

Др Александар Л. Мартиновић, доцент  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
A.Martinovic@pf.uns.ac.rs

## СЛУЖБЕНИЧКО ПРАВО У СРБИЈИ НА РАЗМЕЋИ ВЕКОВА – САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У РАЗВОЈУ СЛУЖБЕНИЧКОГ СИСТЕМА И ИЗБОР ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

**Сажетак:** *С обзиром на то да су декларисани циљеви реформи службеничких система у свим државама транзиције, иако и у Србији, углавном били исти – обезбеђење професионалног, рационализованог и деолићиваног службеничког апарата – све оне су се одредиле за слична одређења и поделе државних службеника, али са различитим обухватом и различитим начинима њиховог избора. Иако се у институционализацији решења често полазило од истих теоријских модела, услед различитих комбинација њихових појединих елемената, они нису резулирали сличним законским решењима, а ипак њихове примене је неретко изнедрила веома оригинална решења. Ширење круга државних службеника на рачун функционера, балансирање каријерног и уговорног модела и јачање централизације избора, неке су од основних тенденција у развоју службеничког система у Србији. У раду су обрађена питања класификације и избора државних службеника у Србији и њихова усклађеност са прокламованим принципима.*

**Кључне речи:** државни службеници, државна управа, службенички систем.

### 1. УВОД

Савремене тенденције развоја државне управе се посебно одражавају на њен службенички систем. Структуру кадрова државне управе чини више категорија са различитим положајем, правима и обавезама, одговорношћу, те начином избора. Лица која обављају послове у оквиру државне управе диференцирају се према одређеним критеријумима. Ти критеријуми су засту-

пљени у скоро свим савременим службеничким системима у Европи.<sup>1</sup> Најзаступљенија је подела кадрова у државној управи на: функционере, као политичку класу у државној управи; службенике, који послове у државној управи обављају као основно и трајно занимање; лица која привремено обављају одређене послове (по правилу, на основу уговора); и лица која обављају пратеће, помоћне и техничке послове.<sup>2</sup>

Сам карактер послова државне управе лица која их обављају као трајно и основно занимање, односно професију, издвајају у посебан радноправни режим који се назива службеничким односом.<sup>3</sup> Иако радноправни однос у државним органима традиционално поседује обележја која га одвајају од општег режима, савремене тенденције у развоју службеничког права додатно обликују овај однос, усмеравајући га ка одређеним принципима за које се може сматрати да су општеприхваћени у европским државама. Најбројнија категорија у персоналном супстрату државне управе, чији је радноправни однос, за разлику од других кадрова управа, потпуно особен, јесу државни службеници. Изузимајући разлике које се уочавају међу појединим позитивноправним одређењима, у најопштијем, то су лица која обављају основне послове у органима државне управе, а не представљају политички слој, односно функционере.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> У компаративном праву, као ни у правима држава ЕУ, не постоје универзалне класификације кадрова у државној управи. Ипак, могу се у најопштијем уочити заједнички принципи засновани на „доброј пракси“ на основу којих се врше одређене компарације и процене. Класификација зависи и од тога да ли је у одређеној држави прихваћен класични систем државне управе, са класичним државним службеницима који врше власт, или систем јавне управе који обухвата шири круг запослених, тзв. јавних службеника, који поред послова државне управе обављају и послове јавних услуга. Више о томе у: D. Šuput, *Klasifikacija državnih službenika u zakonodavstvima različitih država*, *Pravni život*, број 10, 2006, стр. 403-424.

<sup>2</sup> У теорији су присутне различите класификације кадрова у управи. Стјепановић, с обзиром на улогу и лични правни положај, кадрове дели на политичке функционере, професионалне службенике, почасне, принудне и уговорне учеснике. Редовни службеници су лица која се налазе у служби државе и других јавних служби вршећи послове јавне службе као своје редовно занимање и то вољно, професионално, трајно и плаћено. Ову поделу прихвата и разрађује Борковић, наводећи пет критеријума класификације: 1. да ли се служба врши редовно или привремено; 2. према степену слободе воље приликом успостављања службеничког односа – принудне, прагматичке и контрактуралне; 3. према месту у хијерархској лествици; 4. према методу уређења овог односа; 5. према врсти органа у коме обављају службу. (Иво Борковић: *Управно право*, Загреб, 1987, стр. 278-285). Пусић их дели на политичке функционере, управне службенике и привремене сараднике. (Наука о управи, Загреб, 1993, стр. 203). Наводећи недостатке функционалног и органског појма, Влатковић наводи да појам службеника треба увек извлачити из одређеног позитивноправног система, јер није могуће дати један општи појам који би важио истовремено за све, а различите правне системе или за исти правни систем у различито време. (Милан Влатковић: *Службеничко право*, стр. 54).

<sup>3</sup> Више о томе у: Ратко Марковић: *Управно право*, Београд, 2002, стр. 162-163.

<sup>4</sup> Упоредити са: Драган Милков: *Управно право I – уводна и организациона питања*, Нови Сад, 2009, стр. 182.

У Србији је од средине XIX века постојало посебно чиновничко право, а пратила га је и одговарајућа теоријска елаборација проблема чиновничког 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. Он је још 1859. године у Бечу објавио своју чувену расправу *Државна служба и државне службе*. Чврсто стојећи на становишту немачке правне школе, Лешјанин је отворено устао против недисциплинованости и распуштености чиновника под режимом кнеза Александра Карађорђевића („уставобранитељски режим“). Он је сматрао да чиновник није власник своје службе, већ да је, у правно-политичком смислу, слуга државе према којој има обавезу да поступа законито и савесно. Сходно томе, одговорност чиновника за рад у служби морала је бити установљена не само пред судом, него и пред вишим административним и политичким инстанцама: министром и кнезом. Схватања Милоја Лешјанина дошла су до изражаја у Михаиловом Закону о чиновницима од 1864. године, посебно у изменама Закона од 1865. године. Историја и правна пракса дали су за право Лешјанину и тадашњим српским правним прописима чиновничког права, тако да анализа важећег службеничког права у Србији показује да је оно у великој мери у себи имплементирало ставове и принципе који су се у Србији искристалисали још у XIX веку. Традиција српског чиновничког права прекинута је са успоставом социјалистичког система и потпуно другачијег концепта радних односа, укључујући и радне односе у органима управе. Променама политичког и економског система, почетком 1990-тих година, створени су услови за његово поновно успостављање.

Службенички системи у државама бивше Југославије су прошли кроз особен процес развоја. У институционализацији савремених службеничких система некад се приступало преузимању туђих решења, често и њиховој неспретној адаптацији, некад се трагало за оригиналним формама, али заједничко опредељење ка евроинтеграционим процесима декларативно је било водила свим процесима у овој области. Иако су постављени циљеви углавном били исти, ове државе су се определиле за различита решења у оквиру службеничког система, с тим да је у погледу класификације државних службеника углавном усвојена иста подела.

## 2. ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈА И КЛАСИФИКАЦИЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Професионализација службеничког система, оличена у потреби елиминисања различитих облика директног политичког утицаја на селекцију

и напредовање, јесте заједничка декларисана вредност свих држава у транзицији. Она се одређује као претпоставка стабилног и ефикасног система државне управе и континуираног вршења јавних послова и дефинише као јасна подела рада и овлашћења између изабраних политичара и званичника именованих на основу политичког поверења, на једној страни, и професионалних државних службеника на високим местима у државној управи, на другој страни.<sup>5</sup> Постојање различитих категорија кадрова у државној управи и њихов обухват, те разврставање унутар централне категорије – службеника – у функцији је остваривања принципа професионализације, као основне карактеристике „мерит система“, за који се сматра да данас представља општеприхваћен модел службеничког система. Иако се принцип професионализације не доводи у питање ни у једном службеничком систему, нити у било којој фази његовог развоја, време једностраначког система, као и првобитне фазе транзиције, са појавом вишестраначја и политичке борбе за позиције унутар извршне власти, поговали су таквим институционалним решењима која су политичку припадност преферирала у односу на захтев за професионалним службеничким апаратом. За разлику од „система плена“, код кога је избор државних службеника резултат односа политичких снага, где политичка припадност преовладава над другим својствима кандидата, основна карактеристика мерит система јесте да се утврде објективни критеријуми за избор најспособнијих кандидата и пропише поступак оцењивања на основу кога се врши напредовање у служби, као и да се организује посебна кадровска служба која ће проверавати, школовати, селектирати или препоручивати најспособније кадрове за државне службенике.<sup>6</sup> На овај начин се ограничава превелика слобода функционера у пријему, распоређивању, напредовању и отпуштању службеника.<sup>7</sup> Ипак, принципи мерит система се не примењују на све кадрове у управи, јер је политичка класа – функционери – изузета од његових критеријума. Стога се као претпоставка професионализације државне управе јавља ограничење круга функционера у корист службеника. За разлику од Хрватске и Македоније, где је функционерски слој најбројнији,<sup>8</sup> у Србији, као и другим

<sup>5</sup> Влада Републике Србије, Стратегија реформе државне управе у Србији, октобар 2004.

<sup>6</sup> Под избором државних службеника се сматра попуњавање места државних службеника, како стицање статуса државног службеника од стране лица које тај статус није поседовало, до попуњавања упражњеног места од стране лица које је на другом радном месту у државној управи, премештајем или напредовањем.

<sup>7</sup> Основна карактеристика мерит система у методолошком смислу јесте да се селекција људи за службенички посао врши разноврсним проверама знања и вештина, на јавним конкурсима. Више о томе у: Милан Влатковић: Службеничко право, стр. 101-106.

<sup>8</sup> Посебно је карактеристично и неуобичајено са становишта савремених и декларативно прихваћених тенденција да је велики број питања која чине службенички систем, нпр. везано за избор државних службеника, класификације радних места, конкурсе, селекцију, награђивање и сл. регулисан подзаконским прописима. Више о томе у: З. Пичу-

државама бивше Југославије, он је максимално сужен у корист руководећих места, док је у Републици Српској функционерски слој сведен само на министре. Ипак, политички критеријум није апсолутно искључен у погледу избора службеника, као ни у погледу других питања њиховог положаја. Различити су модалитети формалног уплива политичке воље у избор државних службеника. Ипак, она се различито манифестује у погледу различитих врста државних службеника, а чињеница самог постојања такве могућности сама по себи не доводи у питање карактер једног службеничког система.<sup>9</sup>

Имајући у виду да се унутар најбројније категорије кадрова у државној управи – државних службеника – врше додатне класификације зависно од њиховог положаја, али и других питања која из тога проистичу, различито се постављају и критеријуми којима се обезбеђује принцип професионализације, те се у операционализацији тог принципа прописују, уз неопходне услове за избор и различити начини избора али и трајање службе, напредовање, награђивање и престанак службе. Уплив политичке воље у доминантно стручне критеријуме као основне различито се манифестује у погледу различитих врста државних службеника. Имајући у виду да је, уз терминолошке разлике, општеприхваћена подела на руководећа (положајна) и извршилачка радна места, првенствено се прописивањем различитог начина њиховог избора, омогућава институционални уплив политичке воље, али на начин који нужно не негира сам концепт мерит система. Значајно је указати да, упркос очекиваном закључку, у државама Европске уније такође не постоје јединствени стандарди, нити одговарајуће гаранције деполитизације избора (као и разрешења) државних службеника у свакој од држава. Иако се ради о динамичном процесу, искуства Мађарске, Чешке, Пољске и Словеније говоре о различитим правцима измена у службеничком систему, од првобитних с краја XX века које су ишле у правцу деполитизације, до оних након уласка у ЕУ, који су ишли у правцу децентрализације избора, либерализације разлога за разрешење и уопште политизације целокупног система, нарочито у погледу руководећих кадрова.<sup>10</sup>

љан: „Новости у хрватским прописима о државним службеницима“, *Хрвајска и комјарашивна јавна управа*, бр. 4, 2006, стр. 19-33.

<sup>9</sup> Она у већој мери долази до изражаја при избору руководећих кадрова, где политички орган, и поред прописаних критеријума, конкурса и објективног рангирања, углавном врши коначан одабир, што је и логично јер креирање политике и њено спровођење, за шта исти сноси политичку одговорност, у многоме зависи од кадровске политике, те он и не може апсолутно бити лишен њеног вођења. Посебно се у избору руководећих кадрова сусрећу поменути системи избора, а зависно од конкретног управног система неки од њих односи превагу или се вешто балансира међу њима, али скоро никада нема апсолутног примата. Више о томе у: З. Лончар, А. Мартиновић, Д. Голић: „Модел избора државних службеника у државама бивше Југославије“, *Правни живоић*, вол. 65, књ. 584, бр. 10, 2016, стр. 251-266.

<sup>10</sup> Више о томе у: А. Рабреновић: „Деполитизација руководеће структуре државне управе Србије – немогућа мисија“, *Правни живоић*, бр. 10, 2011, стр. 318-320.

Услови и поступак избора државних службеника у Србији су прописани и зависе од чињенице да ли је у питању положај или извршилачко радно место. У погледу услова за избор разликују се општи услови, које мора да испуни сваки кандидат за државног службеника и посебни услови, који се односе само на поједине врсте државних службеника. Општи услови су: држављанство, пунолетство, поседовање прописане стручне спреме и да испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, да му раније није престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и да није осуђиван на казну затвора у трајању од најмање шест месеци. Посебни услови за пријем у радни однос државних службеника су различито регулисани, у зависности од тога да ли је у питању државни службеник на положају или на извршилачком радном месту. То су: ниво образовања и радно искуство. Слично решење постоји и у Црној Гори. У Хрватској, Закон нешто детаљније прописује услове и препреке за избор службеника, те одговарајуће методе провере компетенција кандидата, чиме он усваја концепт мерит система. Ипак, велика су дискрециона овлашћења конкурсни комисија, као и руководиоца органа и Владе, чиме се овај модел флексибилније примењује. Карактеристична је и могућност (не и обавеза, зависно од акта о унутрашњем реду) психолошког тестирања кандидата, где негативна психолошка процена онемогућава избор тог кандидата. У Босни и Херцеговини не постоји законска диференцијација на опште и посебне услове које кандидати за државне службенике морају да испуњавају зависно од врста радних места. На нивоу БиХ и Федерације БиХ прописани су само општи услови, а на нивоу Републике Српске они су кумулативно постављени, с тим што посебни услови нису законом прецизирани.<sup>11</sup>

Професионализација службеничког система се обезбеђује, поред прописивања изборних услова и детаљним дефинисањем поступака селекције и одлучивања о избору, путем обезбеђења одговарајућег састава конкурсни комисија, као и питањима услова за разрешење. За разлику од услова за избор државних службеника, који су, уз мање разлике, углавном исто постављени у правцу обезбеђења одговарајуће стручности и искуства, разлике се

<sup>11</sup> А) Општи услови су: 1) да је држављанин Републике Српске или БиХ, 2) да је старији од 18 година, 3) да има општу здравствену способност, 4) да није осуђиван за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кривично дело које га чини неподобним за обављање послова у републичком органу управе, 5) да није отпуштен из органа управе као резултат дисциплинске мере на било којем нивоу власти у БиХ три године пре објављивања конкурса, 6) други услови утврђени прописом и систематизацијом.

Б) Посебни услови су: 1) одговарајућа школска спрема, 2) положен стручни испит за рад у републичким органима управе, 3) радно искуство у траженом степену образовања. В) Додатно: 1) да је радно место систематизовано правилником и 2) да одговара кадровском плану за текућу годину

огледају првенствено у погледу поступка избора државних службеника, где се може утврдити већи или мањи (али ипак неизоставни) и утицај политичке воље, мада се он, типски, код одређених модела избора мање манифестује.

### 3. ПОСТУПЦИ ИЗБОРА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Поступак избора државних службеника представља питање у погледу кога се могу уочити најзначајније промене у погледу уподобљавања савременим тенденцијама. Ово питање је битно одређено самом класификацијом државних службеника.<sup>12</sup> Ако селекција државних службеника представља централни институт службеничке политике, њихова класификација представља претпоставку њене ефективности. Под службеничком политиком подразумева се планско и систематско деловање на попуњавању службеничких радних места и стварање услова за њихов рад, тако да органи државне управе функционишу делотворно и ефикасно, али и да се службеници оптимално стручно усавршавају, каријерно развијају и награђују, тако да имају осећај задовољства у том раду као и да се подиже друштвено уважавање рада у јавној управи.<sup>13</sup>

У службеничким системима свих држава у транзицији, што се посебно наглашава када су у питању државе са простора бивше СФРЈ, конкурс декларативно представља основни метод попуњавања слободних радних места државних службеника. Према надлежности за његово спровођење може се извршити класификација на централизован и децентрализован модел избора, иако се они ретко где могу уочити у чистом облику. Централизовани модел карактеристичан је за бројне државе, као што су САД, Велика Британија, Француска, Белгија и Италија. Поступак избора државних службеника спроводи посебан, специјализовани орган који оглашава слободна радна места, спроводи тестирање и рангирање кандидата, на основу чега орган у

<sup>12</sup> Говорећи о разликама које постоје у погледу класификације државних службеника у европским државама и непостојању јединствених модела, Шупут истиче примере Немачке и Француске у којима постоје централизовани модели класификације, Велике Британије у којој постоји релативно децентрализован приступ и Шведске у којој је ово питање крајње индивидуализовано и класификација усклађена са потребама појединих органа, на основама „нове јавне управе“. У компаративном праву, па ни правима држава ЕУ, не постоје општеприхваћена решења класификације. На вишем нивоу општости се могу уочити заједнички принципи засновани на „доброј пракси“ на основу којих се врше одређене компарације и процене. Више о томе у: D. Šuput: „Klasifikacija državnih službenika u zakonodavstvima različitih država“, *Pravni život*, број 10, 2006, стр. 423. Ипак, имајући у виду потребе, искуства и проблеме у вези са службеничким системима држава као што је Србија, тешко да се може одредити за индивидуализован приступ који је успешан у државама као што је Шведска, а да то озбиљно не угрози постојање самог система.

<sup>13</sup> Више о томе у: Еуген Пусић: *Наука о управи*, Загреб, 2002, стр. 228-239.

којем се врши избор доноси одлуку о коначаном избору. Строжија варијанта овог система подразумева да специјализовани орган непосредно доноси одлуку о избору. Централизација избора је доминантнија код избора руководећих места у државама са простора бивше Југославије. На овај начин се у већој мери омогућава избор стручних, професионалних и компетентних државних службеника. Ипак, строжијој варијанти овог модела се може упутити замерка да се вођење значајног дела кадровске политике препушта органу који нема непосредну одговорност према представничком органу (парламенту), који је организационо издвојен, а тиме и недовољно упућен у специфичне потребе, као и свеукупан радни амбијент органа за који се врши избор. Овим начином избора доводи се у питање и сам основ његовог легитимитета, јер он одудара од стандардних форми парламентарног система.

Основна карактеристика децентрализованог избора је да орган управе самостално расписује конкурс за ново запослење и врши коначан избор кандидата, на основу унапред прописаних критеријима. Овај начин избора државних службеника је примењен у Шпанији, Шведској, Данској, Норвешкој, Немачкој и Аустрији. У државама бивше Југославије, са изузетком службеничког система на нивоу БиХ, овај модел је доминантан кад су у питању извршилачка радна места, а у Хрватској и код положајних места. Овај систем пружа већу слободу органима у избору државних службеника, те избор према процени сопствених потреба, али он трпи критике да је склонији политизацији управе и превеликој моћи руководиоца органа. Стога се могу учити различите комбинације или модификације у оквиру појединих елемената ових модела, зависно од нивоа или врсте државних службеника који се бирају, с тим да је увек један од њих доминантнији.

С обзиром на доступност радних места државних службеника лицима ван државне (јавне) управе, постоје каријерни и отворени модел. Каријерни модел подразумева да радна места државних службеника која се налазе на дну хијерархијске лествице попуњавају се путем јавног конкурса и доступна су и лицима изван јавног сектора, док су виша радна места резервисана за лица која су већ запослена у управи (или уопште јавном сектору), путем распоређивања или напредовања (отвореног или редовног). Услови (посебно стручно образовање, искуство и обука), критеријуми и поступци напредовања су прописани законом. Могуће предности каријерног модела су стабилност, континуитет, квалитет који проистиче из искуства и веће мотивисаности службеника, мањи број „политичких постављења“ и сходно томе већи отпор политичком утицају на рад службеника (с тим да је он присутнији „изнутра“ у виду награде за „послушне“ кадрове). Овај модел је блиско повезан и са принципом рационализације службеничког система, јер подразумева првенство постојећег кадра у попуњавању слободних места, а самим тим и могућност лакшег решавања проблема прекобројности или проблема



који могу проистећи из промене организационе структуре. Државе које га у већој мери практикују су Француска, Немачка, Аустрија, Белгија, Грчка, Мађарска, Ирска, Шпанија, Португал и Румунија.<sup>14</sup> Код отвореног модела сва радна места се попуњавају на основу јавног конкурса. На више радно место може се прећи само на основу учешћа на јавном конкурс, под једнаким условима за све, без икаквог привилеговања запослених у државној управи, чиме се обезбеђује потпуна конкуренција при избору државних службеника, за коју се сматра да представља претпоставку квалитета. Овај модел омогућава континуирано прилагођавање развоју тржишта рада и посебним потребама и условима у различитим деловима државне управе. Државе у којима је доминантније заступљен су: Данска, Естонија, Финска, Чешка, Холандија и Велика Британија. Карактеристичан је пример службеничког система на нивоу БиХ у којем је најдоследније примењен овај модел. Ипак, у чистом облику ниједан од поменутих модела није примењен.

#### 4. ИЗБОР ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Иако Србија, као држава са дужом државном и правном традицијом у односу на већину држава које су прошле или још увек пролазе процес транзиције, има и значајну традицију службеничког (чиновничког) система, који је познавао и неке од принципа на којима се темељи савремено службеничко право, али сходно приликама и развоју друштвене свести тог доба различито постављених кроз појединачна решења, потреба за усклађивањем са савременим тенденцијама изнедрила је ипак сасвим нов концепт на коме почивају службенички односи, мада су потребе које су детерминисале његову првобитну институционализацију и развој остале скоро исте.<sup>15</sup>

У Србији је посебан службенички систем, заснован на принципима професионализације и деполитизације, успостављен 2005. године доношењем Закона о државним службеницима.<sup>16</sup> Он се односи не само на запослена лица у органима државне управе, већ и у свим осталим државним органима,<sup>17</sup> с тим да се он само супсидијарно примењује на поједине категорије државних службеника, чији је радноправни однос условљен специфичностима

<sup>14</sup> Више о томе у: Б. Давитковски, З. Лончар, А. Павловска-Данева: Наука о управи, Подгорица, 2012, стр. 141-166.

<sup>15</sup> Видети: З. Лончар: „Правни положај покрајинских службеника“, *Радно и социјално право*, број 1, 2012, стр. 145-147.

<sup>16</sup> „Службени гласник Републике Србије“, број 79/2005, 81/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014 и 94/2017.

<sup>17</sup> Закон о раду – као општи пропис („Службени гласник Републике Србије“, број 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 и 113/2017) – се примењује на сва питања која нису регулисана Законом о државним службеницима.

послова које обављају, као што су полицијски, порески и службеници који раде на безбедносним пословима и у заводима за извршење заводских санкција, што такође представља стандардно решење у институционализацији службеничких система у европским државама.<sup>18</sup>

питања на којима се врши процена испуњености принципа професионализације и деполитизације службеничког система, али уз њих и принципа рационализованог управног апарата, ефикасности, одговорности и стабилности, тичу се превасходно услова за избор, надлежности за избор, поступака избора и трајања њиховог радног односа.<sup>19</sup>

За различите категорије државних службеника предвиђена су и различита решења. Најизраженија разлика се тиче начина њихове селекције и сходно њој, различитог домета прокламованих принципа професионализације и деполитизације.<sup>20</sup> Радна места државних службеника, као и у већини службеничких система, деле се на положајна и извршилачка.<sup>21</sup>

Државни службеници на положају су лица која имају овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу. Ова лица поставља Влада на период од пет година, што се, имајући у виду да се ради о дужем периоду од мандата Владе доприноси смањењу политизације и обезбеђењу континуитета у раду, без обзира на политички састав Владе. У државне службенике на положају спадају: помоћник министра, секретар

<sup>18</sup> Примера ради, Закон о јавним службеницима Словеније од 2002. године садржи начела која се односе на целокупан јавни сектор. Јавни сектор, сходно овом закону, обухвата државне органе управе, управе локалних самоуправних јединица, јавне агенције, јавне фондове, јавне заводе и јавне привредне заводе, као и на друга лица јавног права која су корисници државног буџета или буџета локалне заједнице. Више о томе у: С. Дујић: „Правни положај јавних службеника у Републици Словенији“, *Модерна управа*, часопис за управно-правну теорију и праксу, бр. 2/2009, Агенција за државну управу, Бања Лука, 2009, стр. 21. Јавни службеник је генерички 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. Упоредити: G. Virant: „Pravni režim selekcije najviših rukovodećih državnih službenika sa posebnim osvrtnom na uređenju u državama na teritoriji bivše SFRJ“, *Pravni život*, број 10, 2011, стр. 199-202.

<sup>19</sup> Видети: З. Лончар, „Деполитизација и професионализација управе у Републици Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, број 4, 2013, стр. 185-202.

<sup>20</sup> Као претпоставка деполитизације управе, као основне одреднице њеног савременог развоја, сматра се одвајање положајних радних места од функционера и посебно прецизирање разлога за њихово разрешење. То је фундаментална промена у односу на раније прописе. А. Рабеновић, З. Вукашиновић-Радојчић: „Новине у службеничком систему државне управе Србије“, *Правни животи*, број 10, 2010, стр. 432.

<sup>21</sup> Иако се ова подела може сматрати општеприхваћеном, илустративан је пример Црне Горе, где се, као потврда опредељења за професионалним службеничким апаратом, дошло до прилично оригиналне поделе на четири врсте државних службеника: високо-руководни кадар, експертско-руководни кадар, експертски кадар и извршни кадар. У оквиру сваке од наведених категорија државних службеника постоји неколико нивоа радних места са одговарајућим звањима.

министарства, директор органа управе у саставу министарства, помоћник директора органа управе у саставу министарства, директор посебне организације, заменик и помоћник директора посебне организације, директор службе Владе, заменик и помоћник директора службе Владе, заменик и помоћник Генералног секретара Владе и начелник управног округа. Посебан правни режим за положајна места, односно њихово потпуно раздвајање од функционера представља најзначајније унапређење службеничког система у правцу прокламованих савремених принципа и уједно највеће достигнуће Закона о државним службеницима.<sup>22</sup> Обухват положајних места у поређењу са државама бивше Југославије је на нижем нивоу и може се сматрати адекватним.<sup>23</sup>

Државни службеници на извршилачким радним местима су лица која раде у органима управе на радним местима која нису положаји. У државне службенике на извршилачким радним местима такође спадају и руководиоци ужих унутрашњих јединица у државном органу. Правило је да се државни службеници на извршилачким радним местима, за разлику од положаја, налазе у радном односу на неодређено време. Извршилачка радна места се разврставају по одређеним звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад и то: виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт.

Начин избора зависи од врсте државних службеника. Приликом попуњавања упражњених положајних места конкурс представља основни начин, а код извршилачких радних места предност имају други начини попуњавања. Такође, при попуњавању положајних радних места интерни конкурс има предност.<sup>24</sup> Стога, као и у већини других земаља и у Србији

<sup>22</sup> Више о томе у: А. Рабреновић: „Деполитизација руководеће структуре државне управе Србије – немогућа мисија“, стр. 310. и 314.

<sup>23</sup> Видети: Z. Lončar, D. Vučetić, European Standards and Public Administration Reform in the Republic of Serbia, 16<sup>th</sup> International conference Toulon-Verona “Excellence in Services“, Faculty of Administration University of Ljubljana, Slovenia, 29-30. August 2013, pp. 434-454.

<sup>24</sup> Слично решење постоји и у Хрватској. Слободна радна места државних службеника се попуњавају: 1) јавним конкурсом; 2) интерним огласом; 3) напредовањем; 4) премештајем и 5) распоредом у складу са Законом о државним службеницима. Иако из оваког редоследа може произаћи закључак о важности јавног конкурса, ипак се остали методи попуњавања слободних места приоритетно користе. Пре него што се распише конкурс, државни орган је дужан да се обавести код централног тела државне управе надлежног за службеничке односе о расположивим службеницима који испуњавају услове за избор. Уколико пак има расположивих службеника, приступа се њиховом тестирању и интервјуисању, да би се провериле њихове компетенције. Тек уколико ниједан од њих не оствари задовољавајуће резултате приступа се другим начинима избора. У Словенији се, такође, попуњавање упражњених радних места чиновника врши из расположивих ресурса у оквиру законом дефинисаног јавног сектора, првенствено премештањем чиновника из истог органа уколико је то могуће. У Црној Гори је то случај са извршним кадром, док се за највише категорије

постоји специфична комбинација каријерног и уговорног модела избора, али преовлађујуће каријерног, где су радна места начелно доступна свима, али попуњавање се приоритетно врши из расположивог кадра у самој државној управи.

Имајући у виду да су за сва радна места у државној управи прописани услови који се тичу стручности, искуства и поседовања других компетенција, те да политичка постављења остају на нивоу државних секретара, који не спадају у државне службенике, може се констатовати да постоје претпоставке мерит система. Њега донекле „ублажава“ чињеница да је мандат положајних радних места временски ограничен, да постоји могућност постављења вршилаца дужности, те да Влада, на одговарајући предлог, врши постављење – све то ствара могућност балансирања политичког и стручног критеријума. Поред тога, при избору лица изван државне управе, редослед на ранг листи није обавезујући при избору, чиме се оставља извесна слобода руководиоцу у избору запослених. Принципу деполитизације, али и рационализације погодује правило према коме радно место може да се попуни кад се испуне два услова: 1) да је радно место предвиђено правилником о систематизацији; и 2) да се његово попуњавање уклапа у донесени кадровски план. Ипак, руководилац није по аутоматизму везан испуњењем ова два (мада неопходна) услова. Кад се оба услова испуне, руководилац одлучује да ли је потребно да се радно место попуни, дакле постоји и додатни критеријум – критеријум процене.

*Избор државног службеника на положај се може извршити на основу интерног или јавног конкурса, при чему је интерни конкурс увек обавезан ако положај попуњава Влада. У другим случајевима јавни конкурс се може одмах расписати. Интерни или јавни конкурс оглашава Служба за управљање кадровима, а спроводи конкурсна комисија коју именују Високи службенички савет, из реда својих чланова и стручњака за одређену област, од којих један члан може бити и државни службеник из државног органа у коме се попуњава положај, што представља највећи домет у обезбеђењу принципа професионализације.<sup>25</sup> Након окончања изборног поступка, конкурсна комисија саставља листу од највише три кандидата који су са најбољим резултатом испунили мерила прописана за избор. Руководилац*

---

нужно спроводи јавни конкурс. Он је искључиво правило само кад се ради о попуњавању радних места службеника на нивоу БиХ.

<sup>25</sup> Илустративан је пример Словеније у којој у погледу избора руководећих службеника постоје слична решења. Савет за државну управу, као тело састављено од стручњака, постављених лица и државних службеника, поставља стандарде компетенција за упражњена места и за конкретни конкурс, врши проверу и рангирање, са формирањем листе адекватних кандидата, које, на предлог функционера, поставља Влада. Више о томе у: G. Virant: „Pravni režim selekcije najviših rukovodećih državnih službenika sa posebnim osvrtom na uređenju u državama na teritoriji bivše SFRJ“, стр. 205-210.

органа управе предлог кандидата за избор на положај шаље Влади, која доноси одлуку о постављењу на положај. Ни у овом случају политичка воља није у потпуности елиминисана, нити би то имало смисла и логичног оправдања, имајући у виду политичку одговорност Владе и руководиоца најзначајнијих органа државне управе. У случају да руководиоца органа управе не жели ни једног од понуђених кандидата да предложи Влади, дужан је да о разлозима за то обавести Високи службенички савет. Исто тако, руководиоца органа управе не може предложити Влади ни једног од кандидата за постављање ако је конкурсна комисија утврдила да ниједан кандидат није испунио мерила прописана за избор.<sup>26</sup> Ако Влади не буде предложен ниједан кандидат или ако Влада не изабере предложеног кандидата расписује се нови јавни конкурс.<sup>27</sup> Решење које је карактеристично и подобно за различите оцене, зависно од угла посматрања, јесте оно према којем државни службеник може после протеча времена на које је постављен бити поново постављен на исти положај, без интерног или јавног конкурса.<sup>28</sup> Њиме се омогућава, с једне стране, континуитет, стабилност, уважавање доброг рада и искуства, али с друге стране и извесна арбитерност и политички утицај. Ипак, ово решење само по себи не гарантује ни добру ни лошу праксу и на овом примеру правна култура и адекватна службеничка политика представљају праву детерминацију. На сличним образложењима се базира и решење о именовању вршилаца дужности. До постављења државног службеника на положај, може бити постављен вршилац дужности, на шест месеци, без интерног или јавног конкурса. Ма како и колико да се ово решење чинило подобним за политизацију, оно се ипак може сматрати нужним, нарочито у ситуацији објективне спречености избора одговарајућег кандидата. Његова засупљеност у компаративном праву, те непокривеност свих могућих ситуација упражњености законом, оправдавају његово егзистирање, али и рестриктивну примену.

*Избор државних службеника на извршилачко радно мјесто се може извршити на четири начина: премештајем унутар истог органа, премештајем по основу споразума о преузимању, као и премештајем из другог државног органа по спроведеном интерном или јавном конкурс, чиме је јасно наглашен каријерни модел. Предност увек има премештај државног службеника*

<sup>26</sup> И у Словенији је избор на положај генерално отворен, временски ограничен, али нешто више подложен политичком утицају. Све кандидате за које конкурсна комисија сматра да испуњавају услове за одређени положај, она предлаже функционеру органа, од којих он бира оног за кога се сам одлучи, без обавезе да образлаже своју одлуку, а може одлучити да не запосли ниједнога од предложених кандидата и од Чиновничког савета тражити да понови поступак, а може и сам именовати комисију да спроведе нови поступак.

<sup>27</sup> Закон о државним службеницима, чланови 66-75.

<sup>28</sup> Закон о државним службеницима, члан 67.

из истог органа. Ако се радно место не попуни оваквим премештајем, руководилац органа може спровести поступак преузимања државног службеника из другог државног органа. У случају ако се радно место ни на тај начин не попуни, спроводи се интерни конкурс.<sup>29</sup> Овим начинима попуњавања упражњених места се потенцира каријерни систем, а тиме се обезбеђује и већа валоризација принципа професионализације, али и деполитизације и рационализације, јер се приоритет даје запосленима који већ располажу одговарајућим искуством. Њиме се омогућава и заслужено напредовање државних службеника. Ако интерни конкурс није спроведен или је спроведен неуспешно, обавезан је јавни конкурс. Ако ни јавни конкурс није успео, радно место се у том случају не попуњава, већ руководилац органа може одлучити да поново спроведе поступак попуњавања радног места према истоветном редоследу радњи.<sup>30</sup>

Код пријема државног службеника на извршилачко радно место јавним конкурсом, у изборном поступку се, оцењивањем стручне оспособљености, знања и вештина, утврђује резултат кандидата према мерилима прописаним за избор и смањује могућност политичког вредновања. Након спроведеног конкурса, Комисија саставља листу за избор на коју ставља кандидате са најбољим резултатом. Руководилац органа доноси одлуку о избору државног службеника. Иако није везан редоследом кандидата на ранг листи, он мора да изабере кандидата са поменуте листе за избор. Изабрани кандидат дужан је да ступи на рад у року од осам дана од дана коначности решења о пријему у радни однос, односно решења о премештају, изузев ако му руководилац из оправданих разлога не продужи рок. Ако изабрани кандидат у том року не ступи на рад, сматра се да решење није донесено, а руководилац може да изабере неког другог кандидата са листе.<sup>31</sup>

У погледу избора државних службеника на положај, може се говорити о комбинацији елемената централизованог и децентрализованог система.<sup>32</sup> Централизованост се огледа у надлежности посебног органа – Високог службеничког савета да именује конкурсну комисију, која спроведи конкурс и рангира кандидате. Само три прворангирана кандидата могу бити предло-

---

<sup>29</sup> Решење које је постојало до краја 2009. године је предвиђало обавезу органа са преко 100 запослених да спроведу интерни конкурс само унутар тог органа или службе Владе, а тек уколико он буде неуспешан спроводио би се интерни конкурс унутар свих органа државне управе и служби Владе. На тај начин се поступак избора знатно успоравао, компликовао, на овај конкурс се редовно пријављивао мали број кандидата, што је ово решење обесмишљавало, те је као такав промењен.

<sup>30</sup> Закон о државним службеницима, чланови 49-54.

<sup>31</sup> Закон о државним службеницима, чланови 54-60.

<sup>32</sup> Више о карактеристикама и заступљености ових модела у: З. Лончар, Д. Голић, А. Мартиновић: „Избор државних службеника у Србији и БиХ“, *Правна ријеч*, Бањалука, бр. 46, 2016, стр. 237-254.

жени за постављење. Такође, постављење врши највиши орган извршне власти – Влада, али на предлог министра или другог руководиоца органа управе, који није дужан да предложи избор ниједног од та три кандидата, с тим што је у обавези да своју одлуку посебно образложи, чиме је обезбеђен уплив елемената централизованог модела. У погледу избора државних службеника на извршилачким радним местима доминантно је заступљен децентрализовани модел, у коме одлуку у пријему или премештају доноси руководиоц органа управе, на основу спроведеног конкурса. Ипак, улога Службе за управљање кадровима – да оглашава слободна радна места и да учествује у конкурсним комисијама – представља изванредан ниво централизације, којим се обезбеђује већи степен контроле запошљавања и напредовања.<sup>33</sup>

## 5. ЗАКЉУЧАК

Савремене тенденције у развоју службеничких система, које укључују принципе професионализације, деполитизације и ефикасности, посебно проблематизују начин избора државних службеника, те питања која из њега проистичу, као што је питање услова за избор, класификовања државних службеника, поступака и надлежности за селекцију и коначан одабир, доступност руководећих места итд. Имплементација наведених принципа у национална права се сматра видом усклађивања система државне управе са европским стандардима. Ипак, сваки од њих се може реализовати у читавом комплексу врло различитих решења. Такође, њихова међусобна комбинација, условљеност, ефективност и примењивост у датим околностима, одређеним политичким односима, традицијом, економским односима и сл. дају различите оцене наизглед истих решења. У Европи егзистирају различити модели избора државних службеника који се класификују према низу критеријума. Ипак, теоријски модели се ретко где примењују у свом чистом облику. Пракса њихове примене је изнедрила веома оригинална решења, еволуирајући од једног ка другом моделу у сасвим особене обрасце, што је посебно видљиво на примеру држава са простора бивше СФРЈ.

Иако је Србија имала дугу традицију посебног службеничког система, у чијем темељу су, још крајем XIX века, били принципи који имају исти назив, али којима је савремени развој дао другачије значење, она је, вођена потребом за хармонизацијом са тзв. европским стандардима, изградила нов, модеран и потпун службенички систем.

---

<sup>33</sup> А. Рабреновић, З. Вукашиновић-Радојчић: „Новине у службеничком систему државне управе Србије“, *Правни живот*, број 10, 2010, стр. 423.

Србија је не само декларативно прихватила, него и доследно спровела принцип деполитизације у погледу одређења појма и врста државних службеника. Максимално је смањен политички у корист службеничког слоја. Она, као и друге државе бивше Југославије, прихвата поделу на руководеће и остале службенике. Имајући у виду да се политички утицај превасходно манифестује у питањима која се тичу руководећих службеника, прописивањем дужег трајања радног односа руководећих службеника у односу на мандат Владе, те прописивањем услова за њихово постављење, детаљно уређивање поступка селекције, састава конкурсних комисија и сличних питања, изграђен је целовит, кохерентан и логичан модел, уподобљен прокламованим демократским принципа службеничког права, а у исто време примењив и реалан.

Закон о државним службеницима настоји да јасно одреди услове за избор, умањи политички карактер избора, обезбеди сталност на нижим (и средњим) нивоима државних службеника, издвоји јавни конкурс као основни метод избора. На овај начин се настојала декларисати припадност моделима мерит и отвореног (уговорног) система.

Посматрајући сама решења о избору, мера политичког утицаја на избор државних службеника се може сматрати одговарајућом. Она не угрожава принципе на којима се службенички систем темељи, а у исто време омогућава одговарајућу улогу функционера у избору најближих сарадника, без чије сарадње и међусобног поверења његов мандат не би могао ни бити успешан, те би његово лишавање могућности утицаја на избор било нереално и некомпатибилно концепту државне управе.

У погледу решења која приоритет дају премештају и другим методама попуњавања упражњених места у односу на јавни конкурс, може се констатовати да знатно умањују његову отвореност и уводе елементе каријерног модела, чиме се потврђује да се теоријски модели ретко кад у потпуности примењују у друштвеном и политичком животу, јер пракса намеће потребу еволуције и прилагођавања сваког од њих. Иако у Европи данас постоји тенденција централизације избора државних службеника, нарочито оних хијерархијски виших, у државама бивше СФРЈ у погледу овог питања постоје најразличитија решења. Концепт избора државних службеника у Србији иде у правцу децентрализованог избора нижих (извршилачких) и централизованог избора виших (положајних) службеника.



*Aleksandar L. Martinović, Ph.D., Assistant Professor  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad  
A.Martinovic@pf.uns.ac.rs*

## **Civil Servants Law in Serbia at the Crossroads of the Centuries – Contemporary Tendencies in the Development of Civil Servants System and Selection of Civil Servants**

***Abstract:** Given that the declared goals of reforming the civil service systems in all countries of transition, and so in Serbia, were mostly the same – the provision of a professional, rationalized and depoliticized civil service apparatus – all of them opted for similar definitions and classifications of civil servants, but with different scope and different ways of their selection. Although the institutionalization has often been based upon the same theoretical models, due to different combinations of their individual elements, they did not result in similar regulation, and their application has often come up with very original solutions. The expansion of civil servants at the expense of officials, the balancing of the career and contract model and the strengthening of the selection centralization are some of the basic tendencies in the development of the civil service system in Serbia. This paper deals with the classification and selection of civil servants in Serbia and their compliance with the proclaimed principles.*

***Keywords:** civil servants, state administration, civil servants system.*

Датум пријема рада: 05.01.2018.