматрају предузимљивим и одлучним у залагањима (88,9%) и предузимају одговорност за лоше резултате (87,6%), односно не преносе одговорност на друге.

4.1.5. Попуњавање радних места

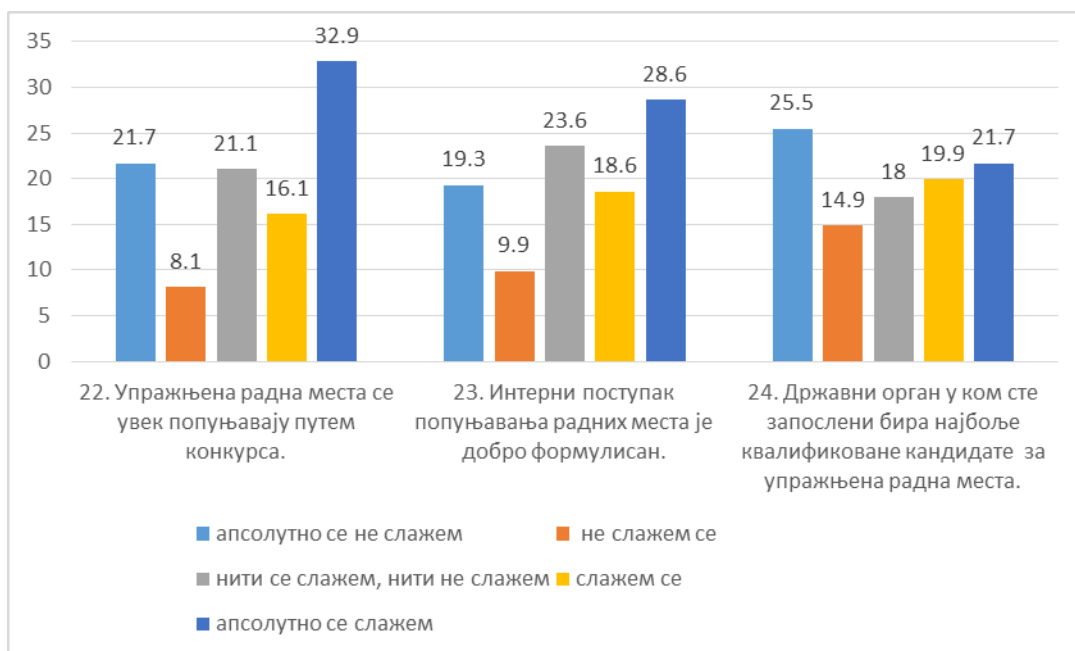
Табела 5. Дескриптивни параметри субскеле попуњавање радних места

	N	Min.	Max.	AS	SD
Упражњена радна места се увек попуњавају путем конкурса.	322	1	5	3.30	1.53
Интерни поступак попуњавања радних места је добро формулисан.	322	1	5	3.27	1.46
Државни орган у ком сте запослени бира најбоље квалификоване кандидате за упражњена радна места.	322	1	5	2.97	1.50

Напомена: N – број испитаника, AS – аритметичка средина, SD- стандардна децијација

Од тврдњи које се односе на попуњавање радних места најпозитивније је процењена тврдња да се „упражњена радна места увек попуњавају путем конкурса“ (AS=3,30). Међутим, вредност аритметичке средине не тежи максималној вредности,

па се може закључити да се упражњена радна места не попуњавају увек путем конкурса, већ и путем интерног поступка.



Графикон 13. Ставови државних службеника о попуњавању радних места

Када је у питању попуњавање радних места 49% службеника изјављује да се упражњена радна места увек попуњавају путем конкурса. Међутим, забрињавајућ је податак да 29,8% даје негативан одговор о примени конкурса. 47,2% службеника оцењује да је интерни поступак попуњавања радних места добро формулисан. Процене по питању тога да државни орган у ком су службеници запослени бира најбоље квалификоване кандидате за упражњена радна места су код већине службеника негативне. Наиме, 40,4% службеника је тврдњу („Државни орган у ком сте запослени бира најбоље квалификоване кандидате за упражњена радна места.“) оценило негативно, 18% је показало неодлучност, а 41,6 % је дало позитивну оцену.

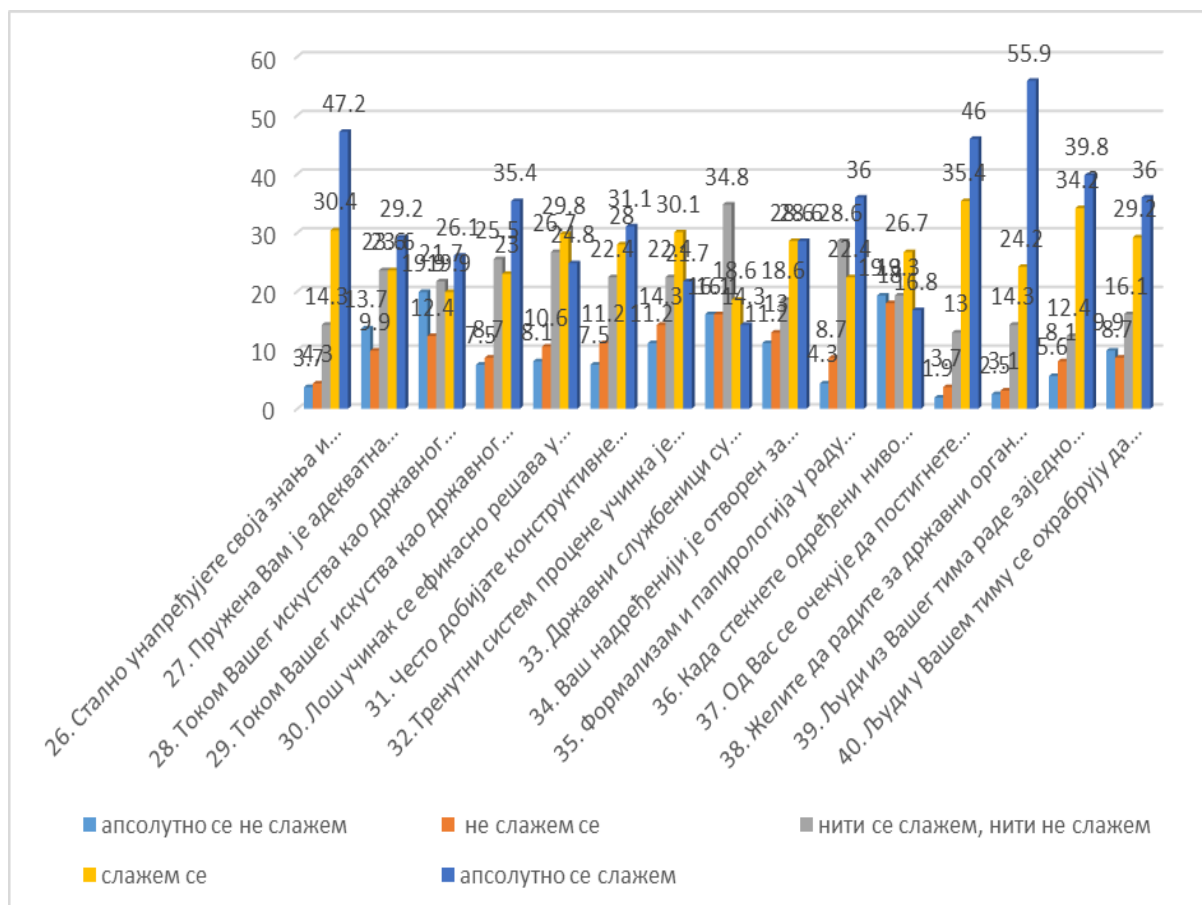
4.1.6. Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање

Табела 6. *Дескриптивни параметри субскеле оцењивање, напредовање и стручно усавршавање*

	N	Min.	Max.	AS	SD
Стално унапређујете своја знања и вештине.	322	1	5	4.13	1.05
Пружена Вам је адекватна могућност за напредовање и стручно усавршавање.	322	1	5	3.44	1.36
Током Вашег искуства као државног службеника, приметили сте дискриминацију у погледу напредовања, могућности обуке, накнада.	322	1	5	3.19	1.46
Током Вашег искуства као државног службеника верујете да сте поштено оцењени за свој учинак.	322	1	5	3.70	1.24
Лош учинак се ефикасно решава у Вашем тиму.	322	1	5	3.52	1.20
Често добијате конструктивне повратне информације од надређеног за свој рад.	322	1	5	3.63	1.24
Тренутни систем процене учинка је одговарајући.	322	1	5	3.37	1.28
Државни службеници су мотивисани за рад.	322	1	5	2.98	1.25
Ваш надређени је отворен за Ваше нове идеје.	322	1	5	3.50	1.33
Формализам и папирологија у раду делују демотивирајуће.	322	1	5	3.77	1.16
Када стекнете одређени ниво искуства опис Вашег посла се мења.	322	1	5	3.03	1.38
Од Вас се очекује да постигнете одређене прописане циљеве пословања током одређеног периода.	322	1	5	4.19	0.93
Желите да радите за државни орган у ком сте запослени најмање наредне три године.	322	1	5	4.27	0.99
Људи из Вашег тима раде заједно како би пронашли начине да побољшају услугу коју пружате.	322	1	5	3.94	1.16
Људи у Вашем тиму се охрабрују да смисле нове и боље начине рада.	322	1	5	3.72	1.30

Напомена: N – број испитаника, AS – аритметичка средина, SD- стандардна децијација

Тврдња која је показала највећу вредност аритметичке средина је она која се односи на жељу службеника да раде за државни орган у ком су запослени најмање наредне три године (AS=4,27). Такође су позитивно оцењене тврдње: „Од Вас се очекује да постигнете одређене прописане циљеве пословања током одређеног периода.“ (AS=4,19) и „Стално унапређујете своја знања и вештине.“ (AS=4,13).



Графикон 14. Ставови државних службеника о оцењивању, напредовању и стручном усавршавању

Увидом у графикон 14, може се закључити да:

- 81,4% службеника истиче да се од њих очекује да постигну одређене прописане циљеве пословања током одређеног периода.
- 80,1% службеника жели да ради за државни орган најмање наредне три године.
- 77,6% службеника стално унапређује своја знања и вештине.

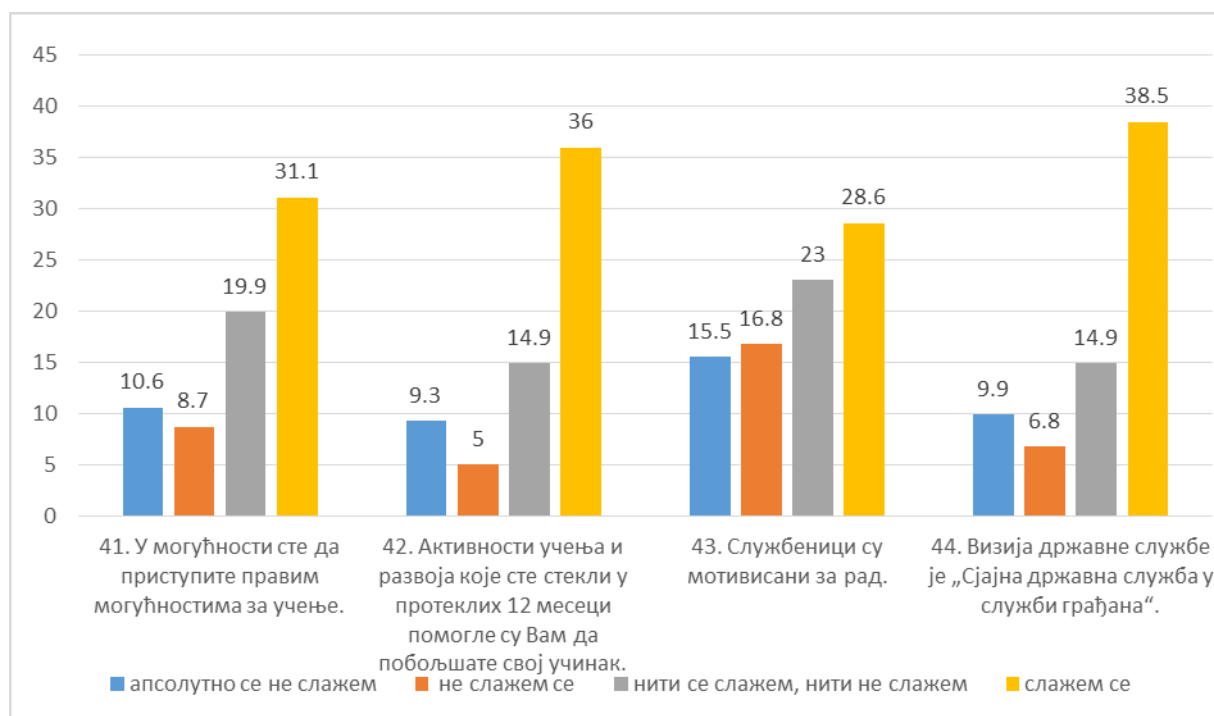
4.1.7. Учење и развој

Табела 7. Дескриптивни параметри субскеале учење и развој

У могућности сте да приступите правим могућностима за учење.	N	Min.	Max.	AS	SD
Активности учења и развоја које сте стекли у протеклих 12 месеци помогле су Вам да побољшате свој учинак.	322	1	5	3.60	1.28
Службеници су мотивисани за рад.	322	1	5	3.81	1.23
Визија државне службе је „Сјајна државна служба у служби грађана“.	322	1	5	3.13	1.31

Напомена: N – број испитаника, AS – аритметичка средина, SD- стандардна децијација

Највећу аритметичку средину показује тврдња да су службеници мотивисани за рад (AS=3,81). Обзиром да тежи средњим вредностима, може се закључити да су службеници делимично мотивисани за рад.



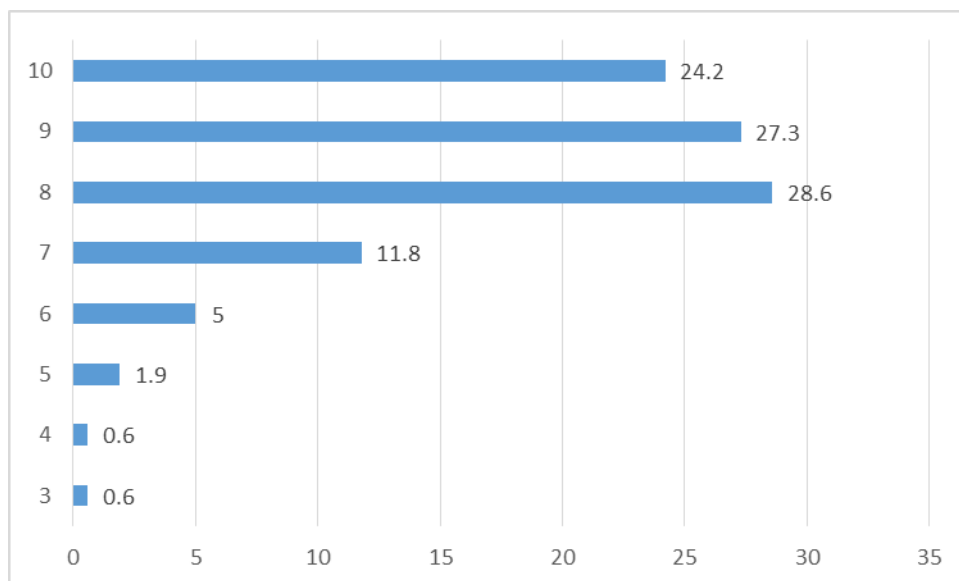
Графикон 15. Ставови државних службеника о учењу и развоју

Увидом у добијене резултате, може се закључити да је 60,9% службеника проценило да су им пружене одговарајуће могућности за учење, а 70,8% сматра да активности учења и развоја која су стекли у протеклих годину дана су им помогле да побољшају свој радни учинак.

По питању мотивисаности за рад, службеници су подељеног мишљења. 44,7% службеника сматра да су мотивисани, док 32,3% даје негативно мишљење, а 23% је показало колебљивост. 68,3% службеника је позитивно оценило тврдњу „Визија државне службе је „Сјајна државна служба у служби грађана“.“

4.1.8. Процена личног радног учинка

Питање у упитнику се односило на то да државни службеници на скали од 1 до 10 (1 - уопште није висок, а 10 - веома висок), оцене свој учинак. Увидом у добијене податке може се закључити да државни службеници на нашем узорку високо оцењују лични радни учинак. 80% испитаника је оценило свој учинак у распону од 8 до 10. Наиме, 28,6% службеника оцењује свој радни учинак оценом 8, а 27,3% оценом 9, док 24,2% оценило оценом 10.



Графикон 16. Оцена радног учинка самопроцена државних службеника

4.1.9. Предлози државних службеника за побољшање њиховог положаја

Последње питање у упитнику је било питање отвореног типа на које су државни службеници давали одговоре које се тичу препорука за унапређење њиховог положаја државних службеника. Шифрирањем одговора испитаника и утврђивањем фреквенци и процената дошло се до следећих резултата, који су приказани у табели 8.

Табела 8. Предлози државних службеника за побољшање њиховог положаја

Предлог	Фреквенца (f)	Проценти (%)
Боља могућност напредовања	1	.3
Боља стручност и квалификације и квалитетнији и детаљнији рад	1	.3
Боље бенефиције	1	.3
Бољи услови рада	1	.3
Деполитизација	6	1.9
Ефикаснији систем оцењивања и признавање прековременог рада	1	.3
Фер однос према државном службенику	3	.9
Флексибилније радно време	5	1.6
Иновације у раду	3	.9
Креативност	2	.6
Лојалност државном органу	2	.6
Мање мобинга, ограничавање некултурног и неприхватљивог понашања надређеног	2	.6
На руководећа радна места поставити службенике са компетенцијама	1	.3
Не знам	5	1.6
Немам препоруке	18	5.6
Обука и стручно усавршавање	52	16.1
Подизати професионализам	13	4.0
Познанства утицајних људи	2	.6
Примена мерит система	5	1.6
Признавање више школе	1	.3
Рад, ред и дисциплина	16	5.0
Расна и родна равноправност	11	3.4
Смањити бирократију, папирологију	4	1.2
Смањити непотизам	2	.6
Увођење награда и казни за остварене резултате	2	.6
Већа могућност флутуације у служби	2	.6
Више контроле и мање курупције при запошљавању	6	1.9
Високе плате које би мотивисале запослене на још бољи учинак у раду	135	41.9
Запослити млађи кадар	11	3.4
Запошљавање треба да се врши преко конкурса	1	.3

Увидом у одговоре државних службеника, у највећем проценту (41,9%) предлажу да се повећају плате, што би утицало на повећање мотивације. Занимљиво је да 16 процената државних службеника за побољшање свог положаја предлаже обуке и стручно усавршавање, што би се могло повезати и са ставом да је потребно „подизати професионализам“, што је предлог који је препознат код 4% службеника.

Такође је забележено да треба извршити деполитизацију (1,9%), и смањити расну и родну неравноправност (3,4%).

Поред наведених предлога који су разврстани у групе, било је још неких конкретних предлога:

- Боља доступност информација од значаја за рад, конкретне повратне информације о учинку и квалитету рада током трајања периода за оцењивање, боља комуникација са службама које се баве општим пословима у оквиру министарства.

- Флексибилност радног времена би допринела да се посао боље организује и завршава са више ентузијазма. Како је могућност напредовања јако ограничена и плате ниске, а због короне интер-ресорна и сарадња са међународним партнерима сведене на минимум, треба наћи начина да се мотивишу колеге имајући у виду њихове индивидуалне потребе. Некада је то флексибилност радног времена, обука у иностранству или ресорној институцији, сарадња са врхунским стручњацима у смислу менторства или семинара, могућност прековременог рада уз адекватну накнаду итд. Важно је гајити добре међуљудске односе и „малу пажњу“ (пакетић и приредба за децу за Нову годину, годишњи систематски преглед, карте за концерт или представу у позоришту, догађаји у струци изван министарства, чоколадице за 8. март, солидарна помоћ за опоравак од болести и сл.).

- Побољшање услова рада, улагање у запослене, могућност напредовања и мењања радних места након одређеног времена.

- Поштовање рада, залагања и стручности, а нефорсирање нестручних и морално неподобних особа.

- Пружање мотивације (погодности), координисани трансфер (уз поштовање личног и институционално акумулираног) искуства и знања, *team building*, попуњавање годишњих упитника/примедби (анонимно)...

- Веће вредновање стварног учинка, стимулација и дестимулација, могућност за напредовање без обзира на државне квоте по питању звања које практично блокирају унапређења запослених.

- Више зараде ради обезбеђивања позитивне селекције. У овом тренутку запослени у школама имају веће зараде од државних службеника који нису руководиоци ужих организационих јединица.

- За унапређење државних службеника прво треба на руководеће положаје поставити праве људе са одговарајућим стручним спремама а не постављати их по партијској линији или везама. Постављена лица, председници, градоначелници, начелници и шефови немају појма шта су послови државних службеника, а самим тим не умеју ни да унапређују положаје запослених.

- Увести централизоване обједињене конкурсе за све органе, под шифрама и попуњавати упражњена радна места са листе централизованог конкурса.

Посебно бисмо издвојили оне предлоге који се тичу оцењивања државних службеника. Наиме, испитаници су наводили да је потребно мењати и унапредити систем оцењивања. Као разлог за то навели су да оцењивачи неретко дају одличну оцену како би избегли сукобе, лоше расположење и разне притужбе запослених и тако некако одржавали мир међу запосленима и добру климу. На тај начин избегавају огорченост и према себи и према онима који би могли бити оцењени боље од других. Службеници су посведочили да је присутан велики број притужби по основу неадекватног оцењивања, обзиром да се оно своди на „субјективно додељене оцене“.

Неки коментари су се чак односили и на то да руководиоци нису довољно обучени за рад. Највећа замерка руководиоцима огледа се у томе да они (руководиоци) нису довољно упознати са системом оцењивања. Поред позитивних мера, службеници су предлагали и негативне, попут санкција за неадекватан и неуспешан рад. У контексту оцењивања, службеници су предлагали да се ограничи број оних који могу бити оцењени одлично.

4.2. Повезаност главних и социодемографских варијабли

T-тестом за независне узорке испитали смо да ли постоје статистички изражене разлике у главним варијаблама (организациони циљеви и сврха, инклузија и поштен третман, плате и бенефиције, савесност, посвећеност и лични интегритет, попуњавање радних места, оцењивање, напредовање и стручно усавршавање, учење и развој) према полу државних службеника. Добијени подаци приказани су у табели 8.

Табела 8. Разлике у изражености појединих варијабли радноправног положаја државних службеника с обзиром на пол

		AS	SD	T статистик	Sig.
Организациони циљеви	мушки	30,47	4,36	-.791	.429
	женски	30,86	4,42		
Инклузија и поштен третман	мушки	22,45	6,31	.086	.932
	женски	22,40	5,62		
Плате и бенефиције	мушки	9,75	3,50	.856	.389
	женски	9,43	3,14		
Савесност, посвећеност и лични интегритет	мушки	22,27	2,72	.684	.494
	женски	22,04	3,09		
Попуњавање радних места	мушки	13,20	5,61	.147	.882
	женски	13,11	4,97		
Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање	мушки	54,22	12,15	-.350	.723
	женски	54,66	9,90		
Учење и развој	мушки	14,39	4,55	.469	.634
	женски	14,17	3,70		

Напомена: AS – Аритметичка средина, SD – стандардна девијација, Sig. – значајност

Резултати су показали да на узорку државних службеника не постоје статистички значајне разлике у изражености главних варијабли према полу службеника.

Испитивали смо да ли постоји значајна разлика у изражености појединих варијабли радноправног положаја државних службеника с обзиром на године старости. У ту сврху је употребљена техника АНОВ-а. Резултати су приказани у табелама 9, 10 и 11. Показало се да код добијених резултата постоји статистички значајна разлика у ставовима о попуњавању радних места, оцењивању и напредовању и учењу и развоју.

Табела 9. Разлике у изражености појединих варијабли радноправног положаја државних службеника с обзиром на године старости

	Године старости	N	AS	SD
Организациони циљеви	20-30 година	36	8.89	.950
	31-40 година	88	8.52	1.184
	41-50 година	124	8.24	1.428
	више од 50 година	74	8.41	1.489
	Укупно	322	8.43	1.343
Инклузија и поштен третман	20-30 година	36	30.8889	3.05920
	31-40 година	88	30.1364	5.80365
	41-50 година	124	30.9839	4.07448
	више од 50 година	74	30.7297	3.42951
	Укупно	322	30.6832	4.39402
Плате и бенефиције	20-30 година	36	23.4444	5.17380
	31-40 година	88	21.6818	6.79341
	41-50 година	124	23.3226	5.47804
	више од 50 година	74	21.3243	5.76268
	Укупно	322	22.4286	5.94441
Савесност, посвећеност и лични интегритет	20-30 година	36	10.7222	2.50270
	31-40 година	88	9.4773	3.69211
	41-50 година	124	9.5968	3.12066
	више од 50 година	74	9.1351	3.43361
	Укупно	322	9.5839	3.31439
Попуњавање радних места	20-30 година	36	22.5000	2.44365
	31-40 година	88	22.2955	3.43464
	41-50 година	124	21.9032	2.93955
	више од 50 година	74	22.2162	2.45658
	Укупно	322	22.1491	2.92845
Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање	20-30 година	36	15.8333	3.40168
	31-40 година	88	12.4091	5.65408
	41-50 година	124	13.3226	5.20092
	више од 50 година	74	12.4595	5.32039
	Укупно	322	13.1553	5.27329
Учење и развој	20-30 година	36	58.6667	9.12767
	31-40 година	88	54.1818	12.50154
	41-50 година	124	54.9032	9.87517
	више од 50 година	74	52.0270	11.15639
	Укупно	322	54.4658	10.98003

Напомена: N – број испитаника, AS – Аритметичка средина, SD – стандардна девијација

Табела 10. Тест хомогености варијансе

	Левеленов тест хомогености	df1	df2	Sig.
Организациони циљеви и сврха	2.859	3	318	.037
Инклузија и поштен третман	3.222	3	318	.023
Плате и бенефиције	4.110	3	318	.007
Савесност, посвећеност и лични интегритет	2.741	3	318	.043
Попуњавање радних места	.534	3	318	.659
Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање	7.912	3	318	.000
Учење и развој	2.919	3	318	.034

Напомена: **df1** – Степени слободе, **df2** Степени слободе, **Sig.** – Значајност

Табела 11. Значајност разлика у изражености појединих аспеката радноправног положаја државних службеника према годинама старости

		Сума квадрата	df	AS	F	Sig.
Организациони циљеви	Између група	12.767	3	4.256	2.391	.069
	У оквиру групе	566.090	318	1.780		
	Укупно	578.857	321			
Инклузија и поштен третман	Између група	39.208	3	13.069	.675	.568
	У оквиру групе	6158.482	318	19.366		
	Укупно	6197.689	321			
Плате и бенефиције	Између група	275.564	3	91.855	2.639	.050
	У оквиру групе	11067.293	318	34.803		
	Укупно	11342.857	321			
Савесност, посвећеност и лични интегритет	Између група	62.572	3	20.857	1.915	.127
	У оквиру групе	3463.664	318	10.892		
	Укупно	3526.236	321			
Попуњавање радних места	Између група	14.147	3	4.716	.548	.650
	У оквиру групе	2738.697	318	8.612		
	Укупно	2752.845	321			
Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање	Између група	346.488	3	115.496	4.281	.006
	У оквиру групе	8579.748	318	26.980		
	Укупно	8926.236	321			
Учење и развој	Између група	1106.249	3	368.750	3.119	.026
	У оквиру групе	37593.876	318	118.220		
	Укупно	38700.124	321			

Напомена: **df** - Степени слободе, **AS**– Аритметичка средина, **F** – фреквенца, **Sig.** - Значајност

Када је у питању варијабла године старости, нађена је сигнификанта корелација између различитих група у варијаблама: 1) попуњавање радних места, 2)

оцењивање и напредовање и 3) учење и развој. Ради детаљније анализе тих разлика и прецизног утврђивања између којих тачно подгрупа испитаника постоји значајна разлика употребили смо накнадна поређења по Шефијевој методи, а резултати су дати у табелама 12 (а, б в).

Табела 12. ПОСТ-Хок- накнадна поређења

Табела 12.а – Поређења у попуњавању радних места према годинама старости

Према Scheffe методи	(I) године старости	(J) године старости	AS поређења (I-J)	Стандардна грешка	Sig.
Попуњавање радних места	20-30 година	31-40 година	3.42424*	1.02764	.012
		41-50 година	2.51075	.98338	.091
		више од 50 година	3.37387*	1.05549	.018
	31-40 година	20-30 година	-3.42424*	1.02764	.012
		41-50 година	-.91349	.72400	.662
		више од 50 година	-.05037	.81926	1.000
	41-50 година	20-30 година	-2.51075	.98338	.091
		31-40 година	.91349	.72400	.662
		више од 50 година	.86312	.76301	.734
	више од 50 година	20-30 година*	-3.37387*	1.05549	.018
		31-40 година	.05037	.81926	1.000
		41-50 година	-.86312	.76301	.734

* Корелација је значајна на нивоу 0.05

Долазимо до сазнања да постоје статистички значајне разлике у погледу изражености главних варијабли у истраживању с обзиром на године старости државних службеника. Дакле, постоје значајне разлике по питању става о попуњавању радних места и година старости и то код службеника који имају 20-30 година у односу на оне који имају 31-40 и више од 50 година.

Табела 12.б – Поређења у оцењивању, напредовању и стручном усавршавању према годинама старости

Према Scheffe методи	(I) године старости	(J) године старости	AS поређења (I-J)	Стандардна грешка	Sig.
Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање	20-30 година	31-40 година	4.48485	2.15111	.229
		41-50 година	3.76344	2.05846	.343
		више од 50 година	6.63964*	2.20940	.030
	31-40 година	20-30 година	-4.48485	2.15111	.229
		41-50 година	-.72141	1.51552	.973
		више од 50 година	2.15479	1.71493	.665
	41-50 година	20-30 година	-3.76344	2.05846	.343
		31-40 година	.72141	1.51552	.973
		више од 50 година	2.87620	1.59717	.357
	више од 50 година	20-30 година	-6.63964*	2.20940	.030
		31-40 година	-2.15479	1.71493	.665
		41-50 година	-2.87620	1.59717	.357

* Корелација је значајна на нивоу 0.05

Долазимо до сазнања да постоје статистички значајне разлике у погледу изражености главних варијабли у истраживању с обзиром на године старости државних службеника. Дакле, постоје значајне разлике по питању става о оцењивању, напредовању и стручном усавршавању и то код службеника који имају 20-30 година у односу на оне који имају више од 50 година.

12.в – Поређења у учењу и развоју према годинама старости

Према Scheffe методи	(I) године старости	(J) године старости	AS поређења (I-J)	Стандардна грешка	Sig.
Учење и развој	20-30 година	31-40 година	1.55303	.80046	.290
		41-50 година	.90860	.76598	.704
		више од 50 година	2.69369*	.82215	.014
	31-40 година	20-30 година	-1.55303	.80046	.290
		41-50 година	-.64443	.56394	.728
		више од 50 година	1.14066	.63815	.364
	41-50 година	20-30 година	-.90860	.76598	.704
		31-40 година	.64443	.56394	.728
		више од 50 година	1.78509*	.59433	.031
	више од 50 година	20-30 година	-2.69369*	.82215	.014
		31-40 година	-1.14066	.63815	.364
		41-50 година	-1.78509*	.59433	.031

* Корелација је значајна на нивоу 0.05

Резултати су показали да постоје статистички значајне разлике у погледу изражености главних варијабли у истраживању с обзиром на године старости државних службеника. Дакле, постоје значајне разлике по питању става о учењу и развоју и то: код службеника који имају 20-30 година у односу на оне који имају више од 50 година и оних службеника који имају 41-50 година у односу на оне који имају више од 50 година.

Испитивали смо да ли постоји значајна разлика у изражености појединих варијабли радноправног положаја између државних службеника с обзиром на године радног стажа. У ту сврху је употребљена техника АНОВ-а. Резултати су приказани у табелама 13 – 16а.

Табела 13. Разлике у изражености појединих варијабли радноправног положаја државних службеника с обзиром на године радног стажа

	Године радног стажа	N	AS	SD
Организациони циљеви	до 5 година	40	30.5000	4.80918
	5-10 година	52	29.3462	4.85832
	11-15 година	48	31.2083	4.93342
	16-20 година	54	31.9630	2.90064
	више од 20 година	128	30.5469	4.25905
	Укупно	322	30.6832	4.39402
Инклузија и поштен третман	до 5 година	40	23.2000	6.63789
	5-10 година	52	21.3846	6.16172
	11-15 година	48	22.5833	5.90648
	16-20 година	54	23.3704	5.68446
	више од 20 година	128	22.1562	5.74859
	Укупно	322	22.4286	5.94441
Плате и бенефиције	до 5 година	40	10.3000	3.26756
	5-10 година	52	9.5769	2.93956
	11-15 година	48	9.2917	3.40812
	16-20 година	54	9.5926	2.72320
	више од 20 година	128	9.4688	3.66283
	Укупно	322	9.5839	3.31439
Савесност, посвећеност и лични интегритет	до 5 година	40	22.6000	2.42635
	5-10 година	52	21.2692	4.10220
	11-15 година	48	22.6250	2.14004
	16-20 година	54	22.1111	2.87256
	више од 20 година	128	22.2031	2.73893
	Укупно	322	22.1491	2.92845
Попуњавање радних места	до 5 година	40	15.1500	4.63294
	5-10 година	52	12.5769	5.58831
	11-15 година	48	12.8750	4.83174
	16-20 година	54	14.1481	4.80333
	више од 20 година	128	12.4531	5.52711
	Укупно	322	13.1553	5.27329
Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање	до 5 година	40	59.3000	11.06670
	5-10 година	52	52.8846	11.41147
	11-15 година	48	53.9167	10.86441
	16-20 година	54	55.1111	10.12873
	више од 20 година	128	53.5312	10.89820
	Укупно	322	54.4658	10.98003
Учење и развој	до 5 година	40	16.0000	4.01280
	5-10 година	52	14.0000	4.24726
	11-15 година	48	14.2917	3.71860
	16-20 година	54	14.1852	3.90488
	више од 20 година	128	13.8750	4.23893
	Укупно	322	14.2733	4.11363

Напомена: N – број испитаника, AS – Аритметичка средина, SD – стандардна девијација

Табела 14. Тест хомогености варијансе

	Левеленов тест хомогености	df1	df2	Sig.
Организациони циљеви и сврха	1.359	4	317	.248
Инклузија и поштен третман	1.141	4	317	.337
Плате и бенефиције	1.785	4	317	.132
Савесност, посвећеност и лични интегритет	2.045	4	317	.088
Попуњавање радних места	1.862	4	317	.117
Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање	.409	4	317	.802
Учење и развој	.789	4	317	.533

Напомена: **df1** – Степени слободе, **df2** Степени слободе, **Sig.** – Значајност

Табела 15. Значајност разлика у изражености појединих аспеката радноправног
положаја државних службеника према годинама радног стажа

		Сума квадрата	df	AS	F	Sig.
Организациони циљеви	Између група	198.359	4	49.590	2.620	.035
	У оквиру групе	5999.331	317	18.925		
	Укупно	6197.689	321			
Инклузија и поштен третман	Између група	139.015	4	34.754	.983	.417
	У оквиру групе	11203.842	317	35.343		
	Укупно	11342.857	321			
Плате и бенефиције	Између група	26.315	4	6.579	.596	.666
	У оквиру групе	3499.921	317	11.041		
	Укупно	3526.236	321			
Савесност, посвећеност и лични интегритет	Између група	59.712	4	14.928	1.757	.137
	У оквиру групе	2693.133	317	8.496		
	Укупно	2752.845	321			
Попуњавање радних места	Између група	296.660	4	74.165	2.724	.030
	У оквиру групе	8629.576	317	27.223		
	Укупно	8926.236	321			
Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање	Између група	1213.542	4	303.385	2.566	.038
	У оквиру групе	37486.583	317	118.254		
	Укупно	38700.124	321			
Учење и развој	Између група	143.885	4	35.971	2.156	.074
	У оквиру групе	5288.065	317	16.682		
	Укупно	5431.950	321			

Напомена: **df** – Степени слободе, **AS** – Аритметичка средина, **F** – фреквенца, **Sig.** – Значајност

Када је у питању варијабла године радног стажа, нађена је сигнификанта корелација између различитих група у варијабли организационих циљева. Ради детаљније анализе тих разлика и прецизног утврђивања између којих тачно подгрупа испитаника постоји значајна разлика употребили смо накнадна поређења по Шефијевој методи, а резултати су дати у табели 16а.

Табела 16. ПОСТ-Хок- накнадна поређења

Табела 16а – Поређења у организационим циљевима према годинама радног стажа

Према Scheffe методи	(I) године радног стажа	(J) године радног стажа	AS поређења (I-J)	Стандардна грешка	Sig.
Организациони циљеви	до 5 година	5-10 година	1.15385	.91492	.810
		11-15 година	-.70833	.93135	.965
		16-20 година	-1.46296	.90753	.627
		више од 20 година	-.04688	.78803	1.000
	5-10 година	до 5 година	-1.15385	.91492	.810
		11-15 година	-1.86218	.87076	.336
		16-20 година	-2.61681*	.84523	.050
		више од 20 година	-1.20072	.71540	.590
	11-15 година	до 5 година	.70833	.93135	.965
		5-10 година	1.86218	.87076	.336
		16-20 година	-.75463	.86299	.943
		више од 20 година	.66146	.73630	.937
	16-20 година	до 5 година	1.46296	.90753	.627
		5-10 година	2.61681*	.84523	.050
		11-15 година	.75463	.86299	.943
		више од 20 година	1.41609	.70592	.404
	више од 20 година	до 5 година	.04688	.78803	1.000
		5-10 година	1.20072	.71540	.590
		11-15 година	-.66146	.73630	.937
		више од 20 година	-1.41609	.70592	.404

* Корелација је значајна на нивоу 0.05

Долазимо до сазнања да постоје статистички значајне разлике у погледу изражености главних варијабли у истраживању с обзиром на године радног стажа државних службеника. Дакле, постоје значајне разлике по питању става о организационим циљевима и година радног стажа и то код службеника који имају између 5 и 10 година радног стажа и службеника који имају између 16 и 20 година радног стажа.

Табела 17. Повезаност компоненти радноправног положаја са материјалним статусом државних службеника

		Организациони циљеви	Инклузија и поштен третман	Плате и бенефиције	Савесност, посвећеност и лични интегритет	Попуњавање радних места	Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање	Учење и развој
Материјални статус	r	.127*	.077	.214**	.048	.150**	.139*	.292**
	Sig.	.023	.167	.000	.392	.007	.013	.000
	N	322	322	322	322	322	322	322

* Корелација је значајна на нивоу 0.05

** Корелација је значајна на нивоу 0.01

Напомена: N – број испитаника, Sig. – значајност, r – Пирсонов коефицијент

На основу података из табеле 17. се види да постоји статистички значајна корелација појединих аспеката радноправног положаја државних службеника између испитаника различитог материјалног статуса. Када је у питању повезаност материјалног статуса породице и појединих аспеката радноправног положаја државних службеника (организациони циљеви и сврха, инклузија и поштен третман, плате и бенефиције, савесност, посвећеност и лични интегритет, попуњавање радних места, оцењивање, напредовање и стручно усавршавање, учење и развој) потврђено је да на нашем узорку постоји статистички значајна и висока корелација између:

- материјалног статуса и плата и бенефиција ($r = 0,214$, $p < 0.01$)
- материјалног статуса и попуњавања радних места ($r = 0,150$, $p < 0.01$)
- материјалног статуса и учења и развоја ($r = 0,292$, $p < 0.01$)
- материјалног статуса и организационих циљева ($r = 0,023$, $p < 0.05$)
- материјалног статуса и оцењивања, напредовања и стручног усавршавања ($r = 0,023$, $p < 0.05$).

Желели смо да утврдимо да ли постоје статистички значајне разлике у изражености главних варијабли (организациони циљеви и сврха, инклузија и поштен третман, плате и бенефиције, савесност, посвећеност и лични интегритет, попуњавање радних места, оцењивање, напредовање и стручно усавршавање, учење и развој) с обзиром на степен образовања државних службеника. Примењен је Пирсонов тест.

Табела 18. Повезаност компоненти радноправног положаја са степеном образовања државних службеника

		Организациони циљеви	Инклузија и поштен третман	Плате и бенефиције	Савесност, посвећеност и лични интегритет	Попуњавање радних места	Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање	Учење и развој
Степен образовања	r	.151**	-.038	-.037	.036	.098	.028	.050
	Sig.	.007	.495	.509	.526	.080	.618	.371
	N	322	322	322	322	322	322	322

** Корелација је значајна на нивоу 0.01

Напомена: N – број испитаника, Sig. – значајност, r – Пирсонов коефицијент

Резултати су показали да постоји статистички значајна и висока корелација између степена образовања државних службеника и организационих циљева ($r = 0,151, p < 0.01$).

Следећи циљ истраживања је био да утврдимо да ли постоје статистички значајне разлике у перцепцији компоненти радноправног односа према трајању радног односа, односно између државних службеника на положају и државних службеника на извршилачким радним местима. Примењен је т-тест за независне узорке.

Табела 19. Разлике у изражености појединих варијабли радноправног положаја државних службеника с обзиром на врсту радног односа

Врста радног односа		AS	SD	T статистик	Значајност
Организациони циљеви	положаји	32.20	3.24	2,585	.013
	извршилачка радна места	30.52	4.47		
Инклузија и поштен третман	положаји	24.86	6.25	2.254	.031
	извршилачка радна места	22.17	5.86		
Плате и бенефиције	положаји	9.53	3.89	-.076	.940
	извршилачка радна места	9.58	3.25		
Савесност, посвећеност и лични интегритет	положаји	23.33	1.91	3.336	.002
	извршилачка радна места	22.02	2.98		
Попуњавање радних места	положаји	15.33	4.57	2.697	.010
	извршилачка радна места	12.93	5.29		
Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање	положаји	58.06	8.39	2.384	.022
	извршилачка радна места	54.09	11.15		
Учење и развој	положаји	16.20	3.26	2.721	.007
	извршилачка радна места	14.07	4.14		

Резултати су показали да на узорку државних службеника постоје статистички значајне разлике у изражености главних варијабли према врсти радног односа у свим посматраним варијаблама, сем у варијабли плате и бенефиције. Државни службеници

на положајима позитивно перципирају све посматране варијабле радноправног односа (сем плата и бенефиција) у односу на државне службенике на извршилачким радним местима.

Посебно је било занимљиво истражити да ли се на основу познавања аспеката радноправног положаја може предвидети учинак државних службеника. Урађена је линеарна регресија и добијени резултати су приказани у табели 20.

Табела 20. Могућност предикције радног учинка на основу познавања параметара радноправног положаја према критеријуму самопроцењене оцене учинка

Предиктори	Критеријум: Самопроцењена оцена учинка државних службеника		
	Бета (β)	Sig.	Сажетак модела
Организациони циљеви и сврха	.124	.091	$p = 0.461^*$ $p^2 = 0.213^*$ $\phi = 12.134^*$ Sig. = 0.000
Инклузија и поштен третман	.124	.184	
Плате и бенефиције	-.190	.004*	
Савесност, посвећеност и лични интегритет	.159	.020**	
Попуњавање радних места	-.082	.276	
Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање	.191	.063	
Учење и развој	.121	.150	

* Корелација је значајна на нивоу 0.00

** Корелација је значајна на нивоу 0.02

Напомена: **Бета (β)** – концизан коефицијент регресије, **p** – коефицијент мултипле корелације, **p²** – коефицијент одређивања мултипле, **Sig.** – Значајност, **ϕ** – фреквенца

Подаци у табели 20. нам показују да постоји могућност предикције радног учинка на основу познавања вредности појединих аспеката радноправног положаја код испитиваних државних службеника.

Разматрањем могућности предикције радног учинка на основу познавања параметара радноправног положаја према критеријуму самопроцењене оцене учинка државних службеника, на основу података из табеле 20. добијамо да коефицијент мултипле корелације у нашем истраживању износи 0.461, док је коефицијент мултипле детерминације 0.213, при чему је објашњење варијансе 9%. На основу бета коефицијената, видимо да су се као најбољи предиктор издвојиле: 1) плате и бенефиције, као и 2) савесност, посвећеност и лични интегритет. С тога, можемо закључити да постоји могућност предикције радног учинка на основу познавања параметара радноправног положаја (плате и бенефиције, савесност, посвећеност и лични интегритет) према критеријуму самопроцењене оцене учинка.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Човек је основни елемент сваке организације, како у приватном тако и у јавном сектору. Обављање послова државног службеника значајно је за целокупну друштвену заједницу. Државни службеник је у вршењу послова дужан да остварује јавни интерес. Сматра се да однос државног службеника и државе није обичан радни однос због посебног положаја државног службеника према држави. Овај однос добија посебан административно-правни значај. Посебност овог односа је у томе што јача правна страна (држава) одређује начин понашања и поступања друге, слабије стране (државног службеника). Ови односи настају на различите начине (на основу закона, доношењем управног акта или вршењем управне радње). Одлуке које доносе органи јавне власти у вези са државном службом (нпр. именовање, постављење, распоређивање) су заправо управни акти на које се примењује Закон о општем управном поступку.

Службенички однос разликује се од општег радноправног односа по томе што се службенички односи успостављају у односу на државу (органе државне управе) и кроз остваривање јавног интереса у односу на друге радне односе (приватна лица) шире се одражавају на читаву заједницу. Интервенција државе, за разлику од запошљавања, много је израженија у споровима у службеничким односима против државних службеника у којима држава одговара за штету нанету трећим лицима. С обзиром да је службенички систем део општег система радних односа, нису сва питања радног статуса државних службеника регулисана нормама које припадају само једној грани права. Посебним законима и прописима уређују се послови државних органа, обавезе и одговорности функционера, поступци државних и других органа, други посебни поступци којима се уређује начин комуникације државних органа и странака, поступање органа и функционера, рокови за одлучивање о правима и обавезама грађана итд.

Друштвени положај државних службеника одувек се разликовао од положаја запослених у приватном сектору. Посао који обављају у приватној организацији тиче се само одређене организације, а рад државних службеника има снажан утицај, јер јавна управа одлучује о стварима које се тичу целе заједнице. Треба, међутим, напоменути да поједине земље појам државног службеника тумаче нешто другачије, али најчешће широко. Свака држава у оквиру свог правног система сврстава државне службенике у различите категорије, а оне су резултат раздвајања приватне и јавне сфере. Државни службеници имају извршну власт и спроводе мере које усваја законодавна власт или политичари. Ипак, не можемо говорити о раздвајању две гране власти. Док политичари на функцијама могу бити само кратко, државни службеници су углавном стално запослени. То значи да они представљају „константу“ и могу да дају савете о свом искуству приликом промене министара, чиме помажу у доношењу политичких одлука.

У области рада и регулисања радних односа кровни закон је Закон о раду. Примењује се на све запослене и све послодавце, уколико за неке од њих не постоји посебан закон (*lex specialis*) или посебан пропис (*lex specialisimus*). Законом о државним службеницима прописано је да се права и обавезе државних службеника из радног односа уређују прописима из области радних односа, колективним уговорима, одговарајућим законом и другим законима и подзаконским актима донетим на основу њих. Посебности радних односа државних службеника уређују се Законом о државним службеницима, односно онима који имају радни однос у јавном сектору. То значи да се општи закон о раду примењује на сва питања која нису другачије регулисана Законом о државним службеницима или другим секторским законом. Дакле, Закон о државним службеницима дозвољава и коришћење општег закона о

раду како би се статус државних службеника приближио статусу запослених у приватном сектору. На цео јавни сектор примењују се само одредбе првог дела Закона о државним службеницима, што значи да се мора поштовати више прописа како би се регулисала права и обавезе и радни односи државних службеника. Тако се примењују Закон о раду, Закон о платама државних службеника и намештеника... У Републици Србији, поред Закона о државним службеницима, који представља основни извор службеничког права, постоје и низ закона у посебним областима као што су полиција, војска, унутрашњи и спољни послови и ови закони представљају извор службеничког права у тим јавноуправним областима. За сваку јавноуправну област, донесен је закон који у себи садржи специфичности које су неопходне за добро функционисање конкретне јавне управе. Ови закони представљају посебне законе у односу на Закон о државним службеницима и њихова предност лежи управо у њиховој специјалности за конкретну јавну управу. Сви ови посебни закони донети су да би се комплексност ових посебних јавних управа превазишла и да би се омогућило функционисање истих у складу са Уставом, циљевима и принципима који су утврђени у датом систему. Тако, Закон о војсци треба да омогући да се Војска уреди у складу са њеним положајем који је утврђен у Уставу, надлежностима и да се стави под демократску и цивилну контролу. Због овакве полазне премисе коју закон има, циљеви који се њиме желе постићи су разноврсни. У поменуте циљеве спадају изградња професионалне Војске која је способна за ефикасно реаговање, припремање и ангажовање расположивог људства за потребе одбране земље, демократска и цивилна контрола Војске на основу Устава, закон и усвојене стратегије земље, развој међународне војне сарадње и усклађивање војних прописа са правним системом Републике Србије, као и са прописима Европске уније. Комплексност материје службеничких односа условила је веома обимну и издељену регулативу како у области законодавства, тако и у доношењу обила уредби. Осим тога бројна законска и подзаконска регулатива у овој области која се прожима са својим специфичностима у појединим управним и другим областима: тужилаштво, судство, прекршаји, царине, јавни приходи, полиција, извршење кривичних санкција итд. сасвим јасно указују на степен пренормираности у службеничком систему, што може бити контрапродуктивно и отежати његову имплементацију.

Анализом сличности и разлика између државних службеника и запослених у општем режиму радних односа издвојене су карактеристичне специфичности:

Службенички однос не представља класичан радни однос. Под службеничким односом, односно радом у државним органима, подразумева се вршење службе, односно вршење службених овлашћења која, поред осталог, обухватају и могућност ауторитативног иступања, тј. вршења државне власти. При томе, државни службеник не врши службу као своје право, већ само као своју надлежност и дужност и не врши је у своје име, већ само као орган државе. Дакле, за разлику од радног односа који је првенствено уговорни однос, службенички однос се сматра јавноправним односом. Наиме, статус запосленог је правна ситуација, тј. законом се утврђује општи положај, права и дужности државних службеника тако да лице које ступа у службу долази у општу ситуацију, а не ствара себи посебну правну ситуацију. Овде држава самостално, без учешћа службеника, регулише њихов положај и може све то поново да промени без учешћа службеника. Дакле, прва специфичност радноправног положаја државних службеника огледа се у постојању Закона о државним службеницима као *lex specialis*-а.

Анализом је утврђено да постоје три главна система којима се уређује статус државних службеника. То су каријерни, уговорни и комбиновани. Каријерним системом регулисан је систем запошљавања државних службеника на

почетна радна места на основу јавног конкурса. Међутим, на вишим позицијама запошљавање се обавља напредовањем (развој каријере) или распоређивањем (мобилност) у оквиру државне управе. Предности оваквог начина запошљавања су стабилност и загарантован квалитет услуге због дугог радног искуства руководећих службеника у јавном сектору, као и због могућности напредовања у каријери, што стимулише запослене. С друге стране, запошљавање на свим радним местима у уговорном систему врши се на основу јавног конкурса, без давања предности лицима која већ раде у државној служби. Овакав начин запошљавања је флексибилан, конкуренција споља обезбеђује неопходне промене и иновације у државној служби и повећава ефикасност рада. Још једна карактеристика уговорног система је што нема посебног обавезног образовања за рад у државној служби, већ је као услов за запошљавање на одређено место предвиђен само формални критеријум (нпр. универзитетска диплома). Компарацијом система је утврђено да се у Немачкој примењује каријерни, у Хрватској уговорни, а у Словенији мешовити систем. Република Словенија примењује мешовити систем, јер је усвојила систем службеничких односа који садржи елементе и каријерног и уговорног система. За разлику од Словеније, СР Немачка је изградила најтипичнији модел каријерног система службеничких односа, који спада у групу (затворених) каријерних система. У њему се лица из приватног сектора, по конкурсима, примају на најнижа радна места, са пробним радом који траје три године. Сва остала радна места, укључујући и највиша, попуњавају се интерним конкурсима, односно напредовањем државних службеника са нижих на виша радна места. Може се закључити да је наша земља на добром путу развоја каријерног система запошљавања државних службеника, али треба учинити још корака по узору на Немачки модел.

Послодавац је држава (Република Србија) - послодавац државних службеника, према Закону о државним службеницима јесте Република Србија, а права и дужности послодавца врши руководилац државног органа, ако законом или посебним законом није друкчије одређено - члан 3. Одређивање послодавца на овај начин значајно је због тога што омогућава континуитет радног односа државног службеника, у случају преласка из једног у други државни орган. То до сада није био случај нити је то претходни Закон о радним односима у државним органима предвиђао. Једном речју, радни однос у поједином органу државне управе не мора престати да би се засновао радни однос у другом државном органу.

Постоји специфичност у правима и обавезама између државних службеника и запослених у општем режиму радних односа. Поред права и дужности утврђених у Закону државним службеницима, државни службеници имају и читав низ права, као и сви остали запослени, а сходно општим прописима о раду. Закон о раду прописује нека основна права запослених која 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. Закључује се да у односу на запослене у општем режиму радних односа службеници имају значајније обавезе. О правима и дужностима државног службеника који руководи државним органом одлучује Високи службенички савет, ако је државног службеника поставила Влада, односно тело надлежно за постављење државног службеника. Против донетог решења није допуштена жалба, већ се може покренути управни спор. Значајне разлике постоје и код полицијских службеника, будући да полицијски службеници имају комплексне и увећане дужности, имају и нешто већа права од осталих службеника. Општим актом (колективни уговор) могу се утврдити, како нека

индивидуална права државним службеницима која закон не препознаје, тако и већа права, а у појединим сегментима и повољнији услови од оних прописаних законом. У случајевима када колективни уговор садржи одредбу која је повољнија за државног службеника, од законске, примењује се она, а не одредба закона. Када садржи одредбу које нема у закону, државни службеник остварује право утврђено колективним уговором. Приликом утврђивања нивоа права и дужности државних службеника, законодавац је био прилично прагматичан и прецизан. Циљ таксативног утврђивања права и дужности државног службеника није усмерен на компликовање и мистификовање радноправних норми којима се регулише статус државних службеника него да се на једном месту, сасвим јасно и недвосмислено, укажу која то (специфична) права и дужности имају државни службеници због чега норме које их регулишу излазе из радног права, а улазе у службеничко (управно) право (нпр. систем оцењивања и напредовања, поштен и праведан третман у кадровској политици, самосталност и независност у раду и друго), а како би се у случају да нешто није регулисано Законом о државним службеницима, примењивали општи прописи о раду и колективни уговор. Поред Закона о раду, нека права државним службеницима 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, као и питање безбедности и здравља на раду које је регулисано Законом о безбедности и здрављу на раду. 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. Примера ради, посебним колективним уговором за државне органе, који се непосредно примењује, уређен је, између осталог, начин остваривања права и дужности (обавеза) државних службеника у погледу: образовања, стручног оспособљавања и усавршавања, одмора и одсуства, безбедности и здравља на раду, плата, накнада и других примања, одговорности намештеника, мирног решавања колективних радних спорова, права на штрајк, услова за рад синдиката. Полицијски службеници на пример, имају право и дужност да носе службено оружје и муницију и да их употребе под условима утврђеним Законом о полицији. Они имају специфичан правни положај, будући да врше полицијске послове применом полицијских овлашћења. Специфичност код полицијских и војних службеника огледа се у увећању њиховог стажа осигурања, јер се њихов стаж рачуна са увећаним трајањем (тзв. бенефицирани радни стаж). Следећа специфичност се огледа у томе да су Посебним колективним уговором за државне органе прописана мерила за продужавање законског минимума за годишњи одмор (што је 20 радних дана према општем пропису у раду), по основу успешности, година радног стажа, услова рада и сложености послова итд. Посебним колективним уговором је прописана и накнада за прековремени рад која представља увећање од 26% цене радног часа за сваки започети прековремени радни сат, што прописује и Закон о платама. Анализом Закона о платама државних службеника и намештеника и Посебног колективног уговора државне органе налазимо да су по питању додатака на основну плату одредбе стопостотно идентичне. Ово сматрамо као мањкавост Посебног колективног уговора за државне органе, јер исти треба да пропише додатна права службеницима и у извесним случајевима, чак и повољнија решења, а не у потпуности иста онима прописаним у закону који регулише платни систем државних службеника. Једина разлика је у коришћењу термина запослени и државни службеник. Закон о платама државних службеника и намештеника користи термин државни службеник, а Посебни колективни уговора за државне органе користи термин запослени. Разлог за коришћење термина налазимо у томе што су Посебним колективним уговорном

обухваћени и намештеници, али сматрамо да треба уједначити терминологију и евентуално намештенике потпуно одвојити из области које се односе на државне службенике. Специфичност у односу на општи правни режим годишњег одмора огледа се код утврђивања накнаде штете за неискоришћени годишњи одмор, у случају престанка радног односа, која је утврђена у висини од 100% плате остварене у претходних 12 месеци, сразмерно броју дана неискоришћеног годишњег одмора. Посебна специфичност по питању годишњег одмора је у примени код полицијских службеника код којих се због службених послова може доћи до одлагања или прекидања коришћења годишњег одмора. Анализом свих важећих прописа налазимо да државни службеници имају како права, тако и обавезе које проистичу из радног односа. Међутим, у односу на запослене у општем радноправном режиму државни службеници имају далеко више обавеза, односно дужности које су законима таксативно прописане у односу на остале запослене, који подлежу само општем режиму радних односа. То је донекле и сасвим логично када се у обзир узме природа послова које они обављају.

Сталност запослења - Инкорпорисаност у сталне кадрове јавне управе (државне службе) се сматра одлучујућим обележјем појма професионалног јавног службеника - чиновника. Она представља стално (у релативном смислу) и потпуно везивање чиновника за службеничко место или звање, предвиђено у сталним кадровима јавне службе, којим се успоставља тесна функционална веза док је чиновник у њеној служби. Инкорпорације нема без сталних кадрова јавне службе, при чему се ради о инкорпорацији за један од сталних чиновника административне хијерархије јавне службе, а правни основ инкорпорације је једностранни акт управе - акт постављења. Управо стога се професионални јавни службеници - стални кадрови јавне службе (државне управе) разликују од тзв. помоћних јавних службеника, који се ангажују привремено - по правилу уговором о раду јавног права (тзв. контрактуелни чиновници) и који не улазе у сталне кадрове јавне управе. Другим речима, у организацији јавне управе утврђена су стална службеничка места или звања, која, кад се ради о јавној управи, омогућавају хијерархијску организацију сталних кадрова - професионалних јавних службеника. На тај начин се омогућује сталним кадровима да јавну службу врше као своју професију - главно занимање, животни позив. Сталност запослења је конзистентно изведена последица инкорпорације у сталне кадрове јавне управе: стални кадрови - сталност службе (запослења). Отуда је једна од најзначајнијих разлика између општег правног режима радних односа запослених и посебног правног режима радних односа професионалних јавних службеника у већој стабилности запослења (службе) професионалних јавних службеника у односу на запослене у приватном сектору. Сталност запослења се по правилу обезбеђује на основу закона.

Пријем у радни однос – од управних кадрова се захтева законито, високостручно, професионално, иницијативно, креативно и одговорно вршење послова и задатака. Трајни резултати у изградњи једног управног система могу се постићи само повећавањем нивоа квалитета управних кадрова. Савремене државе посебну пажњу посвећују правилној селекцији кадрова и њиховом перманентном образовању уз рад, помоћу бројних тренинга, перманентног учења и стицања практичних вештина. Ово најчешће из разлога што су главни недостаци у раду управе најчешће последица незаконитости и неправилности рада њених кадрова.

Радна места државних службеника разврставају се у положаје и извршилачка радна места. Закон о државним службеницима прави разлику између положаја и извршилачких радних места у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности. Овде је значајно напоменути да се споменута подела нити односи нити

примењује на полицијске и војне службенике, нити на царинске и пореске службенике, као и на оне који раде на безбедносним пословима и у заводима за извршење кривичних санкција. Положај је радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности у вези са руковођењем, усклађивањем и организацијом рада у државном органу, док остала радна места припадају категорији извршилачких радних места. Истовремено, рад на положају заснива се на акту о именовању, односно акту Владе, док се на извршилачким позицијама заснива на актима руководиоца органа државне управе и служби Владе.

Постоји битна разлика између попуњавања извршилачког радног места и положаја. Извршилачко радно место се попуњава премештајем из истог или другог државног органа или заснивањем радног односа ако изабрани кандидат није државни службеник. За разлику од извршилачких радних места, положај се увек попуњава постављењем. У сваком случају, акт заснивања радног односа са државним службеником представља решење руководиоца државног органа, које је, по својој природи, управни акт. Начин избора зависи од тога којој врсти државних службеника припадају, односно да ли су на положају, или извршилачким радним местима. Конкурс је основни начин попуњавања положајних места, док се на извршилачким радним местима преферирају други начини попуњавања слободних радних места. Интерни конкурс има предност при попуњавању положаја. Као и у већини других земаља, и у нашој земљи постоји специфична комбинација каријерног и уговорног модела избора новог кандидата, обзиром да се развој службеника везује за њихову каријеру, да су послови углавном доступни свима, али се попуњавање слободних места најпре врши преко расположивих кадрова у државној управи.

У нашој земљи се сходно Закону о државним службеницима као државни службеник може запослити пунолетан држављанин Републике Србије (што је другачије у односу на Закон о раду, који прописује да се радни однос може засновати са лицем које има најмање 15 година живота) који има прописану стручну спрему. Такође се као услов прописује да кандидату 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. Овај услов се у Закону о полицији заправо назива безбедносном сметњом за пријем у радни однос. Запошљавање полицијских службеника је специфично и разликује се од пријема у радни однос у другим органима државне управе. Према Закону о полицији, лице које се прима у радни однос мора испунити посебне услове: да има пребивалиште у Републици Србији, да има најмање средње образовање, да има године живота (ако се прима на радно место са средњом стручном спремом да буде млађе од 27 година, односно ако се са мање од пет година радног стажа прима на радно место са вишом или високом стручном спремом да буде млађе од 30 година) и да је психофизички способно, да је безбедносним проверама утврђено да за то лице не постоје безбедносне сметње; за поједина радна места се може прописати да лице има само држављанство Републике Србије, односно да нема двојно држављанство. Када су у питању војни службеници, односно цивилна лица у служби, поред правила која су наведена за полицијске службенике, при избору се води рачуна и додатно вреднује чињеница да је кандидат супружник професионалног припадника Војске Србије који је премештен из једног у друго место службовања, односно члан породице професионалног припадника Војске Србије који је умро, погинуо, због повреда које је задобио приликом вршења службе у Војсци Србије, као и у случају да се на пријем у службу пријави дете палог борца, или његов супружник. Када је у питању пријем службеника у анализираним земљама Европске уније, налазимо да Немачки Устав сваком Немцу обезбеђује приступ државној служби према његовој склоности, способности и стручности. Такође,

грађани било које земље чланице Европске уније имају исто право, као и Немци, да конкуришу за обављање послова у служби, осим ако позиција није резервисана искључиво за немачког држављанина. Запошљавање се у немачкој државној служби врши само на стартним позицијама, путем јавног конкурса на једном од четири нивоа – највишем, вишем, чиновничком и најнижем. Потребна је специјална школа и образовање. За запошљавање на највишем нивоу потребна је факултетска диплома и приправнички стаж у трајању од две године, за виши ниво потребна је средња школа која обухвата образовање у областима у којима ће државна служба радити као и приправнички стаж. За запошљавање на чиновничком нивоу потребна је средња школа и приправнички стаж, а за најнижи ниво, рад у струци. За разлику од наведеног, битна карактеристика словеначког модела јесте да се запошљавање у државној управи врши по основу уговора о раду, а такође је карактеристично што се у Словенији користи термин „јавни службеник“, а у свим осталим анализираним земљама термин „државни службеник“. Државну службу Словеније карактерише чињеница да су општи услови запошљавања у јавном сектору, као и у приватном сектору прецизирани Законом о радним односима који се примењује од 1. јануара 2003. године. Због тога се већина запослених у јавном сектору регрутује путем уговора регулисаних приватним правом на неодређено време, а државни службеници и запослени у локалној власти и органима јавног права регрутују се на основу закона о запосленима у државној служби. Хрватска нема посебно тело које би било надлежно за селекцију државних службеника, иако је чланица Европске уније. Поступак врши комисија коју формира орган који изрази потребу за запошљавањем државног службеника, а сам поступак може бити интерни или јавни. Пре него што се објави јавни конкурс, орган у оквиру кога постоји слободно радно место, односно потреба за запошљавањем, дужан је у интернет апликацији CIRCA проверити да ли у оквиру Владе постоје службеници који се налазе на располагању. Уколико постоје, државни орган ће организовати тестирање и разговор (интервју), а у случају да ниједан службеник не постигне задовољавајуће резултате на спроведеном тестирању и током интервјуа, покренуће процедуру неког другог облика попуњавања радних места државних службеника. Приликом селекције кадрова који ће постати државни службеници у Хрватској налазимо специфичност која се тиче психолошког тестирања кандидата. Међутим, овај облик тестирања није општи услов, већ је пружена могућност руководиоцима да ово питање регулише подзаконским актом, нпр. Правилником о унутрашњем реду. Занимљиво је истаћи да хрватски закон предвиђа да се по извршности решења о пријему у државну службу, доноси решење о распореду на радно место за лице које је примљено у државну службу.

Пробни рад - У Немачкој је на почетку каријере за све нивое обавезан пробни рад у трајању од три године, док је у Словенији одређено трајање пробног рада на десет месеци на почетку каријере, а уколико се почиње са службом на вишим позицијама пробни рад у Словенији траје шест месеци. Најнижи период пробног рада прописује Хрватска где лица примљена у државну службу по ванредном поступку (када постоји потреба стручних лица са одговарајућим искуством) подлежу пробном раду у трајању од три месеца, а слично прописује наша земља и то да за радни однос који је заснован на неодређено пробни рад траје шест месеци. У нашој земљи је присутна разлика у радном и службеничком пробном раду која се огледа у томе што за запослене у општем режиму радних односа траје најдуже шест месеци, а за службенике је прецизирано да траје тачно шест месеци. Наша земља треба да продужи период пробног рада, а ко не по узору на Немачки, онда свакако по узору на Словеначки модел.

Обука државних службеника - У немачком систему, државни службеници се обучавају пре почетка обављања послова и у току каријере. У нашем систему Закон о државним службеницима прописује три врсте обука: општи програм обуке, програм обуке руководиоца и посебни програми обуке у складу са специфичним потребама из делокруга и надлежности државних органа. Треба указати на позитиван помак који је начињен конституисањем Националне академије за јавну управу као централну институцију система стручног усавршавања запослених у јавној управи Републике Србије. Неизоставно је споменути да увек треба „ићи у корак са временом“, па у том смислу и државним службеницима нудити програме стручног усавршавања који ће им бити од користи, како би у пракси службеници више користили стручно усавршавање као „право“, а не као „обавезу“.

Оцењивање рада државних службеника - успостављање система оцењивања, кроз који се вреднују способности и доприноси које даје сваки државни службеник у остваривању циљева, са једне стране, може се посматрати као корак напред ка институционалном развоју државне службе и побољшању квалитета услуга које се пружају грађанима, а са друге стране може се посматрати и као важан елемент у развоју каријере државних службеника. У Немачкој се примењује и тзв. Методологија 360 степени, која у процес оцењивања уноси више објективности, из разлога што укључује већи број оцењивача који имају различит однос према лицу које се оцењује. Рад државног службеника, дакле, не оцењује само његов руководиоца, већ и његове колеге, лица која су службенику подређена у хијерархији, као и сам службеник који може бити обавезан да предложи оцену о свом раду и резултатима рада. Оцени радног учинка словеначки Закон о државним службеницима даје на значају, прописујући да се врши једном годишње, без изузетка, као што је случај и у Хрватској и у нашој земљи (са разликом за оцену рада полицијских службеника коју чини просек оцена добијених у току два циклуса оцењивања у текућој години). Једино се у овом разликује Немачка која прописује да се оцењивање радног учинка врши обично сваке три године. Такође је карактеристично за немачки модел да се службеници који имају између 50 и 57 година, као и највиши и најнижи службеници изузимају, односно не подлежу оцењивању.

Уколико би се резултати добијени вредновањем способности и резултата рада државних службеника, сагледавали само формално без икаквих последица, онда само вредновање не би имало смисла и могло би негативно да утиче на продуктивност запослених и да доведе до њихове демотивације. Стога је неопходно, да оцене, добијене у поступку вредновања, повлаче за собом одређене последице и да буду повезане са другим институтима службеничког права, као што је напредовање, остваривање права на одмор, престанак радног односа. Циљ вредновања способности и резултата рада државних службеника, између осталог, јесте и повећање продуктивности рада државне управе и у складу са тим радне циљеве треба ускладити са оперативним и стратешким циљевима одређеног органа, а не да само представљају формално списак активности из којих се не може утврдити какав је стварни допринос појединца. Исто тако, да би се избегле погрешне процене од стране оцењивача и како би се унапредила знања и вештине државних службеника, пре свега руководиоца у вези са планирањем и спровођењем поступка оцењивања, неопходно је организовати обуке за оцењиваче. Овакву врсту обуке у нашој земљи организује сваке године Служба за управљање кадровима са циљем да се приближи значај и специфичност процеса оцењивања полазницима обуке и да би исти унапредили вештину вођења евалуационог разговора. Имајући у виду значај овакве обуке, требало би омогућити да што већи број државних службеника

присуствује на истим.

Стручно усавршавање - Комплексни каријерни систем који се заснива на стручном усавршавању омогућава да немачки државни службеници обављају не само своје, већ све послове који су везани за одређену каријеру (групу послова). Стручно усавршавање и оспособљавање државних службеника у Словенији може бити обавезно и добровољно. Обавезно стручно усавршавање је када је установљено програмом усавршавања од стране претпостављеног, а добровољно је на лични захтев службеника уз одобрење претпостављеног. Централна организација за обуку о садржајима потребним свим државним службеницима у Словенији је Управна академија Министарства државне управе, док је у Хрватској то Национална школа за јавну управу за стручно усавршавање државних и локалних службеника и запослених у јавним службама. Хрватски државни службеник има право на стручно усавршавање, а српски има како право, тако и обавезу, односно дужност да се стручно усавршава. Уколико извршимо компарацију права на стручно усавршавање запослених у општем правном режиму, дакле националног закона о раду и државних службеника, односно Закона о државним службеницима, налазимо битну разлику у погледу стручног усавршавања. Наиме, Закон о раду прописује да запослени има право и могућност да се усавршава, док Закон о државним службеницима налаже да државни службеник има обавезу да се усавршава. У односу на државне службенике, стручно оспособљавање полицијских службеника у нашем систему припада посебним програмима обуке и организује се кроз: основну и специјалистичку обуку, као и полицијску обуку основног нивоа и обуку за руководећи ниво.

Платни систем - присутна је специфичност у платном систему - за запослене у општем режиму радних односа користи се термин зарада, а за државне службенике термин плата. Право на плату представља основно право државних службеника. У нашем систему плате су фиксне за пет највиших службеничких радних места — положаја, док запослени на извршилачким радним местима имају могућност хоризонталног напредовања које подразумева осам корака на платној скали, у зависности од годишње оцене рада. У Немачкој је један од основних принципа новог јавног менаџмента управо принцип плаћања према резултатима рада (*performance-related pay*). Овај принцип представља заправо механизам награђивања службеника на основу залагања и остварених резултата рада. Увођење овог принципа је изразито значајно за примену у земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за приступање Европској унији, међу којима је свакако и наша земља, а основни разлог за то је јер јача административну способност у области планирања и коришћења структуралних фондова. Поред принципа плаћања према постигнутим резултатима рада, у Немачкој је уведен и систем награђивања групе службеника за добро обављени задатак. Примена овог система доприноси превазилажењу проблема који су везани за индивидуално награђивање на основу оцењивања и јача тимски рад у државној управи. Закон о државним службеницима Републике Хрватске не уређује плате државних службеника. Закон у поглављу Основна права (*Temeljna prava*) утврђује да државни службеници за свој рад имају право на плату и то право на једнаку плату за једнак рад, односно рад једнаке вредности. Закон садржи упућујућу норму да ће се плате и друга материјална права хрватских државних службеника уредити посебним законом, што до сада није учињено, већ постоји само Предлог закона о платама у јавном сектору.

Награђивање државних службеника - награђивање запослених за радни учинак, било у приватном било у јавном сектору, важно због мотивације и посвећености запослених за добро обављен посао. Запослени треба да знају да се њихов рад цени. Ако је систем награђивања добро осмишљен, задовољство

запослених у организацијама последично повећава продуктивност и конкурентност. Због тога је награђивање и одржавање задовољства запослених од суштинског значаја за сваку организацију која тежи развоју. Државни службеници имају право на исплату разних накнада (које се могу тумачити и као награде) за оптерећење, услове рада, знање више језика и слично.

Право на штрајк - У Словенији службеницима је право на штрајк омогућено, а ограничења су регулисана законом. За разлику од словеначких, немачким државним службеницима не припада право на штрајк, али им је пружена могућност да њихови представници учествују у одлучивању које се односи на запошљавање, рад, социјалне услове итд. Дужност државних органа јесте да постигну споразум са синдикатом о остваривању основних права, као и социјалним и радним условима. Закон о државним службеницима наше земље не садржи одредбе које се тичу остваривања права на штрајк. Једини извори који упућују на право државних службеника на штрајк су: Посебан колективни уговор за државне органе и Посебан колективни уговор за полицијске службенике. Наведени уговори прописују да државни службеници (као и полицијски службеници) могу организовати штрајк и штрајк упозорења, односно опомене. У нашем систему, полицијски службеници имају право на штрајк уз обезбеђење минимума процеса рада. Законом о полицији прописана је апсолутна забрана штрајка за полицијске службенике, која постоји у извесним ванредним ситуацијама. Закон о државним службеницима предвиђа право на синдикално организовање и колективно преговарање државним службеницима, али не предвиђа и право на штрајк државних службеника. Претпоставка је да се циљ изостављања одредби огледа у препуштању да Закон о штрајку уреди у којој мери се може омогућити право на штрајк државним службеницима. Са циљем да се очува јавна безбедност, Закон о полицији, прописује обезбеђење својеврсног минимума процеса рада. То значи да је и за време учешћа у штрајку, овлашћено службено лице дужно да примењује полицијска овлашћења (да штити живот и безбедност људи, хвата и приводи лица која су затечена у вршењу кривичног дела које се гони по службеној дужности, спречи и открије учioniоца кривичног дела за које се гони по службеној дужности). Полицијским службеницима не припада право на организовање штрајка у посебним ситуацијама. То су ратно или ванредно стање, оружана побуна, устанак или други облик насилног угрожавања демократског и уставног поретка Србије или основних слобода и права, као и у случају да је проглашено стање елементарне непогоде на подручју две или више подручних полицијских управа Министарства или чак на читавој територији Републике Србије, а такође и због постојања опасности од угрожавања јавног реда у већем обиму.

Етика службеничке професије - компаративном анализом радноправног и службеничког система наше земље, утврђено је да Закон о раду не посвећује пажњу етици, док државни службеници имају обавезу етичког понашања у складу са Кодексом понашања државних службеника који доноси Високи службенички савет. Када је у питању заштита службеника сходно се примењује Закон о спречавању злостављања на раду. Међутим, посебан проблем је што државни службеници *de jure* и *de facto* немају адекватну заштиту од нежељених облика понашања својих надређених државних службеника обзиром да се крећу „линијом мањег отпора“ и прећуткују разне облике неприлагођеног понашања својих надређених.

Дисциплинска одговорност – Закон о раду не садржи одредбе које се односе на дисциплинске санкције, док Закон о државним службеницима предвиђа дисциплинску одговорност за повреду дужности из радног односа. За разлику од Закона о раду, Закон о државним службеницима садржи бројне одредбе посвећене дисциплинској и материјалној одговорности државних службеника. Њиме су утврђене

лакше и теже повреде радне дужности и дисциплинске казне. Уколико је државном службенику изречена дисциплинска мера престанка радног односа, радни однос престаје даном када је наступила коначност решења. Поред тога, регулише питања која се односе на правила везана за дисциплински поступак, разлоге за разрешење државног службеника, застарелост дисциплинског поступка (што важи и за покретање и вођење), упис дисциплинске санкције у кадровску евиденцију и њено брисање, дисциплински поступак против државних службеника на положају и др. У Немачкој, повреде радних дужности нису таксативно утврђене, али су утврђене дисциплинске мере према државним службеницима које важе како за службеничка лица, тако и за пензионисане функционере. У Словенији су правила о дисциплинској одговорности избачена из Закона о државним службеницима, па се од 2005. године дисциплинска одговорност службеника третира према одредбама општег закона о раду. Намеће се питање, зашто се законодавац одлучио за овакво решење. У теоријским разматрањима, осим постојеће констатације нисмо пронашли одговоре. Мишљења смо да је уговорни третман службеничког односа определио законодавца да и дисциплинску одговорност подведе под норме општег правног режима. Такође, обзиром да није усвојена уредба Владе која би регулисала ово питање, у великој мери постоји правна несигурност. Хрватска има прилично добро уређен систем дисциплинске одговорности државних службеника, али су рокови застарелости, нарочито они који се односе на покретање поступка за лакшу повреду службене дужности веома кратки. Није јасно зашто немачки Савезни закон, нити Закон о савезној државној служби не садрже одредбе о застарелости поступка.

Престанак радног односа – Престанком рада послодавца у општем режиму радних односа престаје и радни однос запослених код тог послодавца. Ситуација код државних службеника је прилично другачија. Специфичност се огледа у томе да укидањем рада државног органа, службеницима тог органа не престаје радни однос, већ службеници прелазе на рад у нови државни орган. Државни службеници стичу статус нераспоређених службеника само уколико не постоји могућност да се они распореде на одговарајућа радна места. У наведеном случају, а протоком шестомесечног периода нераспоређеним државним службеницима престаје службенички однос. Закон о државним службеницима предвиђа начине престанка радног односа државних службеника. Ако је радни однос престао протеком времена на који је заснован, жалба на такво решење не одлаже његово извршење. Радни однос престаје и споразумом изузев у односу на државне службенике на положају. Радни однос престаје отказом од стране државног службеника или од стране послодавца. Код престанка радног односа по сили закона није допуштена жалба, већ се директно може водити управни спор. У вези са наведеним може се констатовати да радни однос службеника и стандардни радни однос у основи престају на исте начине: протеком времена заснивања, споразумом, отказом једне или друге стране и по сили закона, што значи да се ради о суштински истом појму. Ово се не може довести у питање постојањем специфичних разлога за раскид службеничког радног односа који се односе на државне службенике, а поготово егзистирањем особености које су карактеристичне само за поједине категорије службеника (нпр. то што само службеницима на положају, који су, иначе, значајна мањина у односу на корпус осталих службеника, може радни однос престати изрицањем мере јавног објављивања препоруке за разрешење). Код престанка радног односа у анализираним системима постоје разлике са терминолошког аспекта. Наиме, словеначки законодавац за престанак службеничког односа користи синтагму „престанак уговора о раду“ (чланови 153-163. Закона о државним службеницима), што и не треба да чуди, обзиром да је службенички однос у словеначком систему заправо уговорни однос. У

Србији се користи термин престанак радног односа (чланови 126-132. Закона о државним службеницима). „Престанак државне службе“ је термин који се користи у Немачкој (чланови 30-43. Савезног закона о државним службеницима Немачке) и у Хрватској (чланови 132-137. Закона о државним службеницима). Сматрамо да је најпрецизније дефинисан институт престанка службеничког односа, када је у питању термилошки аспект у немачком и хрватском законодавству, обзиром да државни службеници врше државну службу, а не ступају у радни однос, док се термин „радни однос“ користи за запослене у општем режиму радних односа. У том смеру је и предлог за промену у одредби нашег закона. Пошто државни службеници заснивају радни однос на неодређено време, радни однос им може престати под тачно предвиђеним условима. У Немачкој прописани су разлози за престанак службеничког односа: отпуштање, губитак службених права, удаљавање из државне службе по Федералном дисциплинском закону и пензионисање. Радни однос државним службеницима у Републици Словенији везан је за уговор о раду тако да у највећем броју случајева и престаје престанком уговора о раду по било ком основу. У Словенији уговор о раду државним службеницима, по основу Закона о радним односима, истиче: истеком времена на које је закључен, смрћу службеника, по основу споразума, редовним или ванредним отказом, као и пресудом суда. У Хрватској је дата исцрпна листа разлога за престанак радног односа по сили закона. Нађена је још једна специфичност словеначког закона која се огледа у томе да радни однос државног службеника може престати на основу неспособности, или боље речено некомпетентности. За примену овог облика престанка службеничког односа не примењују се одредбе Закона о радним односима, већ одредбе Закона о државним службеницима.

На основу наведеног може се закључити да постоје одређене специфичности службеничког односа (радног односа службеника) у односу на општи режим радних односа које произилазе из особености послова државне управе и других јавних служби које су засноване, или би требало да су засноване на начелима професионализације, ефикасности, непристрасности и деполитизације, као и разлике у службеничким системима. Како појам специфичности подразумева само извесну мању меру одступања, разликовања од основног појма, а не садржи и могућност довођења у питање суштине самог појма, то у овом случају значи да посебности које постоје у службеничком односу не могу довести у питање суштину - да је службенички однос специфичан радни однос у коме су стране: послодавац - држава, односно правни субјекти који врше јавне послове с једне стране, и државни службеник као запослено лице са друге стране.

Приступање Европској унији представља стратешко опредељење Републике Србије. Међутим, процес европских интеграција подразумева сталне промене и изазове, како за државе чланице и државе које се припремају за чланство, тако и за саме институције Европске уније. Постизање европског стандарда, једном речју, значи постизање одређеног нивоа економског и политичког развоја који мора имати модерна, демократска држава Европе, те држава тиме постиже основни циљ реформе. Промене службеничког система нису једноставне и брзе, већ захтевају дужи период и спровођење реформе у осталим сегментима. Неоспорно је да унапређење службеничког система води суштинским променама управе и друштва у целини. Стога је неопходно наставити преиспитивање и дограђивање постојећих решења и усавршавати службенички систем у свим сегментима. Наша земља треба да уложи додатне напоре у циљу даљих реформи обзиром да је последњи Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција (за 2021. годину), оценио да је наша земља „умерено припремљена“, односно да је учињен

„ограничен напредак“. У циљу креирања „управе по мери свих нас“, односно по мери: грађана и привреде, као и државних службеника наша земља је усвојила Стратегију реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године. Циљ јавне управе у будућем периоду јесте да буде оријентисана према грађанима и истовремено подстицајна за њене државне службенике, који остварују те интересе. Будући циљеви, мере и активности, треба да допринесу побољшању правног и организационог оквира, институционалних и кадровских капацитета, као и омогућавање стварања организационе културе окренуте грађанима. Са циљем да се спречи одлив кључних државних службеника и проблема који могу настати њиховим одласком, у процесу интеграције Републике Србије у Европску унију, потребно је развијање чињенично утемељене политике задржавања кадрова. Оваква политика би унапредила системе напредовања, награђивања, стручног усавршавања, као и друге аспекте рада који тренутно негативно утичу на мотивацију и задовољство запослених. Све у свему, потребан је модеран приступ управљању људским ресурсима који препознаје најквалитетније државне службенике и који може да се такмичи са понудом на тржишту рада изван јавне управе. У оквиру даљих реформских процеса државне управе, специфичан проблем представља степен политизације државне управе. Политизована управа спречава имплементацију савремених принципа заснованих на заслугама, сталности и континуитету. Због тога је залагање за већу професионализацију и деполитизацију у раду државних службеника од велике важности. Политизација је појава која се свакодневно дешава у нашем друштву. Да би остварила своје циљеве, политика понекад покушава да утиче на стручну и административну област, што може учинити политизацијом управе и постављањем највиших државних службеника по критеријумима који јој одговарају.

Државни службеници су само људи и они такође имају своје вредности и политичка уверења. Теже им је да остану политички неутрални, поготово ако дуго делују под одређеним политичким ауторитетом. Ако државни службеници раде дуже време под одређеном политичком влашћу, могу преузети одређене ставове, карактеристике и оријентације политичке власти која је у том тренутку надређена. Од државног службеника се очекује да своју дужност обавља вредно, професионално, квалитетно и пре свега непристрасно, а мора да води рачуна само о јавном интересу. Он не сме да искоришћава свој положај за приватне интересе и увек мора да делује тако да одржава и јача поверење јавности у правичност, ефикасност и непристрасност обављања јавних дужности. У свом раду запослени не сме дозволити да користи за политичке задатке одређене партије, уз истовремено вођење рачуна о свим законима наметнутим ограничењима политичког деловања.

Један од основних циљева савремене управне теорије је раздвајање политике и управе. На основу упоредне анализе политизације високих државних службеника, може се закључити да наша земља има могућност политичког кадроввања. Иначе, сам феномен политизације управе не може се проучавати без узимања у обзир друштвеног и историјског развоја и политичке културе поједине земље. Важно је да се теоријски и / или практични аранжмани у овој области код нас прилагоде домаћем окружењу и контексту, а искуства других земаља треба да послуже као упозорење на опасности које прете при избору појединачног модела. У анализи упоређених система може се видети да деполитизација виших структура званичника доприноси стабилности јавних управа, док висок ниво политизације доприноси организационој нестабилности. Политизација је углавном присутна са променом власти, јер се запослени на неки начин поистовећују пре свега са политичким ставовима претходне владе. Политизација обично има негативну конотацију, иначе бисмо за нашу земљу могли рећи да различити аутори у подели политике и струке заузимају различита

гlediшта на позитивне и негативне ефекте политизације. Већина разматраних аутора сматра да није могуће у потпуности одвојити административну од политичке делатности, јер су процеси међусобно испреплетени. Дакле, политика не може остварити своје циљеве без професије, а професија или управа мора да обезбеди вредносну оријентацију у оквиру које остварује општи или јавни интерес који политика формира. Политизација је променљиви процес који се може брзо променити и прилагодити унутар поједине земље.

Када су упитању резултати истраживања: анкетни упитник је попунило 322 државна службеника, од чега 174 жена (54%) и 148 мушкараца (46%). Анкете је попунило 30 (9%) службеника на положајима и 292 (91%) службеника на извршилачким радним местима. Дистрибуција државних службеника према трајању радног односа је таква да је радни однос на неодређено време забележен код 80% државних службеника, док радни однос на одређено радно време код 20% државних службеника. Структура испитаника према степену стручне спреме је била следећа: 52,2% има високу стручну спрему, 31,7% има средњу стручну спрему, док најмањи број испитаника има звање магистра (8,7%), као и доктора наука (7,5%). Највише је анкетираних у старосној групи од 40-50 година (39%), а следе групе са 31-40 година (27%), са преко 50 година (23%), док је најмање оних службеника који имају 20-30 година живота (11%). По дужини радног стажа најбројнија је група од преко 20 година стажа (40%), а затим групе од 16-20 година стажа (17%), са 5-10 година стажа (16%). Радни стаж од 11 до 15 година има 15% испитаника, док је најмање бројна група која има до 5 година стажа (12%). Материјални статус су државни службеници у већини случајева проценили као средњи/просечан (91%), док је 8% државних службеника свој материјални статус проценило као „низак“, а само 1% је проценило статус као „висок“.

Релативно велики број постављених питања и аргумената са којима се морало изразити степен слагања спречили су да се одговори прилагоде било ономе што би се могло сматрати „пожељним“ одговорима или некој другој врсти прилагођавања одговора.

Неки од важнијих закључака који проистичу из резултата истраживања су следећи:

- Државни службеници, њих 68,9% разумеју како њихов рад доприноси остваривању циљева државног органа у ком су запослени, односно разумеју циљеве државног органа у ком су запослени (32,7%). Међутим, присутно је мишљење да им посао није занимљив и изазован, као и да су изложени великом стресу, али да га успешно савладавају и не преносе га на сараднике.
- На посматраном узорку влада поштовање у међуљудским односима између колега и да се поштују индивидуалне разлике, али да се не примењује политика једнаких могућности нити се довољно пажње посвећује управљању каријером државних службеника.
- По питању плата и бенефиција, службеници су подељеног мишљења. 40% службеника сматра да су адекватно плаћени, а 36,6% државних службеника сматра да нису довољно плаћени у односу на радни учинак. 45,4% службеника је задовољно бенефицијама које имају, а 50,4% сматра да је њихова организација инспиративна.
- Службеници поштују радну дисциплину (95,6%) и својим понашањем дају пример сарадницима, посвећени су остваривању јавног интереса и очувању законитости и правне сигурности (90%), себе сматрају предузимљивим и

одлучним у залагањима (88,9%) и предузимају одговорност за лоше резултате (87,6%), односно не преносе одговорност на друге.

- Када је у питању попуњавање радних места 49% службеника изјављује да се упражњена радна места увек попуњавају путем конкурса. Међутим, забрињавајућ је податак да 29,8% даје негативан одговор о примени конкурса. Остаје недоречено зашто је овако велики проценат негативних одговора по питању примене конкурса. Интерни поступак попуњавања радних места 47,2% службеника оцењује као добро формулисан. Процене по питању тога да државни орган у ком су службеници запослени бира најбоље квалификоване кандидате за упражњена радна места у код већине службеника негативне.
- Државни службеници су показали велику жељу да за државни орган у ком су тренутно запослени раде и најмање наредне три године (80,1%) и изјављују да се стално труде да унапређују своја знања и вештине (77%).
- Државни службеници на нашем узорку високо оцењују лични радни учинак. (80% испитаника је оценило свој учинак у распону од 8 до 10. Наиме, 28,6% службеника оцењује свој радни учинак оценом 8, а 27,3% оценом 9, док 24,2% оценило оценом 10).
- „Визија државне службе је „Сјајна државна служба у служби грађана је тврдња коју је 68,3% службеника оценило позитивно.

Статистика закључивања упућује на следеће резултате:

- постоје статистички значајне разлике по питању става о учењу и развоју и то: код службеника који имају 20-30 година у односу на оне који имају више од 50 година и оних службеника који имају 41-50 година у односу на оне који имају више од 50 година ($p < 0.05$).
- постоје значајне разлике по питању става о организационим циљевима и година радног стажа и то код службеника који имају између 5 и 10 година радног стажа и службеника који имају између 16 и 20 година радног стажа ($p < 0.05$).
- постоји статистички значајна и висока корелација између материјалног статуса и: бенефиција ($r = 0,214$, $p < 0.01$), попуњавања радних места ($r = 0,150$, $p < 0.01$), учења и развоја ($r = 0,292$, $p < 0.01$), организационих циљева ($r = 0,023$, $p < 0.05$), оцењивања, напредовања и стручног усавршавања ($r = 0,023$, $p < 0.05$).
- постоји статистички значајна и висока корелација између степена образовања државних службеника и организационих циљева ($r = 0,151$, $p < 0.01$).
- постоје статистички значајне разлике у изражености главних варијабли према врсти радног односа у свим посматраним варијаблама, сем у варијабли плате и бенефиције. Државни службеници на положајима позитивно перципирају све посматране варијабле радноправног односа (сем плата и бенефиција) у односу на државне службенике на извршилачким радним местима.
- постоји могућност предикције радног учинка на основу познавања параметара радноправног положаја (плате и бенефиције, савесност, посвећеност и лични интегритет) према критеријуму самопроцењене оцене учинка.

Анализом одговора испитаника о могућим предлозима за побољшање њиховог радноправног положаја дошло се до закључка да:

- Постоје значајни проблеми у пракси напредовања, која није у довољној мери заснована на резултатима, способностима и заслугама, уз назнаку превеликог значаја неформалних мрежа и случајних момената.
- Главне препреке доброј мотивацији за рад су организација рада, формализам и папирологија, политизација и недозвољени утицаји, лоша атмосфера на послу, демотивишуће плате, недовољна сигурност посла, недостатак добрих услова за рад, недовољан квалитет и професионалност руковођења, проблеми са објективношћу у оцењивању.
- Као позитивне реформске мере пожељне су веће плате, флексибилније радно време, бољи одмори, смањење ограничења у напредовању, обуке у иностранству и сл.

Резултати спроведеног емпиријског истраживања дају квалитетну основу за закључивање о карактеристикама постојећег стања, проблемима, предностима и недостацима запошљавања у државној служби, као и могућностима унапређења статуса државних службеника. Оцењујемо да је ово истраживање и анализа недвосмислено потврдило утемељеност постављених хипотеза, како оне које су формиране на основу теорије, тако и оне које се тичу емпиријског истраживања. Наш службенички систем још увек није заокружио свој развој, односно у поређењу са службеничким системима земаља Европске уније тек је почео да се развија, односно да ће тек у предстојећем периоду уследити целовито и потпуно усаглашавање са захтевима Европске уније који су усмерени на вршење управне функције кроз ефикасно, професионално, непристрасно и деполитизовано вршење управних радњи, јер, као што су и резултати у којима су приказани ставови државних службеника, указују да су још увек присутни недостаци у наведеним областима. Својим даљим развојем и узимајући у обзир вредност ефикасног управљања људским ресурсима, јавна управа ће моћи да оствари своје циљеве професионализма и ефикасности. Резултати овог истраживања могу послужити као пилот истраживање неким будућим, која би укључила већи узорак, још неку додатну варијаблу, како би добили још реалније податке и реалније стање проблема радноправног положаја државних службеника у нашој земљи.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ЗАКОНСКИХ РЕШЕЊА

- Најпре предлог који се тиче назива закона којим се уређују права и обавезе државних службеника: Сматрамо да је практичније (и термилошки адекватније) Закон о државним службеницима насловити као: **Закон о државним службеницима и намештеницима, или пак за намештенике донети посебан пропис**. Ово из разлога што намештеници не припадају категорији државних службеника, већ припадају посебној групи лица која обављају помоћно-техничке послове у државној управи. Управо следећи назив регулише платни систем ових категорија запослених, а то је „Закон о платама државних службеника и намештеника“. Поред измена у називу закона, сматрамо да је потребно изменити и сентенцу која се односи на то да је службенички однос заправо радни однос. Дакле, уместо термина „радни однос“ у Закону о државним службеницима применити термин „службенички однос“.
- Унапредити систем развоја и управљања људским ресурсима, потпуним и реалним прихватањем система заслуга (**мерит система**) заснованог на знању, вештинама, компетенцијама, способностима и резултатима.
- **Увести елементе каријерног система** који ће мотивисати способне појединце да уђу у државну службу и спречити одлив способних кадрова.
- Креирати посебну политику која ће бити усмерена на **задржавање кадрова** у нашој земљи.
- Учинити државну управу професионалном **институцијом** у којој раде **професионални запослени**.
- Поштрити **систем избора државних службеника**, који ће се бирати по основу стеченог нивоа образовања и стручних способности, а у циљу спречавања преваге политичких критеријума над стручним квалификацијама чак и на највишим званичним функцијама.
- **Деполитизацију потпуно неутрализовати** или пак смањити на најмању могућу меру, што ће осигурати већу стабилност управе и смањити негативне последице политичких промена на функционисање управе. Послови од јавног интереса морају се обављати професионално и законито, а државни службеници морају бити независни и заштићени од политичког уплитања у свој радни статус и у начин и садржај свог рада.
- **Континуирано спроводити стручно усавршавање државних службеника** и створити услове (обуке, звање и систем послова, систем селекције и систем награђивања) за формирање „административне елите“ – круга врхунских административних стручњака и управних менаџера.
- Када је у питању оцењивање службеника, како би било правичније и релевантније, сматрамо да треба **увести систем квота** као што је то учинила Немачка. Награђивање би било сврсисходније и праведније да зависи од сложености и обима послова државних службеника, а не директно од оцењивања, јер постојећи систем не мотивише запослене и више је аутоматизовано напредовање.

- **Подићи ниво мотивације службеника** – Најефикаснији начин да се повећа продуктивност и обезбеди ефикасан рад државних службеника је повећање њихове мотивације. Њена реализација је могућа уз одговарајући систем одређивања плата и награда, јер су добро мотивисани запослени темељ успешног пословања сваке организације. Награђивање је један од главних мотивационих фактора. Запослени врше притисак на државу да награди њихов труд и добро ради, с друге стране, и да смањи јавну потрошњу и рационализује трошкове трошења плата у јавном сектору. Систем плата стога мора бити осмишљен добро, флексибилно и конкурентно.
- **Увећати материјално награђивање** - ове награде не могу побољшати материјалну ситуацију појединца, али могу побољшати квалитет рада и време које појединац проводи на послу. Ове награде стога чине посао привлачнијим.
- Препоручљиво је даље **унапредити праксу синдикалног организовања**, а посебно праксу социјалног дијалога.
- Осигурати отвореност јавне управе, поштовање етичких правила понашања (етички кодекс) и оријентацију према кориснику услуга. Наставити са свеобухватном реформом, а нарочито дигитализацијом система управе, како би се папирологија свела на минимум.
- Даљом реформом јавне управе остварити циљеве политике у целини: прелазак на тржишну економију, стабилан демократски поредак и пуну хармонизацију правног поретка са правом ЕУ, као и интеграцију наше земље у ЕУ.
- Сумарно речено, потребно је учинити државну службу привлачном за запослење, која не гарантује само стални радни однос, већ службеницима пружа разноврсне бенефите да они могу да се диче и поносе што су део неког од државних органа.

ЛИТЕРАТУРА

СПИСАК КЊИГА И ЧЛАНАКА

- [1] АВРАМОВИЋ, Н., МАРКОВИЋ, М. „Хармонизација права полиције Републике Србије са европским стандардима у области заштите људских права“, *Право – теорија и пракса*, 11-12/2010, 43-54.
- [2] АЛБАНЕЗЕ, Ж. *Коментар закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, прво издање*, Пословни биро, Београд, 2016.
- [3] АНДОНОВИЋ, С. „Обавеза именовања лица за заштиту података у органима управе“, *Савремена управа*, 1/2019, 48-53.
- [4] АНДРЕЈЕВИЋ, С. „Дисциплинска одговорност у органима државе“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, бр. 1-6/2005, 253-271.
- [5] АНДРЕЈЕВИЋ, С. „Извори, остваривање и заштита права државних службеника, намештеника и јавних функционера“, у: Ивошевић, З. (ур). *Извори, остваривање и заштита права из радног односа*, 2009, 30-50.
- [6] АНТИЋ, А. „Утицај мерит система на радноправи положај државних службеника у светлу службеничке политике у Републици Србији“, *Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу*, бр. 42/2015, 603-620.
- [7] АНТИЋ, Т. “Decentralizacija javne uprave u Republici Hrvatskoj – upravljanje procesom reforme”. *Ovladavanje decentralizacijom i reformata javne administracije u centralnoj i istočnoj Evropi*. Budimpešta: LGI OSI, 2002.
- [8] ANTONIJEVIĆ, M., GRUJIĆ, N., MILENKOVIĆ, M., GOLUBOVIĆ, K., NIKOLIĆ, N. *Zaštitnik građana – preporuke u praksi*, Yucom, Belgrade centre for human rights, Beograd, 2012.
- [9] БАВИЋ, М. „Zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja – osnovno antikorupcijsko krivično djelo“, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, Agencija za državnu upravu*, Banja Luka, 2/2009, 93-108.
- [10] БАВОСЕЛАС-МАРИЋ, М., ЗАДРО ОМРЉЕН, К. „Nepoželjna organizacijska ponašanja - što znamo i što možemo?“ *Policijska sigurnost*, 3/2019, 376-400.
- [11] БАЛТИЋ, А. *Опита теорија појма јавног службеника, с нарочитам обзиром на југословенско законодавство и кривични законик, докторска расправа брањена 5. марта 1938. године*, Београдски Универзитет, Правни факултет, Београд, 1939.
- [12] БАЛТИЋ, А. *Основи радног права ФНРЈ*, Приручник за студенте права, Београд, 1955.
- [13] БАЧАНИН, Н. *Однос управног и радног права у нашем правном систему у условима транзиције*, у: Р. Брковић (ур), *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*, Крагујевац, 2003.
- [14] БАЧАНИН, Н. „Теорија управе Иве Крбека“, *Гласник права*, 2/2010, 48-62.
- [15] ВАЏИЋ, А. „Sukob interesa i pitanje odgovornosti u ustavnoj demokraciji“, *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Razred za društvene znanosti*. 49/2012, 177-202.
- [16] БЕЗБРАДИЦА, Р. „Дисциплинска одговорност државних службеника“, *Радно законодавство у пракси*, 2007, 151-196.
- [17] БЕЈАКОВИЋ, Р. „Zaposlenost u javnoj upravi: stanje, problemi i reforme u Hrvatskoj i svijetu“, у: Musa, A. (ur.), *Šesti forum za javnu upravu*, Friedrich Ebert Stiftung, ured za Hrvatsku, Zagreb, 2016, 29-52.

- [18] BEKKE, H., REGGU, J., TOONEN, T. *Civil Service Systems in Corporative Perspective*, Bloomington, Indijana, 1995; T. Verhijen, *Civil Service Systems in Corporative Perspective*, Leiden, 1999.
- [19] BENAŽIĆ, A. „Utjecaj organizacijskih promjena i organizacijskog smanjenja na profesionalizam službenika u državnoj upravi“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 3/2014, 671-702.
- [20] BERTUCCI, G. ALBERTI, A. *Globalization and the Role of the State: Challenges and Perspectives*, 2002.
- [21] BEČIĆ, E. „Pravno uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika u Bosni i Hercegovini“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, 28/2020, 28-51.
- [22] BILBIJA, V. „Образовање, стручно осposoblјавање и усавршавање запослених-као право и као обавеза“, *Pravni живот*, 11/2017, 355-372.
- [23] BILBIJA, V. „Reforma државне управе путем стручног усавршавања и осposoblјавања државних службеника“, *Pravni живот*, 10/2018, 317-330.
- [24] BILIĆ, A., PERKUŠIĆ, T., „Zakonitost štrajka – qui, quid, quando et quomodo?“ *Pravni vjesnik*, 3-4/2018, 109-140.
- [25] БЛАГОЈЕВИЋ, Д. „Развој службеничког законодавства Србије до Намесничког устава 1869. године“, *Pravni хоризонти*, 1/2018, 137-152.
- [26] БЛАЖИЋ, Ђ. „Службенички систем у Црној Гори“, *Pravni живот*, бр. 10/2007, 763-797.
- [27] VLACHLY, F., OATMAN, M. „The position of civil servants in Germany.“ *The Southwestern Political and Social Science Quarterly*, 2/1929, 171–189.
- [28] БОЖОВИЋ, С. *Специфичности радног односа државних службеника*, ИГП Принтмедиа, Београд, 2008.
- [29] ВОЈОВИЋ, М., *Javna uprava u Srbiji – džin na staklenim nogama*, Crta, Beograd, 2019.
- [30] BORKOVIĆ, I. *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb, 1999.
- [31] BORKOVIĆ, I. „О појму службеника“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2/1999, 189-212.
- [32] VOŠTIĆ, A., KOŠIR, M., RAJH, V. *Etika upravnega dela*. Paco, Ljubljana, 1997.
- [33] БРАЈИЋ, В. *Радно право*, Савремена администрација, Београд, 2001.
- [34] БРАЈИЋ, В. „Садржина прописа и концепције престанка радног односа против воље радника“, *Радно и социјално право*, Београд, 4-7/2000.
- [35] BRATKOVIĆ, С. „Сјеложивотно образовање полицијских службеника“, *Policija i sigurnost*, 3/2019, 284-307.
- [36] BREJČ, M. *Ljudje in organizacija v javni upravi*, Visoka upravna šola. Ljubljana, 2002.
- [37] БРКОВИЋ, Р., УРДАРЕВИЋ, Б. „Нови службенички систем Србије“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 21-34.
- [38] БРКОВИЋ, Р. „Радни однос државних службеника Србије и компаративни радноправни стандарди“, у: Бејатовић, С. (ур). *Pravni систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе*, 2009, 329-342.
- [39] БРКОВИЋ, Р. „Радноправни положај локалних службеника у Србији у светлу нових законских решења“, *Радно и социјално право*, 1/2016, 55-70.
- [40] БРКОВИЋ, Р., ДАКИЋ, Б. „Стручно усавршавање, осposoblјавање и додатно образовање службеника аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе“, *Радно и социјално право*, 1/2017, 93-105.
- [41] БРКОВИЋ, Р. „Услуге инспекције рада, управне инспекције и жалбених комисија у циљу заштите права запослених“, у: Мићовић, М. *Услуге и*

- одговорност*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2017, 727-742.
- [42] БРКОВИЋ, Р. „Стручно усавршавање државних службеника“, у: Ђорђевић, С. (ур). *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске Уније*, Универзитет у Крагујевцу – Правни факултет, Крагујевац, 2017, 67-76.
- [43] БРКОВИЋ, Р., КОСТИЋ, Д. „Актуелне измене и допуне закона о државним службеницима“, *Савремена управа*, 2/2019, 27-35.
- [44] BURIC Ž., KUŽIR, M. „Subjektivnost i objektivnost ocjenjivanja državnih službenika“, у: Marčetić, G., Vukojičić Tomić, T., Lopižić, I.(ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu Zagreb, 2019, 225-264.
- [45] BUČAR, F. *Reforma javne uprave*. у: S. Vlaj (ur.). *V Uvod v javno upravo*, Visoka upravna šola, Ljubljana, 2001.
- [46] ВАСИЉЕВИЋ, Д. „Управна инспекција – организација, послови и поступак рада“, *Безбедност*, 3/2012, 110-120.
- [47] VASILJEVIĆ, D. „Prilog pitanju etike kadrova u državnoj upravi“, *NBP. Nauka, bezbednost, policija*, 21(2), 2016, 111-122.
- [48] VASILJEVIĆ, D., VUKAŠINOVIĆ RADOJIČIĆ, Z. Merit System As a Modern Civil Service System, International Scientific Conference “Archibald Reiss Days” Conference Proceedings, Academy of criminalist and police studies, Belgrade, Vol. II, 2011, pp. 22–26.
- [49] ВЕБЕР, М. *Причеда и друштво*, Просвета, Каријатиде, Филозофска библиотека, Нова серија, Београд, 1976.
- [50] VIRANT, G. *Civil services and state administrations (CSSA) – Country Report: Slovenia*, SIGMA-OECD, Paris, 1999.
- [51] VIRANT, G. „Pravni režim selekcije najviših rukovodećih državnih službenika sa posebnim osvrtom na uređenju u državama na teritoriji bivše CFRJ“. *Pravni život*, 10/2011, 199-202.
- [52] VIRANT, G., RAKAR, I. *Public administration characteristics and performance in EU28: Slovenia*, European Commission, Brussels, 2018, 939-940.
- [53] ВЛАТКОВИЋ, М. „Јавни службеник у вршењу јавне службе“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, бр. 1-6/2005, 203-224.
- [54] ВЛАТКОВИЋ, М. „Појам јавног/државног службеника у законодавној еволуцији после Другог светског рата“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 35-60.
- [55] ВЛАТКОВИЋ, М. БРКОВИЋ, Р., УРДАРЕВИЋ, Б. *Службеничко право*, Досије студио, Београд, 2013.
- [56] ВЛАШКИ, Б. „Садржина и прав(н)а природа концепта добре управе“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 71/2015, 277-292.
- [57] VOJKOVIĆ, Ž. *Etički kodeks državnih službenika*, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 7/2007, 1028-1042.
- [58] ВРАЊЕШ, Н. *Положај службеничког система у реформи јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције, докторска дисертација*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Београд, 2015.
- [59] ВУКАШИНОВИЋ-РАДОЈИЧИЋ, З. „Правни положај полицијских службеника и професионализација полиције“, *Наука, безбедност, полиција*, 3/2006, 101-118.

- [60] ВУКАШИНОВИЋ-РАДОЈЧИЋ, З. *Европски стандарди правног положаја државних службеника, докторска дисертација*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
- [61] VUKAŠINOVIĆ-RADOJČIĆ, Z. „Evropski principi zapošljavanja javnih službenika, *Pravni život*, 10/2012, 299-314.
- [62] ВУКАШИНОВИЋ-РАДОЈЧИЋ, З. *Европски службенички системи*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
- [63] VUKAŠINOVIĆ-RADOJČIĆ, Z. „Specifičnosti sistema službeničkih odnosa u policiji”, *Pravni život*, 10/2013, 335-348.
- [64] ВУКАШИНОВИЋ-РАДОЈЧИЋ, З. *Правна питања службеничких односа*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015.
- [65] VUKAŠINOVIĆ RADOJČIĆ, Z., RABRENOVIĆ, A. „Alignment of the Serbian civil service legislation with the EU accession requirements”, in: Duić, D., Petrašević, T. (ed.) *EU and comparative law issues and challenges series*, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law Osijek, 2018, 184-200.
- [66] VUKAŠINOVIĆ-RADOJČIĆ, Z., RABRENOVIĆ, A. “Theoretical understandings of the concept of a „public servant“ towards a common definition”, *NBP. Nauka, bezbednost, policija*, 1/2020, 53-64.
- [67] VUKOJIĆIĆ TOMIĆ T., LOPIŽIĆ, I. „Usavršavanje službenika u Hrvatskoj i odabranim zemljama – novi trendovi“, u: Marčetić, G., Vukojičić Tomić, T., Lopižić, I. (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu Zagreb, 2019, 69-100.
- [68] ВУКОЊАНСКИ, И. „Положај државних чиновника у епохи социјалистичке Југославије 1945–1966“, *Архив, часопис Архива Југославије*, 1–2/2012, 173-188.
- [69] ВУКОЊАНСКИ, И., ШАРТИЈЕ, Т., КОНСТАНС, П., ХЕФЕР, Х., БОРОЈЕВИЋ, Т., РАДОСАВЉЕВИЋ, К., БАРБЕР, Ц., ТЕРИЈЕН, О., РАМБО, Т. *Приручник за управљање људским ресурсима*, Програм „Јачање локалне самоуправе у Србији“, Београд, 2012.
- [70] VUKONJANSKI, I. „Komparacija stručnog usavršavanja državnih službenika u Srbiji i odabranim zemljama“, *Časopis za ekonomiju i tržišne komunikacije*, 1/2019, 184-204.
- [71] ВУЧЕТИЋ, Д., ВУКАШИНОВИЋ-РАДОЈЧИЋ, З., КРСТИЋ-МИСТРИЦЕЛОВИЋ, И. „Развој службеничког законодавства и образовања у Србији – историјске и савремене тенденције“, *Теме*, 1/2019, 109-132.
- [72] ГАСМИ, Г. „Европеизација сектора јавне управе у Србији-тест ефикасности“, *Савремена управа*, 1/2020, 3-9.
- [73] ГАЋИНОВИЋ, Р. „Корени настанка полиције у модерној држави“, *NBP, Журнал за криминалистику и право*, 1/2015, 67-81.
- [74] GILJEVIĆ, T., LOPIŽIĆ, I. „Zapošljavanje u hrvatskoj javnoj službi: što (ni)smo naučili iz europskih iskustava”, u: Marčetić, G., Vukojičić Tomić, T., Lopižić, I. (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu Zagreb, 2019, 37-68.
- [75] GLODIĆ, D. „Značaj izgradnje evropskog administrativnog prostora i sprovođenja reforme javne uprave za primjenu prava Evropske unije”, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu*, Agencija za državnu upravu, Banja Luka, 3-4/2010, 161-170.
- [76] ГОВЕДАРИЦА, М., ВУЈИЋ, Д. „Полицијско образовање као фактор ефикасности поступања полицијских службеника“, у: Бејатовић, С. (ур.). *Правна држава и стручност процесних субјеката као инструмент супротстављања криминалитету*, 2015, 805-818.

- [77] GRABAR, V. Primerjava politizacije visokih javnih uslužbenecv med Republiko Clovenijo in Anglijo, *Zbornik 9. festivala raziskovanja ekonomije in managementa*, 2012, 325-332.
- [78] ГРБИЋ-ПАВЛОВИЋ, Н. „Дисциплинска и материјална одговорност државних службеника“, *Модерна управа - часопис за управно-правну теорију и праксу*, Агенција за државну управу, Бања Лука, 3-4/2010, 179-186.
- [79] GREENWOOD, J. PYPER, R. WILSON, D. *New Public Administration in Britain*, London and New York, 2002.
- [80] ДАВИНИЋ, М. „Положај јавних службеника у органима државне управе“, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/1999.
- [81] DAVITKOVSKI, B, LONČAR, Z., PAVLOVSKA-DANEVA, A. *Nauka o upravi*. Fakultet za državne i evropske studije, Podgorica, 2012.
- [82] DAVITKOVSKI, B., PAVLOVSKA-DANEVA, A. CHUMANOVSKA-SPASOVSKA, I., DAVITKOVSKA, E. „Novi Zakon o opštem upravnom postupku u Republici Makedoniji njegova primenjivost“, *Pravni život*, 10/2016, 267-282.
- [83] DAMJANOVIĆ, J., MILETIĆ, E., ROLL, H, KORADE PURG, Š. *Sistem državnih službenika u Republici Srbiji, zbirka propisa sa komentarima*, Dial, Beograd, 2006.
- [84] ДАПЧЕВИЋ МАРКОВИЋ, Љ. „Европски стандарди статуса државних службеника“, *Правне теме*, 7/2016, 193-203.
- [85] DI PIETRO, M. A., GIRSBERGER, E. M., VUILLE, A. *The Impact of Globalisation on Employment*, Lebanese American University, Beirut, 2008.
- [86] DEDIĆ, C. „Osvrt na normativnu regulaciju službeničkog statusa u Bosni i Hercegovini – drugi dio, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu*, Агенција за државну управу, Бања Лука, 3-4/2010, 41-56.
- [87] ДЕНКОВИЋ, Д. *Добра управа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
- [88] DEMMKE, C., MOILANEN, T. *The future of public employment in central public administration*, European Institute of Public Administration, Maastricht/Berlin/Helsinki, 2012.
- [89] DIMITRIJEVIĆ, P. „Elektronska uprava i informaciono društvo“, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu*, Агенција за државну управу, Бања Лука, 2/2009, 121-134.
- [90] DIMITRIJEVIĆ, P., BOŽOVIĆ, D. *Мапа пута добре управе за државне органе у Republici Srbiji*, Metamorphosis - fondacija za internet i društvo, Beograd, 2018.
- [91] ДИМИТРИЈЕВИЋ, П. *Управно право*, Медивест, Ниш, 2019.
- [92] ДОБРИЈЕВИЋ, М. „Врсте и основна обележја трошкова који се накнађују државним службеницима и намештеницима“, *Правна пракса-часопис за примену прописа*, 2/2020, 9-14.
- [93] DRAKULIĆ, M., JOVANOVIĆ, C. „Institucionalni i pravni okvir elektronske uprave u Republici Srbiji“, *Pravni život*, 10/2017, 363-374.
- [94] DRIBUŠ, H., BIRK, P. *Sindikati u Saveznoj Republici Nemačkoj organizacija, okvirni uslovi, izazovi*, Friedrich Ebert Ctiftung, Beograd, 2012.
- [95] DRMIĆ, A. „Vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije“, *Hrvatska komparativna javna uprava*, Institut za javnu Upravu, Zagreb, 3/2010, 771-797.
- [96] DRMIĆ, A. „Uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika i disciplinski postupak“. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 4/2010, 997-1017.
- [97] DRMIĆ, A. *Disciplinska odgovornost državnih službenika*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2011.

- [98] DRMIĆ, A. „Službenički odnos u hrvatskoj pravnoj regulativi“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2/2013, 569-591.
- [99] DUBRAVAC, J. „Etičko zapošljavanje u državnoj službi – hakiranje sustava“, u: Marčetić, G., Vukojičić Tomić, T., Lopižić, I. (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu Zagreb, 2019, 301-334.
- [100] DUJIĆ, C., MIGLIĆ, G., CEROVIĆ, R., VOJINOVIĆ, J., PAVLIČIĆ, N. *Sistem osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika i namještenika Crne Gore*, Uprava za kadrove, Podgorica, 2006.
- [101] DUJIĆ, S. *Civil Service System of Republic of Slovenia*, Second International Symposium on the Development of Public Administration in South East Europe, University of Ljubljana, Faculty of Administration, Ljubljana, Slovenia, June, 2008.
- [102] DUJIĆ, C. „Pravni položaj javnih službenika u Republici Sloveniji“, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu*, Agencija za državnu upravu, Banja Luka, 2/2009, 21-42.
- [103] БУКОВИЋ, Д. „Улога и значај обуке државних службеника у функцији развоја и унапређења рада државног органа“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 91-100.
- [104] DJURIĆ, Đ. „Reforma radnopravnih propisa u Republici Srbiji“ u: Čtošić I. (ur.), *Strukturne promene u Srbiji: dosadašnji rezultati i perspektive*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2015, 431-448.
- [105] ĐURMAN, P. „Sažetak 6. foruma za javnu upravu FEC-iju javni službenici – status i broj zaposlenih u javnom sektoru“, u: Musa, A. (ur.), *Šesti forum za javnu upravu*, Friedrich Ebert Stiftung, ured za Hrvatsku, Zagreb, 2016, 61-66.
- [106] ERENT CUNKO. Z., MANOJLOVIĆ TOMAN R., GILJEVIĆ, T., „Model atenskog polisa – korijen suvremenog merit-sustava i službeničke etike?“, u: Marčetić, G., Vukojičić Tomić T., Lopižić, I. (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu Zagreb, 2019, 265-300.
- [107] ЖИВКОВИЋ, Б. *Неке новине у Закону о државним службеницима*, Судска пракса, бр. 5/2006.
- [108] ЖИВКОВИЋ, Б. „Заштита права службеника“, *Савремена управа*, 3-4/2020, 129-142.
- [109] ŽIVKOVIĆ, R. „Na putu od „kadrovske evidencije“ do „upravljanja ljudskim resursima“, *Polis – časopis za javnu politiku*, 12/2017, 21-26.
- [110] ŽURGA, G. „Quality Management in Slovene Public Administration: Opportunities for Learning from Experience“, *HKJU-CCPA*, 4/2016, 817–846.
- [111] ZELIĆ, N. „Sistem stručnog usavršavanja u Francuskoj i visoka nacionalna škola za državnu upravu“, *Polis – časopis za javnu politiku*, 12/2017, 45-50.
- [112] ZLATANOVIĆ, I. ANTONIJEVIĆ, S. *Stručno usavršavanje državnih službenika u Republici Srbiji*, Dial, Beograd, 2007.
- [113] ZORETIĆ, G. „Određivanje kompetencija službenika u javnoj upravi – pregled Republike Hrvatske i odabranih zemalja EU“, *FIP - Financije i pravo*, 1/2018, 53-74.
- [114] ИВОШЕВИЋ, З. *Радно право*, Правни факултет универзитета Унион, Београд, 2006.
- [115] ИВОШЕВИЋ, З. „Извори и судска заштита права запослених“, у: Ивошевић, З. (ур). *Извори, остваривање и заштита права из радног односа*, 2009, 5-29.
- [116] ИВОШЕВИЋ, З. „Правни положај јавних функционера“, *Правни записи*, 1/2012, 90-107.
- [117] ИЛИЋ, А. „Појам и врсте државних службеника“, *Зборник радова правног факултета у Нишу*, 57/2011, 257-267.

- [118] ИЛИЋ, А. „Појам, правна природа и субјекти службеничког односа“, *Теме*, 3/2011, 939-958.
- [119] ИЛИЋ, А. „Попуњавање слободних радних места у службеничком систему Републике Србије“, у: Петровић, М., Ђурђић, В., Стојановић, Н. (ур.). *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, „Савремене тенденције у развоју правног система Републике Србије“, 60/2012, 171-180.
- [120] ИЛИЋ, А. „Дисциплинска и материјална одговорност државних службеника у правном систему Републике Србије“, *Теме*, 1/2012, 377-391.
- [121] ИЛИЋ, А. „Појам и врсте службеничких система“, *Страни правни живот*, 1/2012, 277-290.
- [122] ИЛИЋ, М. „Државна управа у Србији по новим законским прописима“, *Право – теорија и пракса*, бр. 1-2/2006, 23-31.
- [123] ИЛИЋ, М. „Нормативно-правни аспект уређивања државне управе и локалне самоуправе у Србији“, *Зборник радова правног факултета у Нишу - Тематски број посвећен Славољубу Поповићу*, Ниш, 57-2011, 29-42.
- [124] ИЛИЋ-ПЕТКОВИЋ, А. *Правни положај државних службеника у условима реформе државне управе у Републици Србији, са посебним освртом на органе у области заштите животне средине*, докторска дисертација, Мегатренд универзитет, Београд, 2014.
- [125] ИЛИЋ-ПЕТКОВИЋ, А., ИЛИЋ, М. „Радно-правни статус запослених у јединицама локалне самоуправе“. *Годишњак Педагошког факултета у Врању*, 7/2016, 237-243.
- [126] ИЛИЋ-ПЕТКОВИЋ, А., ИЛИЋ, М. „Одговорност државних службеника и заштита њихових права“, *Годишњак Педагошког факултета у Врању*, 1/2017, 93-106.
- [127] ЈАШАРЕВИЋ, С. Синдикална права као чинилац економске демократије и социјалне правде, у: *Реконструкција правног система Југославије на основама слободе, демократије, тржишта и социјалне правде*, 2000.
- [128] ЈАШАРЕВИЋ, С. *Социјално право*, Правни факултет, Нови Сад, 2013.
- [129] ЈАШАРЕВИЋ, С. „Уређење радног односа у Србији у контексту нових околности у свету рада“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2015, 1053–1068.
- [130] ЈАШАРЕВИЋ, С. „Међународна регулатива о условима и стандардима рада јавних службеника“, *Радно и социјално право*, 1/2017, 1-10.
- [131] ЈЕЛИСИЋ, Ј. „Системи оцјењивања државних службеника у Босни и Херцеговини“, *Годишњак Правног факултета*, 1/2015, 108–127.
- [132] ЈЕРИНИЋ, Ј. „Analiza profesionalizacije državnih službenika na položaju i naredni koraci u državama Zapadnog Balkana“, *Projekat Transparentno do posla*, Palgo centar/Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2015.
- [133] ЈОВАНОВИЋ, А., ВЛАШКАЛИН, Ј. „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи и успостављање система за стручно усавршавање запослених“, *Polis – časopis za javnu politiku*, 12/2017, 51-56.
- [134] ЈОВАНОВИЋ, З. „Попуњавање слободних радних места у службеничком систему Републике Србије“, *Правна ријеч*, 18/2009, 517-529.
- [135] ЈОВАНОВИЋ, З. Спречавање и сузбијање корупције у управи - пут ка услужној управи, у: *Зборник радова "XXI век- век услуга и услужног права"* Крагујевац, 2012.
- [136] ЈОВАНОВИЋ, З., ЈАНКОВИЋ, Д. „Права и дужности државних службеника у Републици Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 56/2010, 217-229.

- [137] ЈОВАНОВИЋ, З., РАДУЛОВИЋ, З. „Престанак службеничког радног односа и стандардног радног односа“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 195-209.
- [138] ЈОВАНОВИЋ, З. ЈАКОВЉЕВИЋ, А. Значај реформе државне управе с посебним освртом на полицију и ефикасност борбе против криминалитета, у: Бејатовић, С. (ур.). *Правна држава и стручност процесних субјеката као инструмент супротстављања криминалитету*, 2015, 307-320.
- [139] JOVANOVIĆ, A., VLAŠKALIN, J. „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi i uspostavljanje sistema za stručno usavršavanje zaposlenih“, *Polis – časopis za javnu politiku*, 12/2017, 51-56.
- [140] ЈОВАНОВИЋ, П. *Радно право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2018.
- [141] ЈОВАНОВИЋ, С. *Уставобранитељи и њихова влада*, Геца Кон, Београд, 1933.
- [142] ЈОВАНОВИЋ, С. *Друга влада Милоша и Михаила*, Геца Кон, Београд, 1933.
- [143] ЈОВАШЕВИЋ, Д. Обележја кривичног дела злоупотребе службеног положаја, *Судска пракса*, Београд, 5/2001, 3-5.
- [144] ЈОВАШЕВИЋ, Д. Кривично дело злоупотребе службеног положаја у упоредном кривичном законодавству, *Судска пракса*, Београд, 6/2004, 64-69.
- [145] ЈОВАШЕВИЋ, Д. „Злоупотреба службеног положаја“, у: Крон, Л. (ур). *Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања (ИКСИ)*, 2/2012, 53-68.
- [147] ЈОВИЋ, Р. „Заштита права државних службеника у Републици Српској“, *Српска правна мисао*, 47/2014, 99-120.
- [148] ЈОСИФОВ, Г. „Судска радно-правна заштита државних службеника и намештеника у управном спору“, *Правни живот*, 11/2006, 631-638.
- [149] JURAC, D. „Pravni propisi o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika“, *Hrvatska javna uprava*, 4/2006, 167-211.
- [150] JURAC, D. „Premještaj policijskih službenika“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 3/2008, 791-802.
- [151] JURAC, D. „Povrede službene dužnosti policijskih službenika“. *Policija i sigurnost*, 4/2012, 732-751.
- [152] JURAC, D. „Disciplinske kazne za državne službenike“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1/2013, 139-158.
- [153] JURAC, D. „Sudska zaštita prava državnih službenika u disciplinskom postupku“, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 2/2013, 541-568.
- [154] JURAC, D. „Udaljenje iz službe policijskih službenika“ *Policija i sigurnost (Zagreb)*, 3/2013, 395-411.
- [155] JURAC, D. „Disciplinska odgovornost državnih službenika u pravu Republike Hrvatske“, *Pravni zapisi*, 2/2014, 448-477.
- [156] JURAC, D. „Disciplinska odgovornost policijskih službenika u Republici Crnoj Gori“, *Kriminalistička teorija i praksa*, 1/2015, 23-38.
- [157] JURAC, D. „Disciplinska odgovornost državnih službenika u pravu Republike Srbije“, *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, 1-2/2015, 193-204.
- [158] JURAC, D., ČELAR, D. „Personalni izvori u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti policijskih službenika“, *Kriminalistička teorija i praksa*, 2/2015, 91-102.
- [159] JURAC, D. „Udaljenje s posla državnih službenika u Republici Srpskoj“, *Pravo - teorija i praksa*, 7-9/2015, 37-48.

- [160] JURAC, D., NIKAČ, Ž. Disciplinske mere za policijske službenike u Hrvatskoj i u Srbiji. *NBP-Nauka, bezbednost, policija*, 1/2016, 187-202.
- [161] JURAC, D. „Disciplinska odgovornost policijskih službenika Republike Hrvatske s osvrtom na praksu Evropskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Republike Hrvatske”, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 2/2017, 335-354.
- [162] JURAC, D. „Disciplinska odgovornost policijskih službenika u Federalnoj upravi policije Federacije Bosne i Hercegovine”. *Policija i sigurnost*, 3/2018, 312-323.
- [163] JURAC, D. „Pasivno podmićivanje policijskih službenika”, *Policija i sigurnost*, 2/2019, 230-236.
- [164] KAVRAN, D. „Profesionalizacija javne uprave” *Pravni život*, 9/2015, 659-670.
- [165] KAVRAN, D., „Reforma javne uprave – misija ili stvarnost”, *Pravni život*, 10/2016, 135-150.
- [166] КАЛАМАТИЕВ, Т., РИСТОВСКИ А., „Субординација у радном праву и савремени изазови разграничења уговора о раду и уговора о делу”, *Зборник радова Правног факулета у Нишу*, 70/2015, 171-194.
- [167] KANOTI, D. „Motivacija javnih službenika kao čimbenik djelotvornosti”, *Hrvatska javna uprava*, 2/2009, 317–322.
- [168] KARAJICA, V. „Uticaj reformskih mjera i standarda na profiliranje etike i aksiologije ljudskih potencijala u državnoj upravi Republike Srpske”, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu*, Agencija za državnu upravu, Banja Luka, 2/2009, 167-182.
- [169] KARAJICA, V. „Percepcija distribucije uticaja slobodnog vremena državnih službenika na motivaciju i radni učinak”, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu*, Agencija za državnu upravu, Banja Luka, 3-4/2010, 225-234.
- [170] KAUL, M. *Management Reforms in Government, A Review of International Practices and Strategies*, Brussels, 2000, 155-186.
- [171] КЕСИЋ, З. „Разграничење коруптивног понашања од блиских појава као прилог дефинисању корупције у полицији”, *Безбедност*, 1/2017, 61-77
- [172] KISNER, M. *Regressive Effects of NPM-Style Reforms: A Global Comparative Study in Public Administration*. Unpublished Ph.D.-thesis, University of Haifa, Israel, 2016.
- [173] КИТАРОВИЋ, Н. „Плате и остала примања у државним органима“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 155-164.
- [174] КОВАЧЕВИЋ, Љ. *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.
- [175] КОВАЧЕВИЋ – КОСТИЋ, Ј. Радноправни положај пореских службеника, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2014.
- [176] КОВАЧЕВИЋ-ПЕРИЋ, С. „Концепт дисциплинског поступка у међународном праву – захтев и потреба објективности и законитости“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, бр. 1-6/2005, 241-252.
- [177] КОВАЧ-ОРЛАНДИЋ, М. „Право на стручно усавршавање и концепт доживотног учења“, *Радно и социјално право*, 2/2011, 53-72.
- [178] КОВАЧИЋ-КОСТИЋ, Ј. „Заштита права државних службеника“, *Социјална мисао*, 3/2011, 191-206.
- [179] КОЗЈЕК, Т. „Zaposlovanje javnih uslužbencev”, *Uprava, letnik VI*, 4/2008, 77-94.
- [180] КОПРИЋ, I., МАРЧЕТИЋ, G. „Образовање управног особља: искуства и изазови”, *Hrvatska javna uprava*, 3-4/2002, 515.-566.

- [181] KOPRIĆ, I. „Independent Local Lists in Croatia: In Search for a Composite Theoretical Frame”, *Hrvatska javna uprava*, 2/2007, 335-375.
- [182] KOPRIĆ, I., MUCA, A., LALIĆ NOVAK, G. „Good Administration as a Ticket to the European administrative space”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 5/2011, 1515-1560.
- [183] KOPRIĆ, I. „Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj”, u: Koprić, I. (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014, 12-34.
- [184] KOPRIĆ, I. „Suvremena javna uprava i njezino proučavanje – kompleksnost i integracija“, *Zbornik radova u čast prof. dr. Cimeonu Gelevskom*, 15/2015, 15-39.
- [185] KOPRIĆ, I. „Položaj policijskih službenika u Republici Hrvatskoj (2016, rezultati empirijskog istraživanja i preporuke), Institut za javnu upravu, Zagreb, 2017.
- [186] KOPRIĆ, I. *Policija i policijski službenici u Hrvatskoj, empirijsko istraživanje i pravna analiza*, Institut za javnu upravu, Sindikat policije Hrvatske, Zagreb, 2019.
- [187] KOPRIĆ, I. „Public Administration Reform in Croatia: Slow Modernization During Europeanization during europeanization of resilient bureaucracy“, *Public Administration Issues*, 1/2019, 7-26.
- [188] KORADE PURG, Š. „Postopek sklenitve delovnega razmerja po zakonu o delovnih razmerjih in zakonu o javnih uslužbencih“. *Kadrovske informacije, bilten Kadrovske službe Vlade RS*, april, 2008.
- [189] КОРАЋ, С. *Етичка димензија јавне управе, докторска дисертација*, Факултет политичких наука, Београд, 2013.
- [190] КОРАЋ, С. Спровођење реформе јавне управе у Србији: пример појединачне одговорности, *Српска политичка мисао*, бр. 3/2014, 53-74.
- [191] КОСТИЋ, Д. „Значај управљања људским ресурсима и развоја људских ресурса у контексту реформе јавне управе“, *Polis – časopis za javnu politiku*, 12/2017, 33-38.
- [192] КОСТИЋ, Д. „Новине у Посебном колективном уговору за државне органе“, *Савремена управа*, 6/2019, 3-10.
- [193] КРБЕК, И. *Управно право, Организација јавне управе, Књига II*, Jugoslovenska štampa, Zagreb, 1932.
- [194] КРБЕК, И. *Lica u državnoj službi*, Izdavački zavod jugoslovenske akademije znanosti i umetnosti, Zagreb, 1948.
- [195] КРСМАНОВИЋ, З. „Informatizacija јавне управе“, *Tranzicija*, 31/2013, 80-86.
- [196] КУЛИЋ, Ж. *Службеничко право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2009.
- [197] КУЛИЋ, Ж., ПЕРИЋ, С. *Радно право*, Завод за уџбенике, Београд, 2016.
- [198] КУНИЋ, Р. „Savremene tendencije u reformi јавне управе“, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, Agencija za državnu upravu*, Banja Luka, 2/2009, 9-20.
- [199] КУТЛИЈА, Д. „Правни положај државних службеника – појам и службеничка прагматика“, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, Agencija za državnu upravu*, Banja Luka, 2/2009, 65-74.
- [200] КУХАР, С. „Prvi komentar - faktori utjecaja na status i broj zaposlenih u državnoj službi”, u: Musa, A. (ur.), *Šesti forum za javnu upravu*, Friedrich Ebert Ctiftung, ured za Hrvatsku, Zagreb, 2016, 53-60.
- [201] КУХЛМАНН, С., ПРОЕЛЛЕР, И., ШЧИМАНКЕ, Д., GERMAN, J. Z. „Public Administration: Background and Key Issues“ IN: Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke, Jan Ziekow (ed.), *Public Administration in Germany*, 2021.
- [202] ЛАБАНД, Р. *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, J. C. B. Mohr, Tubingen, 1901.

- [203] LAZAREVIĆ, M., KOSMINA, K., ВАЈИĆ, D. *Kvalitetnom politikom zadržavanja kadrova do održive integracije Srbije u Evropsku uniju*, Deutsche gesellschaft für internationale zusammenarbeit, Beograd, 2017.
- [204] ЛАЗОВИЋ, И. *Управљање људским ресурсима у државној управи Републике Србије: анализа система кадровских јединица, докторска дисертација*, Факултет политичких наука, Београд, 2018.
- [205] ЛАКОЋЕВИĆ, В. *Službenički odnosi*, Uprava za kadrove, Podgorica, 2008.
- [206] LEWIS, D. E. *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*, Princeton University Press, Princeton, 2008.
- [207] ЛИЛИЋ, С. Савремена управа, правна држава и информатичка технологија, Савезни завод за унапређење управе, *Информације*, 35/1989, 14-29.
- [208] ЛИЛИЋ, С. *Управно право – Управно процесно право*, Београд, 2008.
- [209] ЛИЛИЋ, С., ДРЕНОВАК, М. *Посебно управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
- [210] ЛИЛИЋ, С., ДИМИТРИЈЕВИЋ, П., Марковић, М. И. *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 2006.
- [211] LIS, T. J. „Službenici u Bosni i Hercegovini 1878. – 1918”, *Časopis Za Suvremenu Povijest*, 2/2020, 629-656.
- [212] LOZINA, D., KLARIĆ, M. „Javna uprava suvremene države u promijenjenim okolnostima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1/2012, 23.-37.
- [213] LOZINA, D., KOPRIĆ, I. „Europeizacija hrvatske javne uprave“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 4/2017, 983.- 990.
- [214] ЛОНЧАР, З. „Правни положај покрајинских службеника“, *Радно и социјално право*, 1/2012, 141-162.
- [215] ЛОНЧАР, З. „Деполитизација и професионализација управе у Републици Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2013, 185-202.
- [216] LONČAR, D., MARTINOVIĆ, A., GOLIĆ, D. „Modeli izbora državnih službenika u državama bivše Jugoslavije“, *Pravni život*, 10/2016, 251-266.
- [217] ЛУБАРДА, Б. „Дисциплинска одговорност и хармонизација права“, *Право и привреда*, 5-8/2001, 241-253.
- [218] ЛУБАРДА, Б. „Правни положај државних службеника“, *Правни живот*, 11/2006, 575-589.
- [219] ЛУБАРДА, Б. „Кодекс професионалног и етичког понашања као извор (радног) права“, *Право и привреда*, 5-8/2009, 649-661.
- [220] ЛУБАРДА, Б. *Радно право, расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.
- [221] MANDIĆ, M. „Disciplinska odgovornost i disciplinski postupak“, *Godišnjak fakulteta pravnih nauka Banja Luka*, 1/2011, 221-231.
- [222] МАНДИЋ, И. *Службеничко право*, Београдска пословна школа, Висока школа струковних студија, Београд, 2017.
- [223] МАРКОВИЋ, Р. *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 2002.
- [224] MARKOVIĆ, I. „Primanje mita – krivično djelo protiv službene dužnosti“, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, Agencija za državnu upravu*, Banja Luka, 2/2009, 109-120.
- [225] МАРТИНОВИЋ, А. „Службеничко право у Србији на размеђи векова - савремене тенденције у развоју службеничког система и избор државних службеника“, *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, 51(4), 2017, 1589-1605.
- [226] MARČETIĆ, G. *Javni službenici i tranzicija*, Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005.

- [227] MARČETIĆ, G., MANOJLOVIĆ, R. „Codes of Ethics and Codes of Conduct for Public and Civil Servants in Anglo-Saxons and Ex-Yugoslavian Countries – Can a Common Pattern be found?“, in: G. Matas, B. Kostadinov (ed.) *Social and Cultural Implications of Multiculturalism/Implications sociales et culturelles du multiculturalisme*. Hrvatsko/kanadsko akademsko društvo, 2011, 65-88.
- [228] MARČETIĆ, G., MUSA, A. „Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Cplitu*, 3/2013, 725.-756.
- [229] MARČETIĆ, G. „Etički kodeksi i etika javnih službenika“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2/2013, 499-539.
- [230] MARČETIĆ, G. „Komparativni službenički sustavi“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15/2015, 33-68.
- [231] MARČETIĆ, G. „Status zaposlenih u javnoj upravi – službenici ili radnici?“, u: Musa, A. (ur.), *Šesti forum za javnu upravu*, Friedrich Ebert Ctiftung, ured za Hrvatsku, Zagreb, 2016, 7-28.
- [232] МАРЧЕТИЋ, Г., ЛОПИЖИЋ, И. „Запошљавање у јавној служби постсоцијалистичких земаља: ка менаџеризму или политизацији?“ *Радно и социјално право-часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, 2/2018, 19-40.
- [233] MARČETIĆ, G. „Izazovi upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi u 21. stoljeću“, u: Marčetić, G., Vukojičić Tomić, T., Lopižić, I. (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu Zagreb, 2019, 1-36.
- [234] MARČETIĆ, G., Manojlović, R.: „Plaćanje prema radnom izvršenju državnih službenika u teorijskoj i komparativnoj perspektivi“, u: Marčetić, G., Vukojičić Tomić, T., Lopižić, I. (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu Zagreb, 2019, 129-176.
- [235] MAYNTZ, R. *Bureaucrats and Policy Making, A Comparative Analysis*, New York, 1984.
- [236] MEER, F. V., STEEN, T., WILLE, A. “Western European Civil Service Systems: A Comparative Analysis”, in: Raadschelders, C.N. Jos, (et. al.) (ed.) *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, 42.
- [237] MEYER-SAHLING, H. J. ‘The changing colours of the post-communist state: The po-liticisation of the senior civil service in Hungary’. *European Journal of Political Research*. 47/2008, 1–33.
- [238] MEYER-SAHLING, J. H., MIKKELSEN K. S., AHMETOVIC, D., IVANOVA, M., QERIQI, H., RADEVIC, R., SHUNDI, A., VLAJKOVIC, V., *Unapređenje implementacije procedura zapošljavanja zasnovanih na zaslugama na zapadnom Balkanu: analiza i preporuke (Improving the Implementation of Merit Recruitment Procedures in the Western Balkans: Analysis and Recommendations)*, ReSPA Publications, Danilovgrad, 2015.
- [239] MEYER-SAHLING, J. H. Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: *The Perspective of Public Officials from Five East European Countries, Public Administration*, Vol. 94/4/2016, 1105-1123.
- [240] MIGLIČ, G. *Analiza potreba za stručnim usavršavanjem – sprovođenje sistematskog usavršavanja i razvoja u državnoj upravi*, Uprava za kadrove, Podgorica, 2007.
- [241] MILENKOVIĆ, D. *Savremene teorije i moderna uprava*, Čigoja, Beograd, 2019.

- [242] МИЛЕТИЋ, С. „Особености радноправног положаја полицијских службеника“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 125-135.
- [243] MILIVOJEVIĆ KRULJAC, L. „Disciplinski postupak u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske te opće naznake nekih poredbenih sustava disciplinskog sudovanja“ *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 1/2006, 127-170.
- [244] МИЛИСАВЉЕВИЋ, О. *Дисциплинска и материјална одговорност*, Правно економски центар, Београд, 1997.
- [245] МИЛКОВ, Д. *Управно право I*, Правни факултет, Нови Сад, 2011.
- [246] МИЛОВАНОВИЋ, Д., НИЧИЋ, Ј., ДАВИНИЋ, М. *Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, Удружење за јавну управу, Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2012.
- [247] MILOVANOVIĆ, D., VASILJEVIĆ, D. „Položaj uprave u demokratskoj pravnoj državi“, *Pravni život*, 10/2012, 173-188.
- [248] MILOVANOVIĆ, D. „Regulatorna reforma i stručno usavršavanje u javnoj upravi“, *Pravni život*, 10/2010, 245-261.
- [249] МИЉИЋ, Д. „Савремена дилема у вези са пружањем јавних услуга“, у: Мићовић, М. *Услуге и одговорност*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2017, 785-804.
- [250] МИНАЈЛОВИЋ, V., PROTIĆ, D. *Dobar menadžer u državnoj upravi – kakav profil državnog službenika na položaju je potreban Crbiji?*, Centar za evropske politike, Beograd, 2018.
- [251] MICHEL, J. „Les droits et obligations du fonctionnaire français“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1/2018, 1-13.
- [252] MOGIĆ, С. „Prava uprava – profesionalna uprava je realan cilj“, *Polis – časopis za javnu politiku*, 12/2017, 6-10.
- [253] МОМЧИЛОВИЋ, Р. *Радно право*, Алтера, Београд, 2010.
- [254] НИКАЋ, Ж., JURAC, D. „O pritužbama protiv policijskih službenika u Republici Srbiji“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 4/2016, 1079-1094.
- [255] НИКОЛИЋ, V. „Specifičnosti privremenog udaljenja sa rada policijskih službenika“, *Pravni život*, 11/2012, 559-570.
- [256] НИКОЛИЋ, V. „Radnopravni položaj policijskih službenika“, *Bezbednost*, 3/2012, 350-364.
- [257] НИКОЛИЋ, В. „Дисциплинска одговорност полицијских службеника“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, 1/2012, 269-289.
- [258] НОВАКОВИЋ, С. *Коментар закона о државним службеницима*, Пословни биро, Београд, 2010.
- [259] НОВАКОВИЋ, С., СТАНОЈЧИЋ, Г. *Радноправни приручник*, Пословни биро, Београд, 2010.
- [260] ОБРАДОВИЋ, Г. „Основне одлике радноправног положаја покрајинских и локалних службеника“, у: *Људска права - између идеала и изазова садашњости*, Зборник радова, Косовска Митровица, Правни факултет, 2016, 733-748.
- [261] ОБРАДОВИЋ, Г., КОВАЧЕВИЋ-ПЕРИЋ, С. *Дисциплинска одговорност запослених*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2016.
- [262] ОМАЈЕС, Ј. „Status državnih službenika, Pravna stajališta i praksa Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske“, у: I. Koprić (ur.), *Hrvatska komparativna javna uprava*, Institut za javnu Upravu, Zagreb, br. 2/2006, 47-81.

- [263] ORLOVIĆ, A. „Policijski menadžment – percepcija policijskih rukovoditelja o stanju (kvalitativnoj razini) temeljnih funkcija i podfunkcija menadžmenta u policiji“, *Policija i sigurnost (Zagreb)*, 1-2/2020, 23-46.
- [264] OТАЈАГИĆ, F. „Savremene tendencije u javnoj upravi“, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, 8/2011, 265-286.
- [265] PAVLOVIĆ, LJ. „Odgovornost državnih službenika“, *Pravne teme*, 2/2013, 62-72.
- [266] PAVLOVIĆ-KRIŽANIĆ, T. „Upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru – primeri Hrvatske, Italije i Francuske“, *Polis – časopis za javnu politiku*, 12/2017, 39-44.
- [267] ПАЛЕВИЋ, М. „Е-управа као неопходан сервис грађана у РС“, у: Мићовић, М. *Услуге и одговорност*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2017, 761-770.
- [268] ПАРАВИНА, Д. *Радно право*, Службени гласник, Београд, 1998.
- [269] РЕЈОВИĆ, А., LAZOVIĆ, М., MIRIĆ, О., KNEŽEVIĆ, I. *Vodič kroz instrument za pretpristupnu pomoć 2014-2020*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2014.
- [270] PERSOLI, A. M. „Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba“, у: I. Koprić (ur.), *Hrvatska javna uprava*, br. 4/2010, Zagreb, 1019-1044.
- [271] PETERS, G. G. *The politics of bureaucracy*. Routledge, London, New York, 2001.
- [272] PETERS, G. B., PIERRE, J. Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. In: G. B. Peters, J. J. Pierre (eds). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge, London, 2004, 1–13.
- [273] PETERS, G., VERHEIJEN, T. VASS, L. *Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments*, NISPAcee, Bratislava, 2005.
- [274] ПЕТРОВИЋ, З. „Улога управне инспекције у примени нових прописа у органима државне управе“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 225-236.
- [275] ПЕТРОВИЋ, З. „Примена закона о државним службеницима“, *Радно законодавство у пракси*, 2007, 213-225.
- [276] ПЕТРОВИЋ, Ј. „Особености радноправног положаја локалних службеника“, Изворни научни чланак, Удружење за радно и социјално право, XXIII (1/2019), 317 – 336.
- [277] ПЕТРОВИЋ, Ј. „Дисциплинска одговорност државних службеника“, тематски Зборник радова са конференције „*Право и одговорност у правном и друштвеном контексту*“, Ниш 2020,
- [278] ПЕТРОВИЋ, Ј. „Имплементација европских стандарда статуса државних службеника као интегративни процес“, у: Челић, Д. (ур). *Зборник радова: Правна традиција и интегративни процеси*, 2/2020, 165-176.
- [279] ПЕТРОВИЋ, Ј. „Политичка и неполитичка радна места у државној управи (два облика рада - функција и служба)“, *Годишњи Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини – Косовска Митровица*, 185-198.
- [280] ПЕТРОВИЋ, Ј., ИВАЗ, М. Специфичности дисциплинске одговорности државних службеника, *Зборник радова са међународне научне конференције Право и одговорност у правном и друштвеном контексту*, Ниш, 2020, 257-270.
- [281] ПЕТРОВИЋ, М. *Наука о управљању као претпоставка управне политике-општи део*, Центар за публикације Правног факултета, Ниш, 2006.
- [282] ПЉАКИЋ, Љ. „Судска заштита државних службеника и намештеника“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 211-224.
- [283] ПОПОВИЋ, А. „Дисциплинска одговорност државних службеника у праву Републике Србије“, у: Ђурђић, В., Лазић, М. *Зборник радова студената*

- докторских студија права, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2014, 293-310.
- [284] POWEL, N. *Personnel administration in Governemnt*, Prentice - Hall, 1956.
- [285] PUŠELJIĆ, M., MAGUŠIĆ, F. „Uprava i policija“, *Policija i sigurnost (Zagreb)*, 3-4/2008, 192-218.
- [286] RAADSCHELDERS, J., VERHEIJEN, J. Globalization and Internationalization: Impact upon the State and the Civil Service, In: D. Stone, K. Moloney (Eds.), *Oxford handbook on global policy and transnational administration*, Oxford University Press, 2019, pp. 41–58.
- [287] RABRENOVIĆ, A. „Sistem plata i nagrađivanja lokalnih službenika u Srbiji“, *Pravni život*, 7-8/2008, 83-94.
- [288] РАБРЕНОВИЋ, А. „Систем плата и награђивања локалних службеника у Србији“, у: С. Перовић, (ур.) *Актуелна питања савременог законодавства, Савез удружења правника Србије и Републике Српске, Зборник радова са саветовања правника 2-6. јун. 2008.*, Futura Петроварадин, Београд, 2008.
- [289] РАБРЕНОВИЋ, А. „Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање“, *Правни живот, Часопис за правну теорију и праксу*, Београд, 11/2009, 133-148.
- [290] RABRENOVIĆ, A., VUKAŠINOVIĆ-RADOJČIĆ, Z. „Novine u službeničkom sistemu državne uprave Srbije“, *Pravni život*, 10/2010, 421-435.
- [291] РАБРЕНОВИЋ, А. „Деполитизација руководеће структуре државне управе Србије - немогућа мисија?“, *Правни живот*, 10/2011, 307-323.
- [292] RABRENOVIĆ, A. „Integracija državne uprave Srbije u Evropski upravni prostor“, u Dimitrijević, D., Miljuš, B. (ur.). *Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Institut za uporedno pravo, Hans Zajdel Fondacija, Beograd, 2012, 255-267.
- [293] RABRENOVIĆ, A. „(De)politizacija državne uprave zemalja bivše Jugoslavije - Nadmoć politike nad pravom“, *Pravni život*, 10/2012, 285-298.
- [294] РАБРЕНОВИЋ, А. „Системи плата и награђивања државних службеника у земљама Западног Балкана у време економске кризе“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд 2014, 23-36.
- [295] RABRENOVIĆ, A. „Izazovi procesa zapošljavanja u državnoj službi u BiH - pravni i sociološki aspekt“, *Strani pravni život*, 2/2015, 117-130.
- [296] RABRENOVIĆ, A., VUKAŠINOVIĆ-RADOJČIĆ, Z. „Uvođenje kompetencija u službenički sistem Srbije – konceptualna pitanja“, *Pravni život*, 10/2017, 337-350.
- [297] RABRENOVIĆ, A. *Evropski sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2019.
- [298] RABRENOVIĆ, A. „Osnovni elementi pravnog položaja državnih službenika Savezne Republike Nemačke – Veberova birokratija u novom ruhu?“, u: Vasiljević, M., Čolović, V. (ur.) *Uvod u pravo Nemačke*, str. 224-240.
- [299] RABRENOVIĆ, A. „Salary system of the police officers in Montenegro“, *X International Cientific Conference Archibald Reiss Days*, 2020, 501-510.
- [300] RAVNIĆ, A. *Osnove radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2004.
- [301] РАДИВОЈЕВИЋ, З. „Судска заштита службеника у Европској унији“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 70/2015, 81-100.
- [302] RADIVOJEVIĆ, M. „E- uprava – put do zadovoljnog korisnika“, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, Agencija za državnu upravu*, Banja Luka, 2/2009, 135-144.

- [303] RADINKOVIĆ, M., LATINOVIĆ, M. „Strateški okvir razvoja e-vlade i e-servisa u svijetu“, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu*, Agencija za državnu upravu, Banja Luka, 3-4/2010, 243-252.
- [304] RADINKOVIĆ, M., VOJNOVIĆ, C., „Informacione tehnologije u javnoj upravi Republike Srpske i institucionalni okvir“, *Moderna uprava - časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu*, Agencija za državnu upravu, Banja Luka, 3-4/2010, 253-264.
- [305] РАЂЕНОВИЋ, М. „Место службеничког права у систему права Републике Српске“, *Модерна управа, часопис за управно- правну теорију и праксу*, Бања Лука, 1/2008.
- [306] RAJKO, A. „Službenički odnosi u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u Hrvatskoj – regulacija i otvorena pitanja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55 (1), 2018, 191-200.
- [307] RAMŠAK PEŠEC, M. „Novosti v postopkih pri zaposlovanju v državni upravi. Nadaljnji korak za uporabnikom prijazno in učinkovito državno upravo“. HRM, 2007.
- [308] RANDMA-LIIV, T. *Civil Service Merit Values Between Employment Security and Flexibility*, Brisel, 2016.
- [309] RAPAJIĆ, M. „Ljudski resursi i razvoj javne uprave“, *Sinteza*, 2014, 130-133.
- [310] RATKOVIĆ, K. Analiza poslova u hrvatskoj državnoj upravi, *Hrvatska javna uprava*, 4/2008, 867-882.
- [311] RATKOVIĆ, K. „Razvoj sustava ocjenjivanja državnih službenika u Hrvatskoj“, *Hrvatska javna uprava*, 1/2010, 13-34.
- [312] RMAN, M. *Profesionalizacija slovenske državne uprave, doktorska disertacija*, Ljubljana, Fakulteta za upravo, 2016.
- [313] ROLL, H. A. *Priručnik o ocjenjivanju državnih službenika*, Dial, Beograd, 2006.
- [314] RUŽIĆ, O., GOLUBIĆ, H., LATIN, M., KLOPOTAN, I. „Javni menadžment“, *Tehnički glasnik*, 4/2014, 461-466.
- [315] SAUSMAN, C. LOCKE, R. The British civil service Examining the question of politicisation' in: G. Peters, J. Pierre, Jon (ed.) *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*, Routledge, London and New York, 2004.
- [316] SVARA, J. H. The Myth of the Dichotomy: Complementary of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review* 61-2/2001, 176-183.
- [317] СИМОНОВИЋ, Д. „Дисциплинска и материјална одговорност државних службеника“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 165-183.
- [318] SIMONOVIC, D. *Radno pravo*, Projuris, Beograd, 2007.
- [319] SIMONOVIC, B., JOVANOVIĆ, Z. „Elektronska uprava i prevencija korupcije“, *Pravni život*, 10/2017, 427-440.
- [320] СИМОНОВИЋ, Д. „Имовинска одговорност државе и државних службеника“, *Савремена управа*, 4-5/2019, 22-46.
- [321] СИМОНОВИЋ, Д. „Дисциплинске санкције у нашем радном и службеничком праву“, *Савремена управа*, 6/2019, 11-21.
- [322] СИМОНОВИЋ, Д. „Дисциплински органи и поступак у нашем службеничком законодавству, са посебним освртом на регулативу Правила о војној дисциплини“, *Савремена управа*, 1/2020, 25-52.
- [323] SINANOVIĆ, F. „Pojam i pravna priroda radnih odnosa u državnim organima“ *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli*, 2/2015, 110-145.

- [324] СТАМЕНИЋ, Г. „Право полицијских службеника на надокнаду зараде (по основу прековременог рада, ноћног и рада на дане празника) и услови за остваривање истог (I део), *Избор судске праксе*, Београд, 2/2013.
- [325] СТАНКОВИЋ, И. „Кадровска функција и селекција државних службеника“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 101-123.
- [326] СТАНКОВИЋ, Б. *Индивидуално радно право*, МБ графика, Ниш, 2007.
- [327] СТОЈАНОВИЋ, Б. „Оцењивање и напредовање државних службеника у Републици Србији – осврт на прописана решења и њихову примену у пракси“, *Voxjuris*, 1/2009, 129-143.
- [328] СТОЈАНОВИЋ, В., РАБРЕНОВИЋ, А. *Priručnik o ocenjivanju državnih službenika i namještenika, Vodič za uspješno upravljanje učinkom i strukturama Državne službe u Bosni i Hercegovini*, Djikic Consulting Services, d.o.o., 2011.
- [329] СТОЈАНОВИЋ, Б. „Стручно усавршавање службеника у Србији“, *Савремена управа*, 1/2019, 5-16.
- [330] SCHIAVO-CAMPO, S. Reforming the Civil Service, *Finance and Development*, 3/1996, 10-13.
- [331] SHIM, D. C., EOM, T. H. E-Government and Anti-Corruption: Empirical Analysis of International Data. *International Journal of Public Administration*, 2008.
- [332] ТАНКОСИЋ, Т. „Систем оцењивања државних службеника у Србији и његов утицај на каријеру и професионализацију државне управе“, *Администрација и јавне политике*, 1-2/2016, 111-130.
- [333] ТИНТИЋ, Н. *Osnovi radnog prava I*, Školska knjiga, Zagreb, 1955.
- [334] ТИНТИЋ, Н. *Radno i socijalno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 1972.
- [335] ТОМАШЕВИЋ, К., АНДРИЋ, С. „Полицијска етика у научном дискурсу“, *Култура полуса*, 40/2019, 273-283.
- [336] ТОМИЋ, З. Дискрециона оцена у управном праву, *Правни живот*, 10/2006.
- [337] ТОМИЋ, Р. *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд, 2009.
- [338] ТРБОВИЋ, А., ДЈУКАНОВИЋ, Д., КНЕЖЕВИЋ, В. *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju Univerziteta Singidunum, Beograd, 2010.
- [339] ТРННИЋ, М. *Posebnosti radnog odnosa državnih službenika*, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku Pravni fakultet, Osijek, 2018.
- [340] УРДАРЕВИЋ, Б. „Слобода синдикалног удруживања као основно колективно право запослених“, *Гласник права*, 2/2016, 59-70.
- [341] УРДАРЕВИЋ, В. „Radnopravni položaj javnih službenika u Republici Srbiji – perspektive i budući pravci razvoja“, *Pravni život*, 11/2017, 397-408.
- [342] УРДАРЕВИЋ, В., АНТИЋ, А. „Sistem plata zaposlenih u javnim službama u Srbiji“ у: Марčetić Г., Вукојић Т., Лопижић, И. (ур.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu Zagreb, 2019, 201-224.
- [343] УРДАРЕВИЋ, В. i sar., *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji: izveštaj o primeni međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, Centar za dostojanstven rad, Beograd, 2019.
- [344] УРОШЕВИЋ, Р. „Заштита права државних службеника“, у: Ивошевић, З. (ур). *Извори, остваривање и заштита права из радног односа*, 2009, 167-177.
- [345] УРОШЕВИЋ, З. *Професионализација, стручно усавршавање и процеси развоја локалне самоуправе, докторска дисертација*, Правни факултет, Београд, 2016.
- [346] УРОШЕВИЋ, З. „Profesionalizacija javne uprave kao jedan od izvora motivacije za rad na upravnoj reformi“, *Pravni život*, 10/2017, 375-392.

- [347] FRNTIĆ, D. „Disciplinska odgovornost državnih službenika – službenički i/ili radni sudovi“, u: Marčetić G., Vukojičić Tomić T., Lopizić, I. (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu Zagreb, 2019, 335-349.
- [348] HANS-HEINRICH VON KNOBLOCH, The Federal Administration of Interior Affairs. In: S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, J. Ziekow (ed.), *Public Administration in Germany*, 2021.
- [349] HAČEK, M. *Sistem javnih uslužbenecv*, Fakulteta za društvene vede, Ljubljana, 2001.
- [350] HAČEK, M. *Politiki in visoki javni uslužbenci: Kdo vlada?* Fakulteta za društvene vede, Ljubljana, 2009.
- [351] HAČEK, M. ČENOVIN, M. *Kritična analiza politizacije javne uprave v Sloveniji. Teorija in praksa*, 2/2014, 434-457.
- [352] HAČEK M. „Razvoj sistema plać v javnem sektorju v Republici Cloveniji“, u: Marčetić G., Vukojičić Tomić T., Lopizić, I. (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu Zagreb, 2019, 177-200.
- [353] ХАЦИ ТАНЧИЋ, Д. „Општи режим и два посебна режима радних односа на одређено време у Закону о раду“, *Радно и социјално право*, 1-6/2005, 225-240.
- [354] HEGEL, G. W. F. *Основне црте филозофије права – с Хегеловим власторучним маргинама у његовом приручном примерку филозофије права*, В. Маслеша, Сарајево, 1964.
- [355] HELD, M., Neka važna pitanja uređenja i reformi upravnog sudovanja u europskim zemljama, *Zbornik PFZ*, 4/2019, 553-587.
- [356] HOJNACKI, P. W. Politicisation as a civil service dilemma. In: V. Bekke, A. G. M. Hans, Perry, James L. in Theo A. J. Toonen (ed.), *Civil Service systems in comparative perspective*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1996, 137–164.
- [357] CARR, I., LEWIS, D. „Combating corruption through employment law and whistleblower protection“, *Industrial Law Journal*, 1/2010, 56–59.
- [358] CIOBANU, A., ANDRONICEANU, A. „Civil Cervants Motivation and Work Performance in Romanian Public Institutions“, *Procedia Economics and Finance* 30/2015, 164-174.
- [359] ČOVIĆ, C., JURAC, D., VUČKOV, D. „Neka pitanja u regulaciji radnopravnog statusa državnih službenika“ *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1/2015, 645-670.
- [360] ЧОЛИЋ, Б. „Поступци заштите права запослених пред судовима и другим органима“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, бр. 1-6/2005, 285-314.
- [361] ЧОЛИЋ, Б. „Радно правни статус државних службеника – остваривање и заштита права“, *Правни живот*, 12/2007, 815-831.
- [362] DŽANKIĆ, J., MUK, S. ULJAREVIĆ, D. *Javna uprava u Crnoj Gori: šeme plata, sistem nagrađivanja i mogućnosti profesionalnog usavršavanja u zakonu i praksi*, Institut alternativa, Podgorica, 2008.
- [363] ŠARČEVIĆ, E. *Ustav Savezne Republike Njemačke*, Konrad Adenauer, Sarajevo, 2019.
- [364] ŠEPARAC, I. *Sukob interesa državnih službenika u Republici Hrvatskoj*, Sveučilište Josipa Jurja Ccrossmayera u Osijeku Pravni fakultet, Osijek, 2018.
- [365] ŠTAMPAR, L. Kolektivna pogodba za pripadnike Slovenske vojske: Razmislek o nekaterih značilnostih kolektivnih pogodanj v javnem sektorju za poklic vojak *Mednarodna revija za javno upravo*, XII 4/2014, 135–150.

- [366] ŠTAMPAR, L. Pravica do stavke v vojaški organizaciji: Stališča in pristopi v Evropski Uniji, *Teorija in praksa [na spletu]*, 1-2/2015, 113-132.
- [367] ШУНДЕРИЋ, Б. *Радни однос, теорија, норма, пракса*, Култура, Београд, 1990.
- [368] ШУНДЕРИЋ, Б. *Нормативна уређеност радно-правног положаја запослениху савезним органима власти*, Институт за упоредно право, Београд, 1998.
- [369] ШУНДЕРИЋ, Б. *Коментар Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Закона о радним односима у државним органима, Закона о штрајку*, Београд, 2005.
- [370] ШУНДЕРИЋ, Б. *Природа аката којим се успоставља службенички однос, „Радно и социјално право“*, Часопис за теорију и праксу радног и социјаног права, Тенденције у развоју радног и социјалног права, Удружење за радно и социјално осигурање Србије и Црне Горе, Интермекс, Београд, 1-6/2005, 26-45.
- [371] ШУНДЕРИЋ, Б., „Држава као послодавац“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, 7-20.
- [372] ШУНДЕРИЋ, Б., *Радно право*, Правни факултет Унивезитета у Београду, ЈП Службени гласник, Београд, 2009.
- [373] ШУНДЕРИЋ, Б., КОВАЧЕВИЋ, Љ. *Радно право*, ЈП Службени гласник, 2019.
- [374] ШУПУТ, Д. „Класификација државних службеника у законодавствима различитих држава“, *Правни живот*, бр. 10/2006, 403-424.
- [375] CAVALLIERI, K. *O pravnom odnosu između činovnika i države*, Deoničarska štamparija, Zagreb, 1911.
- [376] НАЅЕК, М., ВАЅЛИЈА, I. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2007.
- [377] HINRIK MEYER-SAHLING, J. Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession, Public Governance and Territorial Development Directorate, Support for Improvement in Governance and Management, Sigma/Oecd, Sigma Paper No. 44, GOV/ SIGMA (2009/1), May, 1/2009.
- [378] ЅЕHOVIN, M. *Politizacija državne uprave v Sloveniji, magistrski rad, 2013, 71. dostupno na: http://dk.fdv.uni-lj.si/magistrska/pdfs/mag_cehovin-marko.pdf* (приступљено: 11.1.2022).
- [379] WEISS, M. *Labour Law and Industrial relations in Germany*. Deventer Deventer: Kluwer, 1995.
- [380] WOODROW, W. “Study of Administration”, *Political Science Quarterly* 2, 1887; Good-now, J.F, “Politics and Administration: A Study in Government” Russell and Russell, New York, 1900, 17–26.
- [381] WOLFF, H. *The civil service in German*, Annual Report, 2011.
- [382] XERRI, M. FARR-WHARTON, R, BRUNETTO, Y., LAMBRIES, D. „Work harassment and local government employees: Australia and UCA”, *International Journal of Public Sector Management*, 1/2016, 54-71.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

Међународни правни извори

Акти Савета Европе

- [1] Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), Савет Европе, Рим, 1950.
- [2] Резолуција Комитета министара (77) 31 о заштити појединца у вези са актима управе, Council of Europe, Committee of Ministers Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities, доступно на: <https://www.refworld.org/docid/5a4caf0a4.html>, приступљено: 10.11.2020.
- [3] Кодекс понашања јавних службеника (*Codes of Conduct for Public Officials*), *Rec (2000) 10*, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 of May 2000 and explanatory memorandum, Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, ISBN 92-871-4356-0, Council of Europe, January 2001.
- [4] Препорука бр. 6 Комитета министара земаља чланица Савета Европе - Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 24 February 2000 at the 699th meeting of the Ministers' Deputies).
- [5] Препорука о коришћењу дискреционог овлашћења од стране управних власти - Recommendation No. R(80)2), Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative authorities.
- [6] Препорука Р (80) 2 о вршењу дискреционих овлашћења од стране органа управе - Recommendation No. R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities
- [7] Препорука Р (87) 16 о административним процедурама које утичу на велики број лица - Recommendation No. R (87) 16 on administrative procedures affecting a large number of persons
- [8] Препорука Р (2000) 10 о кодексу понашања за јавне службенике - Recommendation No. R (2000) 10 on codes of conduct for public officials.
- [9] Препорука Комитета министара Савета Европе Препорука (2007) 7 о доброј управи - Recommendation CM/R (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, доступно на: <https://rm.coe.int/16807096b9>, приступљено: 10.11.2020.

Акти Европске уније

- [1] Повеља о основним правима Европске уније (2000) - Charter on Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of European Communities, (2000/C 364/01), доступно на: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (приступљено: 10.10.2020)
- [2] Европски кодекс доброг административног понашања - European Parliament, *Code of Good Administrative Behavior*, 2001, доступно на: <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/en/351>, приступљено: 9.11.2020.

Извори права Републике Србије

- [1] Устав Републике Србије „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.

- [2] Закон о државној управи „Службени гласник РС“, бр. „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.
- [3] Закон о државним службеницима, „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018 и 157/2020.
- [4] Закон о раду „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење.
- [5] Закон о безбедности и здрављу на раду „Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 91/2015 и 113/2017 - др. закон).
- [6] Закон о спречавању злостављања на раду „Службени гласник РС“, бр. 36/2010.
- [7] Закон о штрајку, „Службени лист СРЈ“, бр. 29/96 и „Службени гласник РС“, бр. 101/2005 - др. закон и 103/2012 - одлука УС.
- [8] Закон о војсци Србије, „Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - др. закон, 10/2015, 88/2015 - одлука УС, 36/2018 и 94/2019.
- [9] Закон о систему плата запослених у јавном сектору „Службени гласник РС“, бр. 18/2016, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 86/2019 и 157/2020.
- [10] Закон о платама државних службеника и намештеника „Службени гласник РС“, бр. 62/2006, 63/2006 - испр., 115/2006 - испр., 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014 и 95/2018.
- [11] Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја „Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.
- [12] Закон о спречавању корупције „Службени гласник РС“, бр. 35/2019 и 88/2019.
- [13] Закон о забрани дискриминације „Службени гласник РС“, бр. 22/2009.
- [14] Закон о инспекцијском надзору „Службени гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018-др. закон и 95/2018.
- [15] Закон о управној инспекцији „Службени гласник РС“, бр. 87/2011.
- [16] Закон о општем управном поступку „Службени гласник РС“, бр. 18/2016 и 98/2018 – аутентично тумачење.
- [17] Кривични законик „Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 -испр., 107/2005 -испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.
- [18] Закон о полицији „Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.
- [19] Закон о војсци Србије „Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - др. закон, 10/2015, 88/2015 – одлука УС, 36/2018 и 94/2019.
- [20] Закон о судијама, „Службени гласник РС“, бр. 116/2008, 58/2009 - одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - одлука УС, 121/2012, 124/2012 - одлука УС, 101/2013, 111/2014 - одлука УС, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - одлука УС, 106/2015, 63/2016 - одлука УС и 47/2017.
- [21] Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе „Службени гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018, 114/2021, 113/2017 - др. закон, 95/2018 - др. закон, 86/2019 - др. закон, 157/2020 - др. закон и 123/2021 - др. закон.
- [22] Закон о јавном тужилаштву, „Службени гласник РС“, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 38/2012 - одлука УС, 121/2012, 101/2013, 111/2014 - одлука УС, 117/2014, 106/2015 и 63/2016 - одлука УС.
- [23] Царински закон „Службени гласник РС“, бр. 95/2018, 91/2019 - др. закон и 144/2020.
- [24] Кодекс понашања државних службеника „Службени гласник Републике Србије“, бр. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019 и 32/2020.
- [25] Кодекс полицијске етике, „Службени гласник“, бр. 92/2006.

- [26] Кодекс части припадника војске Србије,
http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/tradicija/2020/Kodeks_casti_pripadnika_VC.pdf
- [27] Кодекс војних службеника и војних намештеника,
http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/tradicija/2020/Kodeks_vojnih_sluzbenika_i_vojnih_namestenika.pdf
- [28] Посебан колективни уговор за државне органе „Службени гласник РС“, бр. 38/2019 и 55/2020.
- [29] Посебан колективни уговор за полицијске службенике „Службени гласник РС“, бр. 62/2019 и 62/2020.
- [30] Уредба о спровођењу јавног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова „Службени гласник РС“, бр. 18/2019.
- [31] Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, „Службени гласник РС“, бр. 81/07, 69/08, 98/12, 87/13.
- [32] Уредба о припреми кадровског плана у државним органима, „Службени гласник РС“, бр. 8/06.
- [33] 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, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015, 113/2015 и 16/2018. 2/2019, 4/2019, 26/2019 и 42/2019.
- [34] Уредба о пријему у професионалну војну службу: „Службени гласник РС“, бр. 35/2015-15, 98/2018-8, 63/2020-37.
- [35] Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радног места у државним органима „Службени гласник РС“, бр. 41/07 и 109/09.
- [36] Уредба о програму и начину полагања државног стручног испита „Службени гласник РС“, бр. 16/09, 84/2014, 81/2016, 76/2017.
- [37] Уредба о стручном оспособљавању приправника и полагању стручног испита у Министарству унутрашњих послова „Службени гласник РС“, бр. 38/2020.
- [38] Уредба о државном стручном испиту, „Службени гласник РС“, бр. 86/2019.
- [39] Уредба о накнади и отпремнини државних службеника и намештеника „Службени гласник РС“, бр. 98/07, 84/2014, 84/2015.
- [40] Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова „Службени гласник РС“, бр. 26/2017.
- [41] Уредба о стручном усавршавању државних службеника „Службени гласник РС“, бр. 25/2015.
- [42] Уредба о одређивању компетенција за рад државних службеника, „Службени гласник РС“, бр. 4/2019.
- [43] Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника „Службени гласник РС“, бр. 98/2007 - пречишћен текст, 84/2014, 84/2015 и 74/2021.
- [44] Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе „Службени гласник РС“, бр. 95/2016.
- [45] Уредба о вредновању радне успешности државних службеника, „Службени гласник РС“, бр. 2/2019 и 69/2019.
- [46] Уредба о оцењивању професионалних војних лица, „Службени гласник РС“, бр. 17/2016, 30/2019.

- [47] Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у министарству државне управе и локалне самоуправе, „Службени гласник РС“, бр. 26/2019.
- [48] Правилник о спровођењу интерног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова, „Службени гласник РС“, бр. 30/2019.
- [49] Правилник о попуњавању извршилачких радних места и положаја у Административној канцеларији Високог савета судства „Службени гласник РС“, бр. 78/2019.
- [50] Правилник о изменама правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Републичком секретаријату за законодавство, 2.2.2016
- [51] Пословник о раду Високог савета судства „Службени гласник РС“, бр. 29/2013, 4/2016, 91/2016, 24/2017, 7/2018, 69/2018.
- [52] Одлука о накнади за рад чланова жалбене комисије „Службени гласник РС“, бр. 29/2007.
- [53] Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, “Службени гласник РС“, бр. 9/14.
- [54] Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, „Службени гласник РС“, бр. 42/2021 и 9/2022.

Извори права Републике Словеније

- [1] Закон о јавним службеницима Републике Словеније - *Zakon o javnih uslužbencih*, Uradni list RS, br. 56/02, 110/02, 2/04, 10/04, 23/05, 35/05, 62/05, Odluka US: U-I-294/04-15, 113/05, 21/06, Odluka US:U-I-343/04-11, 23/06, Zaključak US: U-I-31/05-10, 32/06, 62/06, Zaključak US: U-I-227/06-17, 131/06, Odluka US: U-I-227/06-27, 11/07, Zaključak US: U-I-214/05-14, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08, 74/09, 80/12-ZUJF.
- [2] Закон о радним односима Републике Словеније - *Zakon o delovnih razmerjih*, „Uradni list RS“, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/1 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US in 15/22.
- [3] Закон о систему плата у јавном сектору Републике Словеније - *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju*, „Uradni list RS“, št. 108/09 – uradno prečišćeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/1 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18 in 204/21.
- [4] Закон о управном спору Републике Словеније (*Zakon o upravnem sporu*) (Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E)
- [5] Уредба о унутрашњој организацији, систематизацији, радним местима и звањима у органима државне управе и правосуђа Републике Словеније (*Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*) (Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04 – popr., 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12, 16/13, 18/13, 36/13, 51/13, 59/13, 14/14, 28/14, 43/14, 76/14, 91/14, 36/15, 57/15, 4/16, 44/16, 58/16, 84/16, 8/17, 40/17, 41/17, 11/19, 25/19, 54/19, 67/19, 89/20, 104/20, 118/20, 168/20, 31/21, 54/21, 203/21 in 29/22), чл. 54.
- [6] Уредба о напредовању јавних службеника у платне разреде Републике Словеније - *Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede*, Uradni list RS, št. 51/08, 91/08 i 113/09, 22/19 in 121/21.

[7] Уредба о унапређењу државних службеника у платне разреде - Uredba o napredovanju javnih uslužbenecv v plačne razrede „Uradni list RS“, št. 51/08, 91/08, 113/09, 22/19 in 121/21.

[8] Уредба о унапређењу функционера у звања - Uredba o napredovanju uradnikov v nazive „Uradni list RS“, št. 98/08, 16/09, 19/10 in 24/19.

[9] Колективни уговор за јавни сектор - *Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS)*, „Uradni list Republike Slovenije“, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15, 21/17, 46/17, 69/17 и 80/18.

[10] Колективни уговор за ванпривредну делатност у Републици Словенији - *Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji*, „Uradni list Republike Slovenije“, št. 18/91-I, 53/92, 13/93 – ZNOIP, 34/93, 12/94, 18/94 – ZRPJZ, 27/94, 59/94, 80/94, 64/95, 19/97, 37/97, 87/9 – ZPSDP, 3/98, 3/98, 39/99 – ZMPUPR, 39/99, 40/99 – popr., 99/01, 73/03, 77/04, 115/05, 43/06 – ZKолP, 71/06, 138/06, 65/07, 67/07, 120/07, 57/08 – KPJS, 67/08, 1/09, 2/10, 52/10, 2/11, 3/12, 40/12, 1/13, 46/13, 95/14, 91/15, 88/16, 80/17, 80/18, 31/19, 80/19, 97/20, 160/20 in 88/21.

Извори права Савезне Републике Немачке

[1] Основни закон за Савезну Републику Немачку, доступан на: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

[2] Савезни закон о државним службеницима Немачке од 5. фебруара 2009. (BGBl. I S. 160), који је последњи пут измењен чланом 1. Закона од 28. јуна 2021. (BGBl. I S. 2250)“ (“Bundesbeamtenengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist”)

[3] Савезни дисциплински закона Немачке - „Савезни дисциплински акт од 9. јула 2001. (BGBl. I S. 1510), који је последњи пут измењен чланом 62. Уредбе од 19. јуна 2020. (BGBl. I S. 1328)“

[4] Закон којим се уређује статус државних службеника у савезним државама (Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern)

[5] Правилник о обуци и испитима за средњу административну службу (usbildungs- und Prüfungsordnung für den mittleren Verwaltungsdienst (AProVw)).

Извори права Републике Хрватске

[1] Закон о раду Републике Хрватске „Narodne novine“, 3/14, 127/17, 98/19.

[2] Закон о државним службеницима Републике Хрватске “Narodne novine”, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 1/15, 138/15, 61/17, 70/19 i 98/19.

[3] Етички кодекс државних службеника, „Narodne novine“, br. 40/11 i 13/12.

[4] Уредба о називима радних мјеста и коефицијентима сложености послова, додатку на увјете рада те критеријима и највишем могућем износу додатка за натпросјечне резултате у раду за службенике Порезне управе „Narodne novine“, br. 78/17.

[5] Уредба о класификацији радних мјеста и коефицијентима сложености послова царинских службеника „Narodne novine“, br. 78/17.

[6] Уредба о називима радних мјеста и коефицијентима сложености послова у државној служби „Narodne novine“, br. 37/2001.

- [7] Uredba o poslovima i posebnim uslovima rada u državnoj službi „Narodne novine“, br. 74/02, 58/08, 119/11 i 33/13.
- [8] Uredba o plaćama policijskih službenika „Narodne novine“, br. 129/2011, 82/2012, 25/2013, 140/2013, 32/15, 40/15, 40/16 i 11/17.
- [9] Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi „Narodne novine“, br. 77/2007.
- [10] Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, Narodne novine, br. 37/01, 38/01, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/09, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11, 142/11, 31/12, 49/12, 60/12, 78/12, 82/12, 100/12, 124/12, 140/12, 16/13, 25/13, 52/13, 96/13, 126/13, 2/14, 94/14 i 140/14.
- [11] Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika „Narodne novine“, br. 10/07.
- [12] Uredba o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika, „Narodne novine“, br. 77/07, 142/11 i 105/15.
- [13] Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, „Narodne novine“, br. 37/01., 38/01., 71/01., 89/01., 112/01., 7/02., 17/03., 197/03., 21/04., 25/04., 66/05., 131/05., 11/07., 47/07., 109/07., 58/08., 32/09., 140/09., 21/10., 38/10., 77/10., 113/10., 22/11., 142/11., 31/12., 49/12., 60/12., 78/12., 82/12., 100/12., 124/12., 140/12., 16/13., 25/13., 52/13., 96/13., 126/13., 2/14., 94/14. i 140/14.

ОСТАЛИ ИЗВОРИ

Извори статистичких података

- [1] Редован годишњи извештај заштитника грађана за 2019. годину, Београд, 2020.
- [2] Однос грађана Лесковца и Врања према раду јавне управе и градским службама Истраживање јавног мњења – април 2013.
- [3] Годишње истраживање о употреби информационо-комуникационих технологија, 2020, Републички завод за статистику, доступно на:
<https://www.stat.gov.rs/vesti/20200922-godisnje-istrazivanje-o-ikt/?a=27&s=>
 (приступљено: 1.12.2020.)
- [4] Analiza profesionalizacije državnih službenika na položaju i naredni koraci u državama Zapadnog Balkana, GOV/CIGMA, br. 55. 2018.

Интернет извори

- [1] Cardona, F., *Structural elements for recruitment in European civil service systems*, OECD/SIGMA, 1998, <http://www.sigmaweb.org/publications/37890836.pdf> (приступљено: 5.1.2021).
- [2] Cardona, F., *Recruitment in civil service systems of EU members and in some candidate states*, Sigma/OECD Seminar on “Civil Service Recruitment Procedures” Vilnius, 2006, <http://www.sigmaweb.org/publications/36762218.pdf> (приступљено: 5.1.2021)
- [3] Meyer-Sahling, J. *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans*, SIGMA Papers, No. 48, OECD Publishing, 2012, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jrmp35-en> (приступљено: 5.1.2021)
- [4] *Извештај о спроведеној анализи ефеката документа јавне политике*, доступно на:
<http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Izvestaj-o-ex-ante-analizi-Programa-razvoja-eUprave-06022020.pdf?script=lat> (приступљено: 20.10.2020.)

- [5] *Начела добре управе*, доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/dobra-uprava>, (приступљено: 1.12.2020.)
- [6] *Усвојен програм развоја е-управе 2020–2022, 300 нових електронских услуга и сервиса за грађане и привреду*, доступно на: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/usvojen-program-razvoja-e-uprave-2020-2022-300-novih-elektronskih-usluga-i-servisa-za-gradjane-i-privredu/> (приступљено: 1.12.2020.)
- [7] *Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2019. до 2022. године и Акциони план за његово спровођење*, доступно на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Program-razvoja-e-uprave-za-period-od-2019-do-2022.pdf> (приступљено: 1.12.2020.)
- [8] *Добра управа кроз бољи систем управних процедура – Сигмина процена*, доступно на: http://www.sigmaxweb.org/publications/Comments_LawAdminProceduresKosovo_JN_Oct2012_Serbian.pdf (приступљено: 1.12.2020.)
- [9] *О реформи јавне управе – Министарство државне управе и локалне самоуправе*, доступно на: <http://mduls.gov.rs/uprava-po-meri-svih-nas/o-reformi-javne-uprave/> (приступљено: 1.12.2020.)
- [10] *Оквир компетенција државних службеника – Министарство државне управе и локалне самоуправе*, доступно на: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave-u-srbiji/upravljanje-ljudskim-resursima/okvir-kompetencija-drzavnih-sluzbenika/> (приступљено: 1.12.2020.)
- [11] *Принципи јавне управе*, доступно на: <https://www.adsfbih.gov.ba/Content/DownloadAttachment?id=3dff656-ca45-4634-93af-9d93e8840817> (приступљено: 1.12.2020.)
- [12] *Штрајк државних службеника у Немачкој, траже повећање плата*, доступно на: <https://www.aa.com.tr/ba/svijet/%C5%A1trajk-dr%C5%BEavnih-slu%C5%BEbenika-u-njema%C4%8Dkoj-tra%C5%BEe-pove%C4%87anje-plata/1391785> (приступљено: 11.1.2021.)
- [13] *Општи програм обуке државних службеника за 2020. годину*, доступно на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Opsti-program-obuke-DU-2020.pdf> (приступљено: 15.12.2020.)

ПРИЛОЗИ
Прилог I
Анкетни упитник за утврђивање ставова државних службеника

Поштована/поштовани,

Помоћу упитника који је пред Вама желимо да прикупимо податке неопходне за израду докторске дисертације. У њему се, као што ћете видети, налазе питања која се односе на Ваше ставове везане за Ваш радноправни положај, на која ћете, надамо се, изнети слободне и што потпуније одговоре пошто од тога зависи тачност и поузданост наших анализа. Ви сте одабрани у узорак особа које ће својим одговорима помоћи утврђивању постојећег стања и формулирању препорука за побољшање статуса државних службеника. Напомињемо да је упитник анониман и да ће се његови подаци искључиво користити у научне сврхе. Приступ појединачним анкетним упитницима има само главни истраживач у овом истраживању докторанд са Правног факултета Универзитета у Крагујевцу. Молим Вас да пажљиво прочитате питања и дате потпуно искрене одговоре на њих.

Унапред Вам се захваљујемо на учествовању, издвојеном времену и искреним одговорима.

Пол:

- мушки
- женски

Године старости:

- 20-30
- 31-40
- 41-50
- више од 50

Радни стаж:

- до 5 година
- 5-10 година
- 11-15 година
- 16-20 година
- више од 20 година

Ваш степен образовања:

- Средња стручна спрема
- Висока стручна спрема
- Магистар
- Доктор

Материјални статус:

- Низак
- Средњи/просечан
- Висок

Којој категорији државног службеника припадате:

- Државни службеник на положају
- Државни службеник на извршилачком радном месту

Врста радног односа:

- на одређено време
- на неодређено време

Врста занимања (за службенике на положају):

Врста занимања (за службенике на извршилачким радним местима):

Испред Вас се налазе одређене тврдње које се односе на процену Вашег радноправног положаја. Молимо Вас да што искреније одговорите колико се слажете или не слажете са сваком од њих. Уз сваку тврдњу заокружите (кликните) број. Користите при том скалу на којој бројеви имају следећа значења:

- 1 – апсолутно се не слажем
- 2 – не слажем се
- 3 – нити се слажем нити не слажем
- 4 – слажем се
- 5 – апсолутно се слажем

Тврдње:					
ОРГАНИЗАЦИОНИ ЦИЉЕВИ И СВРХА					
1. Јасно разумете циљеве државног органа у ком сте запослени.	1	2	3	4	5
2. Разумете како Ваш рад доприноси остваривању циљева државног органа у ком сте запослени.	1	2	3	4	5
3. Ваш посао је изазован и занимљив.	1	2	3	4	5
4. Благовремено пружате све потребне информације и савете надређенима, сарадницима и странкама.	1	2	3	4	5
5. Трудите се да иновирате, предлагате и унапређујете рад организационе јединице на основу информација и података којима располажете.	1	2	3	4	5
6. Подстичете запослене да уче, прихватају и иницирају промене.	1	2	3	4	5
7. Успешно радите под стресом и не преносите га на сараднике.	1	2	3	4	5
ИНКЛУЗИЈА И ПОШТЕН ТРЕТМАН					
8. Државни орган у ком сте запослени се залаже за стварање разноликог и инклузивног радног места.	1	2	3	4	5
9. Колеге са којима радите према Вама се односе са поштовањем.	1	2	3	4	5
10. Сматрате да државни орган у ком сте запослени поштује индивидуалне разлике (нпр. културе, стилове рада, порекло, идеје итд.)	1	2	3	4	5
11. У државном органу у ком сте запослени се примењују различите методе и инструменти развоја запослених (коучинг, менторство итд.) и учествује се у управљању њиховом каријером.	1	2	3	4	5
12. Примењује се политика једнаких могућности.	1	2	3	4	5
13. Подстиче се професионализам у раду службеника.	1	2	3	4	5
ПЛАТЕ И БЕНЕФИЦИЈЕ					
14. Ваша плата на адекватан начин одражава Ваш учинак.	1	2	3	4	5
15. Задовољни сте укупним погодностима које имате.	1	2	3	4	5
16. Ваша организација Вас инспирише да радите најбоље што можете.	1	2	3	4	5
САВЕСНОСТ, ПОСВЕЋЕНОСТ И ЛИЧНИ ИНТЕГРИТЕТ					
17. Поносни сте када кажете другима да сте део државног	1	2	3	4	5

органа.					
18. Предузимљиви сте и одлучни у својим залагањима.	1	2	3	4	5
19. Посвећени сте остваривању јавног интереса и очувању законитости и правне сигурности.	1	2	3	4	5
20. Поштујете радну дисциплину и својим понашањем дајете пример сарадницима.	1	2	3	4	5
21. Преузимате одговорност за лоше резултате унутрашње јединице којом руководите – не пребацујете је на друге.	1	2	3	4	5
ПОПУЊАВАЊЕ РАДНИХ МЕСТА					
22. Упражњена радна места се увек попуњавају путем конкурса.	1	2	3	4	5
23. Интерни поступак попуњавања радних места је добро формулисан.	1	2	3	4	5
24. Државни орган у ком сте запослени бира најбоље квалификоване кандидате за упражњена радна места.	1	2	3	4	5
25. Државни службеници се поштено третирају у могућностима обуке.	1	2	3	4	5
ОЦЕЊИВАЊЕ, НАПРЕДОВАЊЕ И СТРУЧНО УСАВРШАВАЊЕ					
26. Стално унапређујете своја знања и вештине.	1	2	3	4	5
27. Пружена Вам је адекватна могућност за напредовање и стручно усавршавање.					
28. Током Вашег искуства као државног службеника, приметили сте дискриминацију у погледу напредовања, могућности обуке, накнада.	1	2	3	4	5
29. Током Вашег искуства као државног службеника верујете да сте поштено оцењени за свој учинак.	1	2	3	4	5
30. Лош учинак се ефикасно решава у Вашем тиму.	1	2	3	4	5
31. Често добијате конструктивне повратне информације од надређеног за свој рад.	1	2	3	4	5
32. Тренутни систем процене учинка је одговарајући.	1	2	3	4	5
33. Државни службеници су мотивисани за рад.	1	2	3	4	5
34. Ваш надређенији је отворен за Ваше нове идеје.	1	2	3	4	5
35. Формализам и папирологија у раду делују демотивирајуће.	1	2	3	4	5
36. Када стекнете одређени ниво искуства опис Вашег посла се мења.	1	2	3	4	5
37. Од Вас се очекује да постигнете одређене прописане циљеве пословања током одређеног периода.	1	2	3	4	5
38. Желите да радите за државни орган у ком сте запослени најмање наредне три године.	1	2	3	4	5
39. Људи из Вашег тима раде заједно како би пронашли начине да побољшају услугу коју пружате.	1	2	3	4	5
40. Људи у Вашем тиму се охрабрују да смисле нове и боље начине рада.	1	2	3	4	5
УЧЕЊЕ И РАЗВОЈ					
41. У могућности сте да приступите правим могућностима за учење.	1	2	3	4	5
42. Активности учења и развоја које сте стекли у протеклих 12 месеци помогле су Вам да побољшате свој учинак.	1	2	3	4	5

43. Службеници су мотивисани за рад.	1	2	3	4	5
44. Визија државне службе је „Сјајна државна служба у служби грађана“.	1	2	3	4	5

На скали од 1 до 10 (1 уопште није висок, а 10 веома висок), како бисте оценили свој учинак?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Које су Ваше препоруке за унапређење положаја државних службеника у нашој земљи?

ХВАЛА НА САРАДЊИ!

Прилог II

Хомогеност варијанси по Шефијевој методи, варијабла године старости

Popunjavanje radnih mesta

Scheffe

GodineStarosti	N	Subset for alpha = 0.05	
		1	2
31-40	88	12.4091	
vise od 50	74	12.4595	
41-50	124	13.3226	13.3226
20-30	36		15.8333
Sig.		.797	.055

Means for groups in homogeneous subsets are displayed.

OcenjivanjeNapredovanje

Scheffe

GodineStarosti	N	Subset for alpha = 0.05	
		1	2
vise od 50	74	52.0270	
31-40	88	54.1818	54.1818
41-50	124	54.9032	54.9032
20-30	36		58.6667
Sig.		.512	.135

Means for groups in homogeneous subsets are displayed.

UcenjeIRazvoj

Scheffe

GodineStarosti	N	Subset for alpha = 0.05	
		1	2
vise od 50	74	12.9730	
31-40	88	14.1136	14.1136
41-50	124	14.7581	14.7581
20-30	36		15.6667
Sig.		.095	.185

Means for groups in homogeneous subsets are displayed.

Прилог III

Хомогеност варијанси по Шефијевој методи, варијабла године радног стажа

OrganizacioniCiljevi

Scheffe

RadniStaz	N	Subset for alpha = 0.051	
		1	2
5-10 godina	52	29.3462	
do 5 godina	40	30.5000	30.5000
vise od 20 godina	128	30.5469	30.5469
11-15 godina	48	31.2083	31.2083
16-20 godina	54		31.9630
Sig.		.288	.543

Means for groups in homogeneous subsets are displayed.

Прилог IV

Пирсонова корелативна матрица

		Материјални статус	Оцена учника	Организациони циљеви	Инклузија и поштен третман	Плате и бенефиције	Савесност, посвећеност и лични интегритет	Попуњавање радних места	Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање	Учење и развој
Материјални статус	Pearson Correlation	1	.181**	.127*	.077	.214**	.048	.150**	.139*	.292**
	Sig. (2-tailed)		.001	.023	.167	.000	.392	.007	.013	.000
	N	322	322	322	322	322	322	322	322	322
Оцена учника	Pearson Correlation		1	.367**	.338**	.120*	.361**	.231**	.364**	.333**
	Sig. (2-tailed)			.000	.000	.031	.000	.000	.000	.000
	N		322	322	322	322	322	322	322	322
Организациони циљеви	Pearson Correlation			1	.603**	.346**	.637**	.441**	.554**	.525**
	Sig. (2-tailed)				.000	.000	.000	.000	.000	.000
	N			322	322	322	322	322	322	322
Инклузија и поштен третман	Pearson Correlation				1	.628**	.495**	.638**	.792**	.673**
	Sig. (2-tailed)					.000	.000	.000	.000	.000
	N				322	322	322	322	322	322
Плате и бенефиције	Pearson Correlation					1	.341**	.481**	.599**	.500**
	Sig. (2-tailed)						.000	.000	.000	.000
	N					322	322	322	322	322
Савесност, посвећеност и лични интегритет	Pearson Correlation						1	.340**	.532**	.432**
	Sig. (2-tailed)							.000	.000	.000
	N						322	322	322	322
Попуњавање радних места	Pearson Correlation							1	.699**	.687**
	Sig. (2-tailed)								.000	.000
	N							322	322	322
Оцењивање, напредовање и стручно усавршавање	Pearson Correlation								1	.765**
	Sig. (2-tailed)									.000
	N								322	322
Учење и развој	Pearson Correlation									1
	Sig. (2-tailed)									
	N									322

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Јована Петровић рођена је 1993. године у Приштини. Основно образовање стекла је у Основној школи у Сочаници. У току основног образовања награђена је титулом „Бака генерације“. Гимназију (природно математички смер) завршила је у Лепосавићу као носилац Вукове дипломе.

Основне академске студије права на Правном факултету Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, уписала је школске 2012/2013. године и исте завршила септембра 2016. године. Током студирања показала је висок степен разумевања, логичког повезивања и овладавања наставним градивом, што је изражено високом општом просечном оценом (9, 63).

Мастер академске студије права на Правном факултету Универзитета у Приштини, са привременим седиштем у Косовској Митровици, уписала је октобра 2016. године и завршни мастер рад одбранила децембра 2017. године, остваривши просечну оцену на овом нивоу студија 9, 85.

Докторске академске студије на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу уписала је школске 2017/2018. године. Положила је све испите предвиђене Студијским програмом докторских академских студија овог Факултета, са просечном оценом 10 (десет). Као успешан докторант била је добитник престижне стипендије Министарства просвете, науке и технолошког развоја.

У звање асистента на Правном факултету у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици изабрана је јуна 2019. године. Ангажована је на извођењу вежби из предмета Међународно јавно право, Дипломатско конзуларно право и Правна и пословна комуникација на студијском програму основних академских студија права. На студијском програму мастер академских студија права ангажована је да изводи вежбе на предметима Европски службенички системи, Правни и административни систем ЕУ, Правна и пословна комуникација и Упоредно уставно право.

Досадашњи научно истраживачки рад Јоване Петровић и њено учешће на међународним и домаћим научним скуповима, учешће у научно истраживачким пројектима у организацији Правног факултета Универзитета у Приштини и Универзитета у Крагујевцу, показују да је стекла потребан степен научне компетенције и оспособљености за бављење научно истраживачким радом.

Говори енглески језик.

ИЗЈАВА АУТОРА О ОРИГИНАЛНОСТИ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

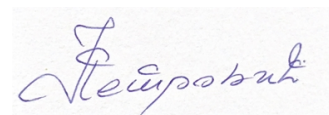
Изјављујем да докторска дисертација под насловом:

„СПЕЦИФИЧНОСТИ РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЗЕМЉАМА ЕУ“ представља *оригинално ауторско дело*
настало као резултат *сопственог истраживачког рада*.

Овом Изјавом такође потврђујем:

- да сам *једини аутор* наведене докторске дисертације,
- да у наведеној докторској дисертацији *нисам извршио/ла повреду* ауторског нити другог права интелектуалне својине других лица,

У Крагујевцу, 29. 08. 2022. године,

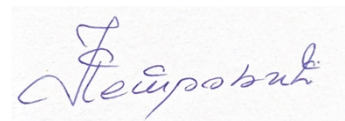


потпис аутора

**ИЗЈАВА АУТОРА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНЕ И ЕЛЕКТРОНСКЕ
ВЕРЗИЈЕ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Изјављујем да су штампана и електронска верзија докторске дисертације под насловом: „СПЕЦИФИЧНОСТИ РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЗЕМЉАМА ЕУ“ истоветне.

У Крагујевцу, 29. 08. 2022. године,



потпис аутора

ИЗЈАВА АУТОРА О ИСКОРИШЋАВАЊУ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

Ја, Јована Петровић,

* дозвољавам

не дозвољавам

Универзитетској библиотеци у Крагујевцу да начини два трајна умножена примерка у електронској форми докторске дисертације под насловом: „СПЕЦИФИЧНОСТИ РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЗЕМЉАМА ЕУ“ и то у целини, као и да по један примерак тако умножене докторске дисертације учини трајно доступним јавности путем дигиталног репозиторијума Универзитета у Крагујевцу и централног репозиторијума надлежног министарства, тако да припадници јавности могу начинити трајне умножене примерке у електронској форми наведене докторске дисертације путем *преузимања*.

Овом Изјавом такође

* дозвољавам

не дозвољавам¹⁸²⁰

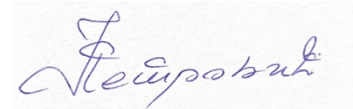
припадницима јавности да тако доступну докторску дисертацију користе под условима утврђеним једном од следећих *Creative Commons* лиценци:

1) Ауторство

¹⁸²⁰ Уколико аутор изабере да не дозволи припадницима јавности да тако доступну докторску дисертацију користе под условима утврђеним једном од *Creative Commons* лиценци, то не искључује право припадника јавности да наведену докторску дисертацију користе у складу са одредбама Закона о ауторском и сродним правима.

- 2) Ауторство - делити под истим условима
- 3) Ауторство - без прерада
- 4) Ауторство - некомерцијално
- 5) Ауторство - некомерцијално - делити под истим условима
- 6) Ауторство - некомерцијално - без прерада¹⁸²¹

У Крагујевцу, 29. 08. 2022. године,



потпис аутора

¹⁸²¹ Молимо ауторе који су изабрали да дозволе припадницима јавности да тако доступну докторску дисертацију користе под условима утврђеним једном од *Creative Commons* лиценци да заокруже једну од понуђених лиценци. Детаљан садржај наведених лиценци доступан је на: <http://creativecommons.org.rs/>