

УНИВЕРЗИТЕТ У ПРИШТИНИ СА ПРИВРЕМЕНИМ
СЕДИШТЕМ У КОСОВСКОЈ МИТРОВИЦИ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ОСОБЕНОСТИ ЗАСНИВАЊА РАДНОГ
ОДНОСА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА**

(Мастер рад)

Ментор:
Проф.др Слободанка Перић

Студент:
Александра Станковић Костић
број индекса: 357/2023

Врање, 2025. године

САДРЖАЈ

УВОД.....	2
1. ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	5
1.1. Дефиниција и карактеристике државних службеника	5
1.2. Упоредни приказ положаја државних службеника	10
2. ЗАСНИВАЊЕ РАДНОГ ОДНОСА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	13
2.1. Законодавни оквир.....	13
2.2. Услови за заснивање радног односа	16
2.3. Процес селекције и запошљавања.....	21
3. ПРАВА И ОБАВЕЗЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	26
3.1. Преглед основних права и обавеза.....	27
3.2. Етички стандарди и професионалне обавезе	32
3.4. Специфичности пријема у државну службу у односу на заснивање радног односа према Закону о раду.....	34
4. ОЦЕЊИВАЊЕ И НАПРЕДОВАЊЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА.....	35
4.1. Систем оцењивања.....	35
4.2. Критеријуми за напредовање.....	37
4.3. Значај стручног усавршавања.....	39
5. ПРЕСТАНАК РАДНОГ ОДНОСА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	41
5.1. Услови и процедуре за престанак радног односа	41
5.2. Правна заштита државних службеника у случају неправилности.....	44
5.3. Специфичности престанка правне заштите и радног односа према Закону о државним службеницима наспрам престанка радног односа према Закон о раду.....	45
6. УПОРЕДНИ ПРИКАЗ СЛУЖБЕНИЧКИХ СИСТЕМА У ЗЕМЉАМА ПОСТСОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ТРАНЗИЦИЈЕ.....	47
6.1. Положај службеничког система у Републици Мађарској.....	47
6.2. Положај службеничког система у Републици Словенији.....	52
6.3. Положај службеничког система у Републици Хрватској.....	59
6.4. Положај службеничког система у Босни и Херцеговини	67
ЗАКЉУЧАК.....	71
ЛИТЕРАТУРА	73

УВОД

Службенички систем у Републици Србији подразумева организацију и управљање државним службама које обављају јавне функције. Као комплексна област, службенички систем има своје специфичности на основу којих се издваја. Неке од битних карактеристика које се могу издвојити као особености службеничког система јесу следеће: јавне функције, регулаторни оквир, класификација и хијерархија, конкурс и запошљавање, каријерно напредовање и др.

Предмет истраживања овог мастер рада обухвата детаљну анализу процеса заснивања радног односа државних службеника у Републици Србији, уз осврт на примену постојеће правне регулативе и упоредноправни приказ службеничких система у другим земљама, нарочито у оквиру постсоцијалистичких транзиционих држава. Истраживање ће настојати да расветли правне основе и специфичности које чине овај процес различитим у односу на запошљавање у приватном сектору, са посебним акцентом на процедуре запошљавања, права, обавезе и статус државних службеника.

Централни део рада бавиће се анализом како законских тако и подзаконских аката који регулишу положај државних службеника, укључујући и нормативе које прописује Закон о државним службеницима, Закон о платама државних службеника, као и други релевантни акти који уређују однос између државних службеника и државних органа. Посебан осврт ће бити на специфичне услове који се захтевају приликом заснивања радног односа у државној служби, као што су минимални услови у погледу квалификација, процедуре селекције кроз јавне конкурсе, услови за напредовање у служби и механизми правне заштите у случају повреде права службеника.

Поред анализе постојеће правне регулативе у Србији, предмет истраживања ће укључити и упоредноправну анализу службеничких система у другим земљама. То ће омогућити ширу перспективу и боље разумевање могућих реформи у домаћем правном систему, кроз примену добрих пракси из иностранства. Посебно ће се анализирати службенички системи земаља као што су Мађарска, Словенија, Хрватска и Босна и Херцеговина, како би се идентификовале кључне сличности и разлике у начину запошљавања и управљања државним службеницима.

У оквиру истраживања, значајан аспект ће бити и анализа посебних механизма за правну заштиту државних службеника, који им стоје на располагању у случају да

њихова права буду повређена у току процеса заснивања радног односа или у току трајања њиховог службеног односа. Ово укључује право на жалбу и правне мере које могу предузети у случају неиспуњавања прописаних услова од стране државних органа.

У овом смислу, препоручује се увођење мера које ће подстицати иновације у управљању кадровима, као и веће укључивање државних службеника у процесе креирања и имплементације политика. На тај начин би се допринело повећању ефикасности јавног сектора, бољем задовољству службеника у обављању својих дужности и укупном квалитету услуга које државна управа пружа грађанима.

Предмет овог истраживања неће се бавити само теоријским аспектима службеничког система, већ ће настојати да пружи и практичне предлоге за унапређење постојећих процедура у складу са европским стандардима и добрим праксама из других земаља, са циљем постизања веће професионалности и деполитизације државне управе у Србији.

Циљ истраживања мастер рада „Особености заснивања радног односа државних службеника“ јесте да, на основу доступне научне литературе, постојеће правне регулативе и фактичког стања, укажемо на правни режим заснивања радног односа државних службеника, као и на специфичности које га одвајају од других врста радних односа у јавном и приватном сектору. Такође, интенција је да се кроз анализу домаће позитивноправне регулативе, уз упоредноправни приказ, укажу на потенцијалне недостатке у правном оквиру, са циљем предлагања измена регулативе (*de lege ferenda*) – у правцу ефикаснијег запошљавања и управљања државним службеницима.

Циљ истраживања је да се идентификују и анализирају постојеће слабости и недостаци у актуелном систему запошљавања државних службеника у Србији, као и да се пруже препоруке за његово унапређење. Иако тренутни систем пружа солидну правну основу за транспарентност и правичност у процесу запошљавања и напредовања државних службеника, постоје одређене области које захтевају даљу реформу. То укључује унапређење процеса оцењивања службеника, већа флексибилност у управљању кадровима, као и смањење бирократских препрека које могу утицати на ефикасност целокупног система.

Поставља се питање да ли је постојећи правни режим заснивања радног односа државних службеника довољно ефикасан у обезбеђивању правичности и транспарентности при запошљавању, као и који су механизми који могу допринети унапређењу тог процеса.

Овај мастер рад има за циљ да се одреде основна права и обавезе које имају државни службеници и њихови послодавци, као и да се утврде специфични услови и процедуре за пријем у државну службу, уз посебан осврт на механизме правне заштите државних службеника у случају неправилности у запошљавању.

У овом мастер раду износе се научна и теоријска сазнања о заснивању радног односа државних службеника, правима, обавезама и специфичним правним режимима који се примењују на државне службенике, која су према оцени аутора релевантна за конкретно истраживање.

Хипотезе на којима се овај рад базира су:

Општа хипотеза:

- Заснивање радног односа државних службеника представља посебан облик радног односа који захтева специфичан правни режим, уз обезбеђивање транспарентности и правичности у процесу запошљавања.

Посебне хипотезе:

- Државни службеници подлежу посебним условима запошљавања који их разликују од запослених у приватном сектору.
- Напредовање и статус државних службеника зависе од стручног усавршавања и испуњавања законских услова за сваку позицију.
- Унапређење правног оквира за запошљавање државних службеника може допринети већој ефикасности државне управе.

Применом компаративних искустава из других земаља могу се унапредити домаћи механизми заснивања радних односа државних службеника

1. ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

„Јавна управа је од кључног значаја за друштвени, па чак и лични живот сваког појединца. Човек се неминовно сусреће са управом током битних животних догађаја као што су рођење, венчање и смрт. Држава успоставља своју управу не само ради управљања политичким пословима, већ и ради задовољавања основних потреба својих грађана. Као део управне делатности, јавни службеници представљају суштински фактор, радећи у оквиру различитих управних органа и организација. Они су персонификација саме управе и кључна веза између грађана и управних институција. Стога је очигледно да квалитет управног система зависи од квалитета људи који њиме управљају.“¹

„Јавни службеници на свим нивоима чине службенички систем, који је подсистем ширег управног система.“² Изградња овог система, који треба да гарантује правну државу и буде лако доступан грађанима, представља сложен и дуготрајан процес. Да би овај систем био одржив, неопходна је његова непрестана изградња и усаглашавање са вредностима, принципима и правима које он подразумева.³

Свака држава уређује свој службенички систем у складу са својом правном регулативом, што доводи до разлика у карактеристикама службеничких система између различитих држава.

1.1. Дефиниција и карактеристике државних службеника

Савремене тенденције развоја државне управе значајно утичу на њен службенички систем, што се огледа у различитим категоријама кадрова са посебним положајем, правима, обавезама, одговорностима и начинима избора. Структуру кадрова у државној управи чини више група, које се диференцирају према различитим критеријумима, који су заступљени у скоро свим модерним службеничким системима у Европи. Најчешћа подела кадрова укључује следеће категорије: функционере, који

¹ Pusić E. (1993), *Nauka o upravi* (X izmenjeno i dopunjeno izdanje), Školska knjiga, Zagreb, str.167

² Врањел, Н. (2015). Положај службеничког система у реформи јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције. *Докторска дисертација*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, стр. 4.

³ Marčetić G. (2005), *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, str.11

представљају политичку класу у државној управи; службенике, који раде у државној управи као своје основно и трајно занимање; лица која привремено обављају одређене задатке на основу уговора; и лица која обављају пратеће, помоћне и техничке послове.

Специфичност службеничког односа и система захтева његову детаљну анализу и дефинисање. Запошљавање у јавној управи се разликује од других облика запошљавања, те се у правној литератури често третира као посебан облик радног односа. Ово запошљавање се разматра у оквиру посебних режима, који одражавају различите потребе и задатке који се постављају пред јавну управу.

Када се разматра службенички систем, посебну пажњу треба посветити појму службеничког односа, који представља његов најзначајнији део. Овај однос се одликује специфичним правним режимом који регулише однос између државних службеника, као запослених, и државе, као послодавца. Према М. Рађеновићу, службенички однос је специфична манифестација радних односа који се односе на посебну категорију запослених у државним органима, нарочито у органима државне управе. За ову категорију радника у правној теорији и законодавству користе се термини као што су „службеници“ или „чиновници.“ На такав однос примењује се посебан правни режим, који у значајној мери одступа од општих правила радног права.⁴

Професор Р. Марковић наглашава да службенички однос, односно рад у државним органима, представља извршавање службе која подразумева и вршење службених овлашћења. Ова овлашћења обухватају могућност ауторитативног иступања, односно вршење државне власти. Управо ова компонента, која подразумева извршење државне власти, даје службеничком односу посебну димензију у односу на уобичајене радне односе.⁵

Влатковић и др. дефинишу службенички систем као свеобухватни склоп категорија у које се јавни службеници разврставају према унапред утврђеним критеријумима. Ови критеријуми служе као основа за њихово напредовање, награђивање и кретање у служби. Посебност послова државне управе које лица обављају као трајно и основно занимање, односно професију, издваја их у специфичан правни режим, познат као службенички однос.⁶

⁴ Рађеновић, М. (2008). Место службеничког права у систему права Републике Српске. Модерна управа: часопис за управно-правну теорију и праксу, (1), Бања Лука, стр. 22.

⁵ Марковић, Р. (2002). *Управно право*. Слово, Краљево, стр. 11.

⁶ Влатковић, М. Брковић, Р. & Урдаревић, Б. (2013). *Службеничко право*. Досије студио. Београд, стр. 45.

Иако је радноправни однос у државним органима традиционално обележен елементима који га издвајају од општег радноправног режима, савремене тенденције у развоју службеничког права додатно обликују овај однос, усмеравајући га ка принципима који су општеприхваћени у већини европских држава.⁷ Најбројнија категорија у оквиру државне управе су државни службеници, чији је правни статус специфичан у односу на друге кадрове у управи. За разлику од политичког слоја, односно функционера, државни службеници обављају основне послове у државним органима и представљају кључну категорију у персоналном супстрату државне управе. Оваква структура и диференцијација службеничког система показују како модерни приступи уређењу овог сегмента државне управе све више теже стандардизацији и усвајању универзалних принципа који подстичу професионализацију и ефикасност у обављању јавних функција.⁸

Дефинисање појма државних службеника у законодавству Републике Србије прати европске стандарде, што се огледа у одредбама Закона о државним службеницима.⁹ Према овом закону, државни службеник је лице чије радно место обухвата послове у оквиру надлежности државних органа као што су органи државне управе, судови, јавна тужилаштва, Државно правобранилаштво, службе Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и други органи чије чланове бира Народна скупштина. Осим тога, државни службеници могу бити ангажовани и на општим правним, информатичким, материјално-финансијским, рачуноводственим и административним пословима.¹⁰ Према истом закону, послодавац државних службеника је Република Србија, док права и дужности послодавца у њено име остварује руководилац надлежног државног органа.¹¹ Државни службеници представљају значајну категорију запослених који врше кључне функције за функционисање државе. Поред њих, законом је регулисана и категорија намештеника, која обухвата лица задужена за пратеће помоћно-техничке послове у државним органима.

Државни службеници имају обавезу да у свом раду поштују Устав, законе и друге прописе, као и да се придржавају основних принципа професионалне

⁷ Марковић, Р. (2002). *исто*, стр. 162-163.

⁸ Милков, Д. (2009). *Управно право I – уводна и организациона питања*. Нови Сад, стр. 182.

⁹ Закон о државним службеницима. „Службени гласник РС“, бр. 79/2005; 81/2005; 83/2005; 64/2007; 67/2007; 116/2008; 104/2009; 99/2014; 94/2017; 95/2018; 157/2020 и 142/2022.

¹⁰ Закон о државним службеницима, чл. 2.

¹¹ Закон о државним службеницима, чл. 3

непристрасности, одговорности, јавности, ефикасности и економичности, чиме доприносе јачању правне државе и јавне управе у целини.¹²

Појам државног службеника може се одредити у два аспекта: организационом и функционалном.¹³ У организационом смислу, државни службеници обухватају сва лица запослена у државним органима, државним организацијама и службама тих органа. То значи да је државни службеник свако лице запослено у било којем државном органу, као што су органи државне управе, судови, јавна тужилаштва, јавно правобранилаштво, органи за прекршаје, казнено-поправне установе и други државни органи.¹⁴

Закон о државним службеницима примењује се на лица која су запослена у органима државне управе, органима правосуђа, службама Народне скупштине, службама органа чије чланове бира Народна скупштина, затим службама Владе, председника Републике и Уставног суда.¹⁵ Под органима државне управе подразумевају се министарства, посебне организације, органи управе у саставу министарстава али и стручне службе управних округа.

Професор А. Балтић наводи да термин „јавни службеник“ у ширем смислу обухвата различите правне и службене односе, који су многобројни, разноврсни и комплексни. Он издваја неколико категорија јавних службеника: 1) стални или професионални чиновници; 2) почасни јавни службеници; 3) принудни јавни службеници; 4) помоћни јавни службеници; 5) јавни службеници са приватно-правним карактером (по уговору).¹⁶

Према професору Р. Лукићу, државни службеник је лице које професионално обавља државне послове као своје стално занимање, обично на основу посебне стручне спреме или способности стечених за обављање таквих задатака.¹⁷

¹² Петковић, А. (2014). 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. Факултет за право, јавну управу и безбедност. Београд, стр. 44.

¹³ Илић, А. (2011). Појам и врсте државних службеника. Тематски број посвећен Славолубу Поповићу, LVII, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. Бр. 57. Правни факултет, Ниш, стр. 265.

¹⁴ Дамјановић, Ј., Милетић, Е., Roll, H. A., & Korade, Š. P. (2006). Систем државних службеника у Републици Србији, збирка прописа са коментарима (Ур. П. Миклић). ДИАЈ, Београд, стр. 12.

¹⁵ Закон о државним службеницима, чл. 2.

¹⁶ Балтић, А. (1938). Општа теорија појма јавног службеника, с парочитим обзиром на југословенско законодавство и кривични законик. *Докторска расправа*. Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, стр. 196.

¹⁷ Лукић, Р. (1995). Теорија државе и права, I Теорија државе. Завод за уџбенике и наставна средства и Београдски издавачко-графички завод, Београд, стр. 292.

„Ступајући на рад у службу одређеног државног органа, лице преузима вршење одређених послова и стиче статус државног службеника. Однос који службеник успоставља са државом назива се службенички однос. Службенички однос представља релацију између службеника, као запосленог лица које обавља рад професионално, и државе, као послодавца.“¹⁸

Супротно томе, И. Крбек шири дефиницију на "лица државне службе," сматрајући да овај термин обухвата сва лица која врше било какву јавну функцију у најширем смислу речи, а не само оне који раде у државним органима.¹⁹ Ратко Марковић, с друге стране, наглашава да су лица у органима државне управе људски ресурс или "супстрат" тих органа. Ова лица су ангажована на обављању послова и задатака у оквиру државне управе, а њихов положај, овлашћења и дужности могу варирати у зависности од начина њиховог уласка у органе управе и њихове функције унутар организације. Према тим мерилима, могу се поделити у различите групе на основу њихових функција и одговорности.²⁰

Професор А. Илић закључује да се, у начелу, службеницима могу сматрати лица која обављају послове у органима и организацијама јавне службе, углавном интелектуалне природе, и то као своје трајно и редовно занимање. У категорију службеника не би спадали чланови представничких тела, јер недостаје елемент професионалности. Исто важи и за чланове колегијалних тела у јавним службама који привремено и повремено обављају своје функције, будући да њихов ангажман није трајан нити професионалан. Професор А. Илић такође истиче, да је најпожељније дефинисати појам службеника на основу позитивноправних прописа, јер није могуће формулисати један универзалан појам јавног службеника који би био применљив у свим правним системима или у истом систему у различитим временским периодима. Оваква дефиниција мора узети у обзир специфичности правних оквира и њихову еволуцију кроз време, чиме би се омогућило прилагођавање појма према актуелним потребама и условима.²¹

¹⁸ Илић, А. (2011). *исто*, стр. 264.

¹⁹ Крбек I. (1948), *Лица у државној служби*, Загреб, стр. 6

²⁰ Марковић, Р. (2002). *исто*, стр. 162-163.

²¹ Илић, А. (2024). *исто*, стр. 267.

1.2. Упоредни приказ положаја државних службеника

Савремене тенденције у развоју службеничких система наглашавају примену принципа професионализације, деполитизације и ефикасности, што посебно поставља у центар пажње питање избора државних службеника и сродна питања као што су услови за избор, класификација службеника, поступци селекције, надлежности за коначан одабир, као и доступност руководећих места. Имплементација ових принципа у национална законодавства се сматра кључним кораком у усклађивању система државне управе са европским стандардима. Ипак, сваки од ових принципа може бити остварен кроз различита правна и организациона решења, која варирају у зависности од политичког контекста, традиције, и економских односа у конкретним државама.²²

Надаље, иако постоје теоријски модели избора државних службеника који су класификовани према различитим критеријумима, ретко где се примењују у свом чистом облику. У пракси, овај процес еволуира у веома специфична и оригинална решења, која често представљају комбинацију различитих модела. Овај феномен је посебно изражен у државама насталим на простору бивше СФРЈ, где је прелазак са једног система на други довео до формирања јединствених образаца у примени принципа професионализације и деполитизације државне службе.²³

Разноликост у примени ових принципа у европским државама показује да је свака држава развила властите механизме избора службеника у складу са својим специфичним условима, чиме се постиже флексибилност у примени европских стандарда на националном нивоу.²⁴

Србија је не само декларативно прихватила, већ и доследно имплементирала принцип деполитизације у погледу државних службеника, посебно у смислу одређивања њиховог статуса и врста. Политички утицај је максимално смањен у корист професионалног службеничког слоја. Као и друге државе бивше Југославије, Србија је усвојила поделу на руководеће и остале службенике, при чему је посебан акценат стављен на смањење политичког утицаја на руководеће службенике. Ово је постигнуто прописивањем дужег трајања мандата руководећих службеника од мандата Владе, као

²² Мартиновић, А. (2017). Службеничко право у Србији на размеђи векова – савремене тенденције у развоју службеничког система и избор државних службеника. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4, Правни факултет, Нови Сад, стр. 1603.

²³ Мартиновић, А. (2017). *исто*, стр. 1603.

²⁴ Мартиновић, А. (2017). *исто*, стр. 1603.

и прецизним условима за њихово именовање и детаљним уређивањем поступака селекције.²⁵

Закон о државним службеницима успоставља транспарентан и објективан процес избора, где је јавни конкурс дефинисан као основни метод селекције, што смањује могућност политичког утицаја, нарочито на нижим и средњим нивоима државних службеника. При запошљавању у државни орган кандидатима су под једнаким условима доступна сва радна места. Избор кандидата врши се на основу провере компетенција.²⁶ Овакав приступ је усклађен са демократским принципима службеничког права и уједно применљив у реалности, чиме Србија показује тежњу ка моделима *merit* и отвореног система.

Иако политички утицај није у потпуности искључен, мере које су предузете омогућавају балансирану примену тог утицаја. Политички функционери и даље задржавају одређени степен утицаја на избор својих најближих сарадника, што је неопходно за ефикасно спровођење њиховог мандата. Овај утицај је, међутим, ограничен тако да не угрожава основне принципе на којима почива службенички систем, чиме се постиже компатибилност са концептом државне управе и обезбеђује стабилност и професионализам у управљању државним пословима.²⁷

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.²⁸

Децентрализовани модел избора државних службеника карактерише самосталност органа управе у расписивању конкурса и одлучивању о избору кандидата,

²⁵ Мартиновић, А. (2017). *исто*, стр. 1600.

²⁶ Закон о државним службеницима, чл. 9.

²⁷ Лончар, З., Мартиновић, А., Голић, Д. (2016). Модели избора државних службеника у државама бивше Југославије, *Правни живот*, 65(10). Удружење правника НР Србије и Босне и Херцеговине, Београд, стр. 251-266.

²⁸ Мартиновић, А. (2017). *исто*, стр. 1596.

уз примену унапред утврђених критеријума. Овај приступ се примењује у земљама попут Шпаније, Шведске, Данске, Норвешке, Немачке и Аустрије. У државама насталим распадом Југославије, изузев службеничког система на нивоу БиХ, овај модел је доминантан за извршна радна места, док је у Хрватској заступљен и код положајних радних места. Иако овај систем омогућава већу флексибилност органима управе у прилагођавању избора својим специфичним потребама, често се критикује због подложности политизацији и прекомерне концентрације моћи у рукама руководиоца. Због тога се у пракси примењују различите комбинације или модификације овог модела, у зависности од врсте и нивоа државних службеника, при чему је један од модела обично доминантан.²⁹

Посебни услови за пријем у радни однос државних службеника варирају у зависности од државе и врсте радног места. У Србији, ови услови се разликују у зависности од тога да ли је службеник на положају или на извршилачком радном месту, при чему су најчешћи критеријуми ниво образовања и радно искуство. Слична решења постоје и у другим земљама региона, попут Црне Горе.³⁰

У Хрватској је Закон детаљније дефинисао услове и препреке за избор државних службеника, као и методе провере компетенција, усвајајући концепт мерит система. Међутим, велика дискрециона овлашћења конкурсних комисија и руководиоца органа и Владе омогућавају флексибилнију примену овог система. Хрватска такође предвиђа могућност психолошког тестирања кандидата, што може бити кључан фактор у процесу селекције. У Босни и Херцеговини нема законске диференцијације између општих и посебних услова за избор државних службеника, при чему на нивоу БиХ и Федерације БиХ постоје само општи услови. У Републици Српској су ти услови постављени кумулативно, али посебни услови нису детаљно регулисани законом.³¹

²⁹ Мартиновић, А. (2017). *исто*, стр. 1596.

³⁰ Мартиновић, А. (2017). *исто*, стр. 1594.

³¹ Мартиновић, А. (2017). *исто*, стр. 1594.

2. ЗАСНИВАЊЕ РАДНОГ ОДНОСА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Заснивање радног односа државних службеника у Републици Србији регулисано је Законом о државним службеницима, који поставља оквир за пријем, рад и престанак радног односа у државној управи. Основни принципи који се примењују при запошљавању државних службеника су јавност конкурса, једнаке могућности и професионалност у раду.

2.1. Законодавни оквир

Службенички систем у Републици Србији уређен је низом закона и прописа који дефинишу статус, права, обавезе и одговорности државних службеника, са циљем обезбеђивања ефикасности и транспарентности јавне управе. Основни правни акт који регулише ову област је Закон о државним службеницима, који поставља темеље за регрутовање, запошљавање, напредовање и дисциплинску одговорност државних службеника.

„Историјски гледано, Србија има дугу традицију у овој области, још од средине XIX века, када је постојало посебно чиновничко право. Овај систем је пратила теоријска елаборација проблема чиновничког односа, што је потврђено у радовима пионира српске управноправне науке, као и кроз позитивно-правна решења која су регулисала положај државних службеника у Кнежевини и касније Краљевини Србији. Службенички системи држава бивше Југославије прошли су кроз јединствен процес развоја. У институционализацији савремених службеничких система понекад се прибегавало преузимању решења из других система, која су често била неспретно адаптирана локалним условима. У другим случајевима, тежило се проналажењу оригиналних форми, али је заједничко опредељење ка евроинтеграцијама служило као водилца свим процесима у овој области.“³²

Одмах по завршетку Другог светског рата, новоформирана Демократска Федеративна Југославија приступила је изради законске регулативе која би уредила статус државних службеника. У том периоду донесене су важне уредбе, као што су Уредба о постављењу и унапређењу државних службеника, Уредба о праву на пензију и Уредба о пензионисању државних службеника.³³ Ове уредбе су представљале

³² Мартиновић, А. (2017). *исто*, стр. 1591.

привремена решења до усвајања Закона о државним службеницима 1946. године.³⁴ Према том закону, статус државних службеника су имала лица запослена у органима државне управе, заступничким телима и правосудним институцијама, као што су судови и јавна тужилаштва. Државни службеници су били подељени у две категорије: службеници од каријере и пригодни службеници.

„Током постојања СФРЈ, Србија је имала сопствени републички службенички систем, који је био усклађен са савезним прописима. До 1991. године, јавни службеници у Србији су били радници у органима управе, а њихова права, дужности и одговорности су се остваривала у оквиру радних заједница. Ова права су била третирана као посебан облик остваривања службеничког односа, који је имао сличности са остваривањем радних права у привредној сфери. Овакав систем је био пример специфичног модела службеничког права који је функционисао у оквиру југословенског федералног уређења.“³⁵

Према речима професора З. Лончара, након више од пола века социјалистичко-самоуправног уређења, у коме се државни службеници нису правно разликовали од запослених у недржавним организацијама, Србија је формално започела посебно регулисање правног положаја државних службеника 1991. године. Тада је доношењем Закона о радним односима у државним органима створен правни оквир који је уредио положај запослених у органима државне управе и другим државним институцијама на другачијим основама у односу на радне односе код осталих послодаваца.³⁶ Након усвајања Стратегије реформе државне управе 2004. године, уследила је реформа правног оквира, укључујући доношење новог Закона о државној управи и пратећег сета прописа који су регулисали службенички систем. Ови нови закони и подзаконски акти успоставили су темеље за модернизацију државне службе. Кључни међу њима су Закон о државним службеницима и Закон о платама државних службеника и намештеника, који су регулисали статус, права и обавезе државних службеника, као и структуру плата. Додатно, донети су бројни подзаконски акти који су детаљно уредили различите аспекте службеничког система. Међу њима су: Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима, која је управљала људским ресурсима у државним органима;

³³ Уредба о пензионисању државних службеника, Објављено у службеном листу ДФЈ, бр. 9/45

³⁴ Закон о државним службеницима, Службени лист ФНРЈ 51/46

³⁵ Петровић, М., & Влатковић, М. (1990). *Закон о државној управи са коментаром*. „Службени гласник СР Србије“, стр. 113-162. Наведено према: Влатковић, М. (2009). *Службеничко право*. Бјеседи и БЛЦ, стр. 64.

³⁶ Лончар, З. (2013). Деполитизација и професионализација управе у Републици Србији. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4, Нови Сад, стр. 187.

Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника; Уредба о оцењивању државних службеника, која је уредила систем оцене рада; и Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места. Ове мере су биле усмерене на професионализацију, транспарентност и ефикасност у раду државних службеника, чиме је унапређен укупни систем државне управе у Србији.³⁷

Према речима професора З. Лончара, најзначајнији допринос реформи службеничког система у Републици Србији, која је спроведена у периоду од 2005. до 2007. године, било је успостављање нових процедура за запошљавање и селекцију кадрова, као и увођење каријерног система у коме се напредовање заснива на заслугама, објективном оцењивању и стручном усавршавању државних службеника. Овом реформом је направљена јасна подела између политичких и професионалних (неполитичких) радних места у државној управи.

Професор З. Лончар посебно истиче да су министри и државни секретари (заменици министара) постали једини политички функционери у државној управи, при чему је њихов мандат везан за мандат Владе. Сви остали запослени у државној управи постали су део категорије државних службеника, који се примају искључиво путем конкурса и у складу са законом прописаним процедурама. Реформа је такође увела и категорију намештеника, односно лица која обављају пратеће, помоћно-техничке послове у државним органима. У оквиру државних службеника направљена је јасна разлика између службеника на положајним (руководећим) радним местима и оних на извршилачким радним местима. Оваква подела је омогућила већу професионализацију државне управе, са фокусом на заслуге и компетенције приликом напредовања, уз јасно дефинисане критеријуме за оцењивање и стручни развој.³⁸

Општи режим радног односа установљен је Законом о раду.³⁹ Овај Закон је матични закон у материји радних односа и има својство општег закона. То значи да се он примењује на све запослене и све послодавце, осим уколико одређено питање није другачије регулисано неким другим законом („*lex specialis derogat legi generali*“).

³⁷ Лончар, З. (2013). *исто*, стр. 188.

³⁸ Лончар, З. (2013). *исто*, стр. 189.

³⁹ Закон о раду, "Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење

Дакле, одредбе Закона о раду примењују се и на запослене државне службенике, осим ако законом није другачије регулисано.⁴⁰

У државним органима важи посебан режим који је дефинисан Законом о државним службеницима. Он се примењује на државне службенике у различитим институцијама (јер, „државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштва, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина“⁴¹). Закон о државним службеницима овде има карактер посебног закона. Тако, Закон о раду ће се примењивати у погледу свих права, обавеза, одговорности лица у државним органима која нису уређена Законом о државним службеницима.

2.2. Услови за заснивање радног односа

Запошљавање у државној управи Републике Србије спроводи се путем јавних конкурса, где се кандидати бирају на основу квалификација, радног искуства и компетенција, са циљем да се осигура професионализација државне службе. Овај процес омогућава избор најквалификованијих кандидата, доприноси ефикасности и стручности државне управе.

Битну новину у избору државних службеника представља увођење института интерног конкурса, који је добио приоритет у односу на јавни конкурс. Значај таквог правног решења се огледа у чињеници да је тиме, при попуњавању извршилачких радних места, дато првенство запосленима који већ раде у органима државне управе, што је додатно допринело већој професионализацији и деполитизацији државне управе.⁴² Напредовање државних службеника данас почива на мешовитом систему,⁴³ при чему се разликују два облика напредовања – на више радно место и повећање плате за рад на истом радном месту, а засновано је на оцењивању.⁴⁴

„Најновији правци развоја јавне управе ослањају се на све већу сарадњу између управе и грађана, коју обележавају неколико кључних постулата. Прво, јавна управа је

⁴⁰ Петковић, А. (2014). *исто*, стр. 89.

⁴¹ Закон о државним службеницима, чл.2

⁴² Рабреновић, А., & Вукашиновић-Радојчић, З. (2010). Новине у службеничком систему државне управе Србије. *Правни живот*, 10, Удружење правника НР Србије и Босне и Херцеговине, Београд, стр. 424.

⁴³ Давитковски, Б., Лончар, З., & Павловска-Данева, А. (2012). *Наука о управи*. Подгорица, стр. 158-160.

⁴⁴ Рабреновић, А. (2009). Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање. *Правни живот*, 11, Удружење правника НР Србије и Босне и Херцеговине, Београд, стр. 144.

у служби грађана и привреде, што значи да је примарни циљ управе задовољење потреба друштва и економије. Партнерство и партиципација подразумевају активно укључивање грађана у доношење одлука и креирање јавних политика, док професионализам и лична одговорност наглашавају потребу за стручним и одговорним понашањем службеника. Кооперација између јавних органа и других сектора, слободан проток информација, као и стално усавршавање и модернизација управе су кључни елементи модерне јавне управе. Иновативност и споразумевање о задовољавању потреба грађана и привреде у оквиру међусобног разумевања улога јавног и приватног сектора доприносе ефикасности и транспарентности управе.⁴⁵

На европском континенту, постоји традиционално схватање да су државни службеници повезани са ауторитетом државе, те се њихова права и дужности сматрају једним од „темеља и кључних манифестација правне државе.“⁴⁶ Специфичност радноправног односа државних службеника произилази из јединствености послодавца – државе, као и објекта њихове обавезе, која се односи на пружање јавних услуга. Такође, службенички однос је заснован на специфичној каузи – јавном интересу, што га разликује од уобичајених радноправних односа у приватном сектору.⁴⁷

При одређењу самог појма службеничког система, Н. Врањеш наводи да службенички систем представља низ законских и подзаконских текстова којима се регулише службенички статус јавних службеника током вршења јавне службе као и скуп активности и института јавних службеника и органа управе које чине његове саставне делове, а као његове битне елементе издваја следеће: (1) анализа потреба и планирање радних места; (2) селекција и пријем у радни однос; (3) разврставање (класификација) радних места; (4) напредовање и награђивање јавних службеника; (5) оцењивање рада јавних службеника; (6) стручно усавршавање јавних службеника; (7) мобилност јавних службеника и (8) платни систем.⁴⁸ Када говори о врсти службеничких система, исти аутор издваја три основна: каријерне, отворене (позиционе или системи радних места) и комбиноване службеничке системе.⁴⁹

⁴⁵ Каврац, Д. (2003). *Јавна управа, реформа-тренинг-ефикасност*. Савет за државну управу Владе Републике Србије и др., Београд, стр. 63-64.

⁴⁶ Дагчевић, Љ. (2016). Европски стандарди статуса државних службеника. *Правне теме*, 7, Универзитет у Новом Пазару, Нови Пазар, стр. 193.

⁴⁷ Шундерић, Б. (2005). Природа аката којим се успоставља службенички однос. *Радно и социјално право: Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, Тенденције у развоју радног и социјалног права, Удружење за радно и социјално осигурање Србије и Црне Горе и Интермекс, 1-6, Правни факултет, Београд, стр. 44.

⁴⁸ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 45-46.

⁴⁹ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 48-49.

„Несумњиво је да начин запошљавања у јавној управи, као кључни елемент службеничке политике, директно утиче на њено функционисање. Традиционални систем селекције у јавну службу је централизован и ослања се на формална тестирања, што омогућава транспарентан и објективан процес. Такав приступ оставља руководиоцима ограничену дискрецију и флексибилност у избору кандидата, чиме се обезбеђује заштита од патронаже и политичког утицаја. Међутим, овај систем се све више суочава са изазовима који долазе од бржих и флексибилнијих пракси из приватног сектора, које се често показују као ефективније и ефикасније. Иако такви приступи могу убрзати процес запошљавања и прилагођавања потребама послодаваца, они истовремено носе ризике као што су патронажа, непотизам и политичка интервенција у државну службу. Стога је неопходно постићи равнотежу између потребе за флексибилношћу и брзином процеса и очувања интегритета и непристрасности јавне управе.“⁵⁰

Службенички однос представља специфичан однос између јавног службеника и управне организације у којој он професионално обавља своју делатност. Природа овог односа изазива бројне дилеме у правној теорији. Питања која се најчешће постављају укључују: да ли је службенички однос управни, радни или посебни радни однос; да ли је у питању уговорни однос или статусни однос; да ли је то једностран или двостран однос; и да ли службенички однос припада јавној или приватној сфери права.⁵¹ На основу ових разматрања, већина правних теоретичара закључује да је службенички однос радни однос посебне врсте, са специфичним правним режимом. Н. Врањеш (2015) наводи да се питања природе службеничког односа могу разматрати кроз анализу правне природе акта којим је јавни службеник примљен у јавну службу, односно акта којим је конституисан службенички однос. У том контексту постоје три основна теоријска приступа:

- уговорна теорија,
- теорија једностраног акта и
- теорија двостраног акта.⁵²

⁵⁰ Sundell, A. (2013). The Conditional Relationship Between Traditional Civil Service Recruitment and Meritocracy. APSA 2013 Annual Meeting Paper, American Political Science Association, стр. 1. Доступно на SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2301653>. Приступљено: 20.8.2024.

⁵¹ Potočnjak Ž. *Радни односи државних службеника*, Правни факултет у Загребу, Катедра за радно и социјално право. Доступно на: https://www.pravounize.hr/downloadrepository/Drzavni_sluzbenici.pdf. (Приступљено: 25.8.2024.)

⁵² Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 61-62.

Као државни службеник може да се запосли пунолетан држављанин Републике Србије који има прописану стручну спрему и испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, ако му раније није престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци.⁵³ Као државни службеник на извршилачком радном месту може да се запосли и лице које нема положен државни стручни испит, али је дужно да га положи у року утврђеном овим законом.⁵⁴ Поред тога, за рад на положају потребно је и 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 девет година радног искуства у струци или седам година радног искуства у струци од којих најмање две године на руководећим радним местима или пет година радног искуства на руководећим радним местима.⁵⁵

Државни службеник који је први пут постављен на положај дужан је да у року од једне године од дана постављења на положај похађа програм обуке из члана 45 Закона о државним службеницима у областима стручног усавршавања утврђеним за државне службенике који се први пут постављају на положај.⁵⁶

Радна места, потребан број државних службеника на сваком радном месту, услови за рад на сваком радном месту који се односе на врсту и степен стручне спреме, односно образовања, државни стручни испит или посебан стручни испит и потребно радно искуство у струци, као и потребне компетенције за обављање послова радног места у државном органу одређују се правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу.⁵⁷

Радно место може да се попуни кад се испуне два услова: да је радно место предвиђено Правилником и да се његово попуњавање уклапа у донесени кадровски план. Кад се оба услова испуне, руководилац одлучује да ли је потребно да се радно место попуни.⁵⁸

⁵³ Закон о државним службеницима, чл. 45, ст.1.

⁵⁴ Закон о државним службеницима, чл. 45, ст.2.

⁵⁵ Закон о државним службеницима, чл. 45, ст.3.

⁵⁶ Закон о државним службеницима, чл. 45, ст.4.

⁵⁷ Закон о државним службеницима, чл. 46.

⁵⁸ Закон о државним службеницима, чл. 47.

Извршилачко радно место попуњава се: премештајем унутар истог државног органа; премештајем по основу споразума о преузимању; премештајем из другог државног органа по спроведеном интерном или јавном конкурс у и заснивањем радног односа ако је на јавном конкурс у изабран кандидат који није државни службеник.⁵⁹

Ради попуњавања извршилачког радног места у органима државне управе и службама Владе може да се спроведе интерни конкурс ако радно место није попуњено премештајем државног службеника унутар истог органа или премештајем по основу споразума о преузимању.⁶⁰

На интерном конкурс у могу да учествују само државни службеници из органа државне управе и служби Владе који су у радном односу на неодређено време и државни службеници који су у радни однос на одређено време примљени након спроведеног јавног конкурса због привремено повећаног обима посла. Интерни конкурс оглашава Служба за управљање кадровима у року од осам дана од дана пријема решења руководиоца о попуњавању извршилачког радног места и других података потребних за оглашавање.⁶¹

Интерни конкурс спроводи конкурсна комисија. Конкурсну комисију именује руководилац. Руководилац је дужан да упућује државне службенике из јединица за управљање кадровима и на руководећим радним местима на програме обука којима се стичу и унапређују способности за провере компетенција кандидата у изборном поступку. Конкурсна комисија одговорна је за спровођење конкурсног поступка у складу са законом. Нико не сме вршити утицај на члана конкурсне комисије да нешто чини или не чини супротно прописима.⁶²

Јавни конкурс оглашава орган државне управе који попуњава радно место на својој интернет презентацији, на интернет презентацији Службе за управљање кадровима, на порталу е-управе, на огласној табли, интернет презентацији и периодичном издању огласа Националне службе за запошљавање.⁶³

Јавни конкурс спроводи конкурсна комисија коју именује руководилац, применом одредаба овог закона о именовању конкурсне комисије за спровођење интерног конкурса.⁶⁴

⁵⁹ Закон о државним службеницима, чл. 48.

⁶⁰ Закон о државним службеницима, чл. 48.

⁶¹ Закон о државним службеницима, чл. 50.

⁶² Закон о државним службеницима, чл. 51.

⁶³ Закон о државним службеницима, чл. 54.

⁶⁴ Закон о државним службеницима, чл. 54.

На попуњавање извршилачких радних места у осталим државним органима примењују се одредбе овог закона о интерном и јавном конкурс у органима државне управе и службама Владе, изузев одредаба о саставу конкурсне комисије и о надлежности Службе за управљање кадровима.⁶⁵

Састав конкурсне комисије, начин провере компетенција, критеријуме и мерила за избор на радна места прописује за судове и јавна тужилаштва министар надлежан за правосуђе, а за остале државне органе тела одређена њиховим актима.⁶⁶

По правилу, државни службеник заснива радни однос на неодређено време. Радни однос који је заснован на неодређено време може да престане само у законом одређеним случајевима.⁶⁷

Ради попуњавања положаја спроводи се интерни или јавни конкурс. Ако је положај попуњен, конкурс за попуњавање положаја оглашава се најкасније у року од 90 дана пре истека времена на које је државни службеник на положају постављен.⁶⁸

2.3. Процес селекције и запошљавања

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. 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.⁶⁹

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

⁶⁵ Закон о државним службеницима, чл. 57.

⁶⁶ Закон о државним службеницима, чл. 61.

⁶⁷ Закон о државним службеницима, чл. 62.

⁶⁸ Закон о државним службеницима, чл. 66.

⁶⁹ Мартиновић, А. (2017). *исто*, стр. 1595.

службеника спроводи посебан, специјализовани орган који оглашава слободна радна места, спроводи тестирање и рангирање кандидата, на основу чега орган у 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 кадрове 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 система избора државних службеника је да управни органи самостално расписују конкурсе за ново запослење и врше коначан избор кандидата, ослањајући се на унапред прописане критеријуме. Овај приступ се примењује у земљама попут Шпаније, Шведске, Данске, Норвешке, Немачке и Аустрије. У државама бивше Југославије, са изузетком службеничког система на нивоу БиХ, овај модел је доминантан када је реч о попуњавању извршилачких радних места, док је у Хрватској примењен и за положајна места. Децентрализовани систем пружа већу слободу органима управе, омогућавајући им да прилагођавају избор према својим специфичним потребама. Међутим, овај систем је често критикован због већег ризика од политизације управе и претераног утицаја руководиоца органа на избор кандидата, што може довести до непотизма и патронаже. Због ових потенцијалних недостатака, у многим државама се користе комбинације или модификације елемената децентрализованог модела, зависно од нивоа државних службеника који се бирају или врсте радних места. Увек постоји одређени степен балансирања, при чему је један модел обично доминантнији, у зависности од конкретних потреба и правног оквира одређене државе.⁷⁰

Каријерни и отворени модел запошљавања у државној управи разликују се по начину попуњавања радних места државних службеника и доступности тих места лицима ван јавног сектора. У каријерном моделу, радна места на нижим хијерархијским

⁷⁰ Мартиновић, А. (2017). *исто*, стр. 1596.

нивоима се попуњавају путем јавног конкурса, што омогућава приступ и кандидатима који нису запослени у јавној управи. Међутим, виша радна места су резервисана за постојеће запослене у државној управи, који напредују путем распоређивања или интерних конкурса. Услови за напредовање, укључујући стручно образовање, радно искуство и обуку, као и критеријуми и поступци напредовања, прописани су законом.

Предности каријерног модела укључују стабилност и континуитет, јер се виши кадрови формирају из редова постојећих службеника који имају искуство и познају функционисање система. Ово може допринети квалитету рада и већој мотивисаности службеника. Такође, овај модел смањује број политичких именована, чиме се ствара већа отпорност на политички утицај у државној служби. Међутим, унутрашњи политички утицај може и даље постојати у облику награђивања „послушних“ кадрова.

Иако Србија има дугу традицију државне управе и службеничког система, који је укључивао неке од принципа савременог службеничког права, друштвене и политичке промене су изнедриле потребу за модернизацијом. Нови концепт службеничког односа, који је уведен ради усклађивања са савременим тенденцијама, и даље одражава основне потребе за стабилношћу и професионализмом које су дефинисале ранији развој службеничког система. Иако су принципи остали углавном исти, приступ и решења су се прилагодила савременим изазовима и потребама јавне управе.⁷¹

Начин избора државних службеника у Србији зависи од врсте радног места. Приликом попуњавања упражњених положајних места, јавни конкурс представља основни метод избора, док код извршилачких радних места предност имају други начини попуњавања, као што су интерни конкурси и распоређивање постојећег кадра. Интерни конкурс има предност и при попуњавању положајних радних места, што одражава комбинацију каријерног и уговорног модела запошљавања, с тим да у Србији доминира каријерни модел.

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 препоставке мерит система. Њега донекле „ублажава“ чињеница да је мандат положајних радних места временски ограничен, да

⁷¹ Лончар, З. (2012). Правни положај покрајинских службеника. *Радно и социјално право*. 1, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије. Београд, стр. 145-147.

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:⁷²

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.

Када се оба услова за попуњавање радног места испуне, руководилац има дискреционо право да процени да ли је неопходно да се то радно место попуни, што уводи додатни критеријум – критеријум процене. Избор државног службеника на положај може се спровести путем интерног или јавног конкурса. Интерни конкурс је обавезан у случајевима када Влада попуњава положај. У осталим случајевима, јавни конкурс може бити одмах расписан. Служба за управљање кадровима оглашава и интерне и јавне конкурсе, док конкурсна комисија, коју именује Високи службенички савет, спроводи селекцију кандидата. Комисију чине чланови Високог службеничког савета и стручњаци за одређену област, а један од чланова може бити и државни службеник из органа у коме се попуњава положај. Овај систем представља значајан допринос професионализацији у процесу избора државних службеника.

Сличан модел постоји у Словенији, где Савет за државну управу, који чине стручњаци, постављени функционери и државни службеници, дефинише стандарде компетенција за упражњена места и за конкретни конкурс. Савет врши проверу и рангирање кандидата, формирајући листу адекватних кандидата. На основу ове листе, Влада, на предлог функционера, доноси одлуку о постављењу. Овакви системи показују тежњу ка професионализацији и деполитизацији избора руководећих службеника.⁷³

Након окончања изборног поступка, конкурсна комисија саставља листу од највише три кандидата који су са најбољим резултатом испунили мерила прописана за

⁷² Мартиновић, А. (2017), *исто*, стр. 1600.

⁷³ Virant, G. (2011). Pravni režim selekcije najviših rukovodećih državnih službenika sa posebnim osvrtom na uređenju u državama na teritoriji bivše SFRJ. *Pravni život*, 10. Udruženje pravника Srbije, Beograd, str. 199-202.

избор. Руководилац органа управе предлог кандидата за избор на положај шаље Влади, која доноси одлуку о постављењу на положај.

Избор државних службеника на извршилачка радна места у Србији може се извршити на четири различита начина, што наглашава каријерни модел у државној управи. Први начин је премештај унутар истог органа, који има приоритет. Ако то није могуће, следећи корак је премештај на основу споразума о преузимању службеника из другог државног органа. Уколико се радно место не попуни ни на тај начин, спроводи се интерни конкурс. Тек ако интерни конкурс не успе, расписује се јавни конкурс. Ова процедура је усмерена на то да приоритетно омогући запосленима у државној управи, који већ поседују одговарајуће искуство, премештај и напредовање. На тај начин се потенцирају принципи професионализације и деполитизације, јер се радно место најпре нуди запосленима који су већ део система и доказали су своје компетенције. Поред тога, рационализација је такође важан аспект овог процеса, јер се обезбеђује да кадрови који већ имају искуство у државној управи буду искоришћени на најбољи начин. Ако јавни конкурс није успешан, радно место се не попуњава одмах, већ руководилац органа може одлучити да поново започне процес попуњавања радног места према истом редоследу радњи – премештај, преузимање, интерни и јавни конкурс. Оваква структура осигурава да се процес попуњавања радних места одвија у складу са принципима каријерног система и да се приоритет даје постојећим запосленима, док јавни конкурс остаје последња опција.⁷⁴

При пријему државног службеника на извршилачко радно место путем јавног конкурса, изборни поступак је заснован на објективним критеријумима који укључују оцењивање стручне оспособљености, знања и вештина кандидата. Ово оцењивање се врши у складу са мерилима прописаним за избор, чиме се смањује могућност политичког утицаја у процесу вредновања кандидата. Након завршетка конкурса, Комисија за спровођење конкурса саставља листу за избор, на којој се налазе кандидати са најбољим резултатима. Руководилац органа доноси коначну одлуку о избору државног службеника, али, иако није обавезан да следи тачан редослед кандидата на листи, избор мора бити направљен са те листе. Изабрани кандидат је у обавези да ступи на рад у року од осам дана од дана коначности решења о пријему у радни однос или решења о премештају, осим ако му руководилац органа не продужи рок из оправданих разлога. Ако кандидат не ступи на рад у предвиђеном року, сматра се да решење о

⁷⁴ Закон о државним службеницима, чл. 49-54.

његовом пријему није донесено, а руководилац може изабрати другог кандидата са исте листе. Ова процедура осигурава транспарентност и правичност у процесу запошљавања, уз поштовање утврђених мерила и правила конкурса.⁷⁵

У избору државних службеника на извршилачким радним местима у Србији доминира децентрализован модел. У овом моделу, кључну улогу има руководилац органа управе, који доноси одлуке о пријему или премештају на основу спроведеног конкурса. Руководилац има дискреционо право да, у оквиру законских оквира, одлучује о избору кандидата, што обезбеђује флексибилност и прилагођеност специфичним потребама сваког органа управе.⁷⁶ Међутим, улога Службе за управљање кадровима, која оглашава слободна радна места и учествује у рад конкурсних комисија, уноси елемент централизације у овај процес. Овај аспект централизације доприноси већем степену контроле запошљавања и напредовања државних службеника, јер обезбеђује транспарентност и уједначеност у примени прописа, као и заштиту од евентуалних злоупотреба. Стога, иако је модел доминантно децентрализован, централна улога Службе за управљање кадровима представља значајан механизам за осигурање квалитета и правичности у процесу избора и напредовања државних службеника.⁷⁷

3. ПРАВА И ОБАВЕЗЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Први кораци у области радноправне заштите радника настали су као резултат државне интервенције у регулисање радних односа. Ова интервенција, која се јавља крајем 19. и почетком 20. века, довела је до успостављања првих прописа у оквиру радничког законодавства, који су били усмерени на заштиту радника. Иако су ти прописи били ограничени како по обиму заштите, тако и по броју лица на која су се примењивали, њихово увођење означило је почетак правног ограничавања потпуне аутономије у слободном уговарању радних односа.⁷⁸

Анализа материјалних извора показала је да је за остварење ефикасне и свеобухватне заштите радника, како у току рада тако и у вези с радом, било неопходно интернационализовати права и слободе. Та интернационализација обухватила је не само грађанско-политичке аспекте, већ и економско-социјалну димензију права.

⁷⁵ Закон о државним службеницима, чл. 54-60.

⁷⁶ Мартиновић, А. (2017). *исто*, стр. 1603.

⁷⁷ Рабреновић, А & Вукашиновић-Радојчић, З. (2010). *исто*, стр. 423.

⁷⁸ Перић, К., С., (2019). Међународни стандарди рада – међународна организација рада, *Радно и социјално право*, Бр. 2, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, стр. 48.

Права и обавезе државних службеника у Републици Србији уређена су Законом о државним службеницима, као и другим релевантним прописима, који дефинишу оквир њиховог радног статуса, заштите, одговорности и етичког понашања. Ови закони имају за циљ да осигурају правилно функционисање јавне управе и очувају професионалност државних службеника.

3.1. Преглед основних права и обавеза

Концепт јавне службе, како је изнет у овом тексту, истиче да се државна служба не организује ради самих службеника, већ због потребе јавне службе. Државни службеници добијају права, привилегије и предности везане за њихову службу, али та права постоје искључиво због потребе да јавна служба функционише на ваљан начин. Како се наводи, ако би било могуће обезбедити ваљано функционисање јавне службе са сиромашним и незбринутим службеницима, не би им биле потребне никакве плате. Овде је наглашен значај баланса између права и обавеза службеника у контексту њиховог односа према јавним дужностима.⁷⁹

У једном правном односу права и обавезе најуже су повезани и условљени. Истакнути аутор Иво Крбек примећује да право и дужност у правном односу не постоје самостално и одвојено једно од другог. Ко има права има и обавезе. И поједине дужности, односно права, службеника су најуже међусобно повезана.

Деловање службеника је, у исто време, и његова дужност и његово право. У случајевима где се то његово право још није ни јасно искристалисало, онда се уместо о правима говори о предностима или погодностима (*les advantages*) службе. Зато се и читава подела на дужности и права не може прецизно извршити. Она често представља само помоћно средство за прегледније и лакше поступање. Службенички однос истиче се великом комплексношћу дужности и права. Код њега је најбитније да службеник не извршава само један конкретан, тачно одређен, посао него, напротив, он се укључује у државни организам и трајно врши читав низ послова.⁸⁰

Права и дужности државних службеника у Србији су дефинисани у Глави III Закона о државним службеницима, која детаљно уређује њихова овлашћења и одговорности приликом обављања службених дужности.

⁷⁹ Krbek, I. (1932). *Upravno pravo. Organizacija javne uprave. Knjiga II. Jugoslovenska štampa. Zagreb, str. 164.*

⁸⁰ Петковић, А. (2014). *исто*, стр. 49.

Државни службеници имају читав низ права, као и сви остали запослени, а сходно општим прописима о раду.⁸¹

Права државних службеника:⁸²

- Услови рада (Члан 12): Државни службеници имају право на услове рада који не угрожавају њихов живот или здравље. Имају право на техничке и друге услове потребне за рад, као и на заштиту од претњи, напада или других врста угрожавања безбедности на раду.
- Примања (Члан 13): Државни службеници имају право на плату, накнаде и друга примања у складу са законом који регулише зараде у јавном сектору. Закон о платама државних службеника и намештеника прописује да се плата састоји из основне плате и додатка на плату. „Основна плата се одређује множењем коефицијента са основницом за обрачун и исплату плата“.⁸³ Она службенику припада за пуно радно време. Под додацима на основну плату подразумевају се: додаток за минулирад, за ноћни рад, рад у дане празника који нису радни и сл.
- Одмори и одсуства (Члан 14): Одсуства са рада државни службеник користи, такође, на основу Закона о раду.⁸⁴ Државни службеници имају право на годишњи одмор од најмање 20 до највише 35 радних дана, као и на друге врсте одсуства, у складу са прописима о раду и колективним уговорима.
- Чланство у синдикатима (Члан 15): Државни службеници имају право на синдикално организовање и деловање. Кроз овакво ангажовање запослени штите своја права и унапређују услове рада. У том смислу ни државни службеници нису изузетак.⁸⁵ Државни службеници имају право да буду чланови синдиката или професионалних удружења и да учествују у њиховим управљачким телима.

⁸¹ Милков, Д. (2011). Управно право I. Правни факултет. Нови Сад, стр. 200-201.

⁸² Закон о државним службеницима, чл. 12-17.

⁸³ Закона о платама државних службеника и намештеника, "Сл. гласник РС", бр. 62/2006, 63/2006 - испр., 115/2006 - испр., 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014, 95/2018 и 14/2022, чл. 7.

⁸⁴ Закон о раду, "Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење

⁸⁵ Петковић, А. (2014). *исто*, стр. 54.

- Право на жалбу (Члан 16): Имају право на жалбу на решења којима се одлучује о њиховим правима и дужностима, осим ако је жалба изричито искључена законом.
- Додатна права (Члан 17): Посебним колективним уговором могу се утврдити додатна права која нису регулисана законом. Тако, Посебан колективни уговор за државне органе ближе уређује начин остваривања права и дужности службеника и намештеника која су утврђена Законом и подзаконским актима. Такође, он утврђује нека већа права и повољније услове рада од оних који су предвиђени законом и подзаконским актима. На пример, за време док се службеник налази на стручном усавршавању на које га упути руководилац, он остварује права као да се налази на раду.⁸⁶

Осим ових основних права, Закон о раду прописује и читав спектар других права запослених – заштита од дискриминације, низ одредби о заштити жена, малолетних лица, инвалида и сл.⁸⁷

Када се дође до питања дужности државних службеника, пожељно је, најпре, указати ко је надлежан да одлучује о дужностима (и правима) државних службеника а, затим, прећи на саму анализу службеничких дужности. Закон о државним службеницима⁸⁸ прописује да „о правима и дужностима државног службеника одлучује руководилац решењем. Руководилац може писмено да овласти државног службеника који има стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и најмање пет година радног искуства у струци да уместо њега одлучује о правима и дужностима државних службеника. Овлашћење може бити ограничено по садржини и трајању.“⁸⁹ У овом случају, тај државни службеник ће уместо руководиоца одлучивати о правима и дужностима државних службеника.

Дужности државних службеника:⁹⁰

- Извршење налога (Члан 18): Државни службеници су дужни да извршавају налоге претпостављених, осим ако сматрају да је налог

⁸⁶ Посебни колективни уговора за државне органе, "Сл. гласник РС", бр. 38/2019, 55/2020 и 44/2023

⁸⁷ Петковић, А. (2014). *исто*, стр. 50.

⁸⁸ Закон о државним службеницима, чл. 140-153.

⁸⁹ Закон о државним службеницима, чл. 140.

⁹⁰ Закон о државним службеницима, чл. 18-25.

противзаконит, супротан правилима струке или да његово извршење може проузроковати штету.⁹¹ У том случају, дужни су да о томе обавесте надређеног, а ако је налог поновљен у писаном облику, морају га извршити и о томе обавестити руководиоца.

- Чување поверљивости (Члан 23): Државни службеници су обавезни да чувају поверљивост службених, војних и пословних тајни у складу са законом.
- Пријављивање корупције (Члан 23а): Државни службеници су дужни да писмено обавесте непосредно претпостављеног или руководиоца ако имају сазнања о корупцији унутар државног органа. Након подношења оваквог извештаја, службеници су заштићени законом.
- Поштовање радног времена (Члан 24): Државни службеници су обавезни да поштују радно време и правила понашања у државном органу. Ако су спречени да раде, морају у року од 24 сата обавестити свог надређеног о разлозима. Оваквим својим понашањем он показује свој одговоран однос према послу који обавља, институцији у којој ради и правилима понашања у њој. Поштовање радног времена једна је од обавеза које се тичу правила понашања службеника на радном месту. Иначе, Кодекс понашања државних службеника⁹² детаљније уређује различита правила понашања на радном месту.
- Спречавање сукоба интереса (Члан 25): Државни службеници морају избегавати ситуације у којима би њихови приватни интереси могли утицати на обављање службених дужности. У случају потенцијалног сукоба интереса, дужни су да о томе обавесте свог претпостављеног и да се повуку из даљег учешћа у спорним активностима до решавања сукоба.
- Дужност прихватања премештаја: Следећа дужност јесте прихватање радног места у истом или другом државном органу на које је запослени трајно или привремено премештен. У оба случаја службеник мења организациону јединицу у којој је до тада радио. Прописивање овакве обавезе може се објаснити, управо, потребом реформе државне управе. Циљ је створити ефикасну и сарему администрацију која ће бити

⁹¹ Милков, Д. (2011). *исто*, стр. 201.

⁹² Кодекс понашања државних службеника, "Сл. гласник РС", бр. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019 и 32/2020

оспособљена за квалитетно обављање послова. То подразумева добро обучене кадрове који ће обављати високо професионално своје послове.⁹³

Према Влатковићу и др. државни службеници су у обављању својих послова дужни да се придржавају основних начела која доприносе правилном функционисању службеничког система и разумевању њихове улоге у јавном сектору. Основна начела рада јавних службеника су: (1) начело савесности; (2) начело законитости; (3) начело сразмерности; (4) начело непристрасности и политичке неутралности; (5) начело примарног интереса јавне службе; (6) начело резервисаности; (7) начело одговорности јавног службеника за стручност и делотворност његовог рада; (8) начело одговорности за штету и (9) начело јавности рада.⁹⁴

Према речима већине аутора, специфичност радноправног положаја државних службеника огледа се кроз два најбитнија принципа: *принципа хијерархије и принципа субординације*. „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.“⁹⁵

„Овај текст истиче значај примене хијерархије и субординације у организацији државне управе. Према овом моделу, државна управа је организована као једностепени систем у коме постоје надређени (виши) и подређени (нижи) органи и службеници. Између њих се успоставља кооперативна и конструктивна комуникација, а хијерархија се испољава на два начина. У ужем смислу, хијерархија подразумева власт над актима нижег органа, док у ширем смислу обухвата власт над актима и над службеницима нижих нивоа, што укључује именовање, разрешење и одлучивање о њиховој одговорности.“⁹⁶

Професорка Љ. Ковачевић појам субординације повезује са појмом „власт,“ коју дефинише као „право и моћ потчињавања некога или нечега својој вољи.“ Власт претпоставља постојање односа надређености и подређености, где је једно лице дужно да се подреди власти другог лица. Субординација, према томе, настаје као последица

⁹³ Петковић, А. (2014). *исто*, стр. 58.

⁹⁴ Влатковић, М., Брковић, Р., & Урдаревић, Б. (2013). *исто*, стр. 86-89.

⁹⁵ Петровић, Т. Ј. (2022). Специфичности радноправног положаја државних службеника у Републици Србији и земљама ЕУ. *Докторска дисертација*. Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет. Крагујевац, стр. 113.

⁹⁶ Петровић, Т. Ј. (2022). *исто*, стр. 114.

вршења власти, јер надређени субјект издаје наредбе, док подређени има обавезу да их извршава.⁹⁷

Овакав систем организације омогућава јасну расподелу одговорности и ефикасно функционисање државне управе, ослањајући се на узајамну зависност различитих нивоа органа и службеника, чиме се одржава ред и дисциплина у спровођењу јавних задатака.

3.2. Етички стандарди и професионалне обавезе

Етички стандарди и професионалне обавезе државних службеника у Републици Србији су кључни за осигурање професионалног, одговорног и транспарентног рада у јавној управи. Ове обавезе и стандарди су утврђени Законом о државним службеницима и другим релевантним прописима, који наглашавају непристрасност, законитост, одговорност и интегритет у раду.

Етички стандарди:

- Непристрасност и политичка неутралност: Државни службеници су дужни да обављају своје дужности без пристрасности и да се уздрже од изражавања и заступања својих политичких уверења на радном месту. Законитост и правилност рада морају бити на првом месту, уз стриктно придржавање професионалних стандарда (Члан 5 Закона о државним службеницима).
- Забрана дискриминације: Забрањено је било какво повлашћивање или ускраћивање права државних службеника на основу расе, вере, националности, пола, политичких уверења или других личних својстава. Ово осигурава једнаке могућности за све службенике (Члан 7).
- Јавност у раду: Информације о раду државних службеника морају бити доступне јавности у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, уз обавезу заштите података о личности (Члан 8).
- Избегавање сукоба интереса: Државни службеници морају избегавати ситуације у којима би њихови приватни интереси могли угрозити њихову непристрасност у обављању послова. Уколико дође до сукоба интереса,

⁹⁷ Ковачевић, Љ. (2013). Правна субординација у радном односу и њене границе. Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, стр. 22.

дужни су да пријаве овај сукоб и одступе од даљег учешћа у тим активностима.⁹⁸

- Поштовање људских права: Државни службеници су дужни да поштују и штите људска права и достојанство грађана у свом раду. Ова обавеза је основа за одржавање поверења грађана у јавне институције.

Професионалне обавезе:

- Законитост и одговорност: Државни службеници су одговорни за законитост, стручност и ефикасност свог рада. Они морају осигурати да се све одлуке и поступци заснивају на важећим законима и прописима, те да се примењују професионални стандарди у свим аспектима рада (Члан 6).
- Поштовање хијерархије и извршење налога:
- Службеници су дужни да поштују хијерархијску структуру у државним органима и извршавају налоге надређених, осим ако налог није у складу са законом или би могао проузроковати штету (Члан 18).⁹⁹
- Непрекидна обука и усавршавање: Државни службеници имају обавезу континуираног стручног усавршавања како би унапредили своја знања и вештине у складу са потребама свог радног места и органа у којем раде (Члан 10).
- Заштита службених тајни: Службеници су обавезни да чувају државне, војне, службене и пословне тајне у складу са законом, а свако откривање таквих података подлеже строгим правним санкцијама (Члан 23).
- Поузданост и тачност: Државни службеници морају да обезбеде поуздане и тачне информације у свом раду, те да се придржавају професионалних стандарда при сваком поступку и доношењу одлука.

Етички стандарди и професионалне обавезе су од кључног значаја за очување интегритета јавне управе и поверења грађана у рад државних службеника.

⁹⁸ Закон о државним службеницима, чл. 25.

⁹⁹ Закон о државним службеницима, чл. 18.

3.4. Специфичности пријема у државну службу у односу на заснивање радног односа према Закону о раду

Специфичност пријема у службу у односу на заснивање радног односа по Закону о раду огледа се, најпре у томе да Закон о државним службеницима регулише пријем у државну службу, који укључује специфичне услове и процедуре, док је заснивање радног односа у приватном сектору регулисано Законом о раду, који је општи акт за све запослене. Члан 47 Закона о државним службеницима прописује да се пријем у државну службу врши искључиво путем јавног конкурса, чиме се обезбеђује транспарентност и једнака доступност радних места.¹⁰⁰ Насупрот томе, Закон о раду (нпр. чланови који регулишу заснивање радног односа, као што је члан 32) не захтева јавни конкурс за запошљавање у приватном сектору, што омогућава већу флексибилност послодавцима.¹⁰¹

Закон о државним службеницима дефинише да кандидат мора имати прописану стручну спрему, бити пунолетан држављанин Србије и испуњавати друге законске услове. Такође, лица која немају положен државни стручни испит могу бити примљена, али су обавезна да га положе у року.¹⁰² У приватном сектору, према Закону о раду, услови за запослење одређује сам послодавац, што оставља простора за већу слободу у избору кандидата.¹⁰³

Закон о државним службеницима прописује да државни службеници уживају заштиту од незаконитог отпуштања, али су подложни дисциплинским мерама за повреду службене дужности.¹⁰⁴ У приватном сектору, Закон о раду (чланови 179-183) прописује процедуре за отказ, које су мање ригорозне и често зависе од уговора о раду.¹⁰⁵

Закон о државним службеницима прописује обавезу државних службеника да поступају у складу са етичким кодексом и избегавају сукоб интереса.¹⁰⁶ Закон о раду нема сличне посебне одредбе за рад у приватном сектору, осим ако то није регулисано интерним актима послодавца.

¹⁰⁰ Закон о државним службеницима.

¹⁰¹ Закон о раду, "Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење

¹⁰² Закон о државним службеницима, чл. 45.

¹⁰³ Закон о раду, чл. 26.

¹⁰⁴ Закон о државним службеницима, чл. 63.

¹⁰⁵ Закон о раду, чл. 179-183.

¹⁰⁶ Закон о државним службеницима, чл. 28.

4. ОЦЕЊИВАЊЕ И НАПРЕДОВАЊЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Оцењивање и напредовање државних службеника представља један од кључних аспеката ефикасног управљања људским ресурсима у јавној управи. Овај процес има за циљ да обезбеди правичну и објективну процену учинка државних службеника, као и да омогући њихов професионални развој и напредовање у складу са постигнутим резултатима и компетенцијама.

4.1. Систем оцењивања

Систем оцењивања државних службеника у Републици Србији је утврђен Законом о државним службеницима и представља механизам за процену радне успешности, компетенција и испуњености задатака на радном месту. Овај систем је кључан за професионални развој службеника, као и за одређивање њиховог напредовања, награђивања или предузимања одређених мера у вези са њиховим радним статусом.

Основни елементи система оцењивања:

- Циљеви оцењивања: Основни циљ оцењивања је да се утврди ниво радне успешности државних службеника, идентификују области за побољшање и утврде могућности за напредовање. Оцењивање такође служи као основа за доношење одлука о награђивању службеника и корективним мерама у случају недовољне успешности.
- Критеријуми за оцењивање: Оцењивање се врши на основу утврђених критеријума, који укључују:
 - Радне компетенције, које обухватају знања, вештине и способности неопходне за обављање задатака.
 - Остварене резултате, који се мере у односу на постављене задатке и стандарде квалитета рада.
 - Професионалност и понашање на радном месту, што укључује поштовање правила, тимски рад, иницијативу и одговорност.
 - Усавршавање и лични развој, које укључује учешће у програмима стручног усавршавања и спремност за стицање нових знања.

- Процес оцењивања: Оцењивање државних службеника обавља руководиоца или непосредно претпостављени. Процес обухвата преглед остварених резултата, анализу компетенција и процену у односу на постављене задатке. Оцењивање је годишње и у случају потребе може бити ванредно. У случају незадовољавајућих резултата, оцењивање се може вршити и у краћим интервалима како би се пратило побољшање.
- Оцене: Радна успешност се оцењује у неколико категорија, најчешће на скали од пет оцена, које се крећу од:
 - Изузетно успешан (врхунски резултати, надмашује очекивања),
 - Веома успешан (висок ниво успешности),
 - Успешан (испуњава очекивања),
 - Делимично успешан (испод очекивања),
 - Неуспешан (неиспуњава очекивања).

Ова категоризација омогућава да се на основу објективних критеријума утврди учинак и потенцијал за даљи развој службеника.

- Последице оцењивања: Позитивне оцене могу довести до напредовања у служби, већих примања или других облика награђивања. Негативне оцене могу довести до корективних мера, као што су додатне обуке, усмеравање на нове задатке, а у случају континуирано незадовољавајућег учинка, могућ је и престанак радног односа.
- Право на приговор: Службеници имају право на приговор уколико сматрају да су оцењени неправедно или да процена њиховог рада није у складу са стварним учинком. Приговор се подноси надлежном органу унутар државне службе у којој је службеник запослен.

Систем оцењивања је од великог значаја за осигурање ефикасности јавне управе, јер омогућава праведну и објективну процену рада државних службеника, мотивише их на постизање бољих резултата и осигурава да најспособнији и највреднији службеници добију прилику за напредовање и усавршавање. Овај систем истовремено штити интересе грађана и јавне управе, обезбеђујући висок ниво услуга и рада државних органа.

4.2. Критеријуми за напредовање

Да би се остварили циљеви вредновања способности и резултата рада државних службеника, неопходно је да систем оцењивања за собом повлачи одговарајуће последице које могу бити стимулативне или корективне. Оцењивање са позитивном оценом подразумева награђивање службеника кроз напредовање или повећање плата, чиме се подстиче даљи професионални развој и допринос. Са друге стране, негативне оцене резултирају санкцијама, укључујући назадовање или, у крајњем случају, престанак радног односа. Да би се постигли бољи резултати у раду и мотивисали државни службеници, потребно је успоставити систем награђивања који служи као стимуланс. Основна претпоставка концепта „новог јавног менаџмента“ је да повезивање плата са резултатима рада доприноси повећању ефикасности и делотворности државне управе. Овај модел подстиче службенике да се усредсреде на остваривање конкретних резултата, с обзиром да њихови лични успеси директно утичу на њихов професионални и финансијски статус. Овакав приступ наглашава важност мерења учинка и резултата, чиме се ствара окружење у коме су државни службеници мотивисани да стално побољшавају своје вештине и учинак, што у коначници доприноси бољем функционисању целокупне јавне управе.¹⁰⁷

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.¹⁰⁸

Напредовање у служби државних службеника у Републици Србији је уређено Законом о државним службеницима и представља процес који се базира на процени радне успешности и испуњавању услова које прописује закон. Напредовање се спроводи у складу са потребама државних органа, а заснива се на принципима једнаких могућности за све запослене.

Основни принципи напредовања:¹⁰⁹

¹⁰⁷ Рабреновић, А. (2009). *исто*, стр. 133.

¹⁰⁸ Петровић, Т. Ј. (2022). *исто*, стр. 170.

- Заслуге и радни учинак (Члан 10): Напредовање државних службеника зависи првенствено од њихове радне успешности, која се процењује на основу резултата остварених на радном месту. То подразумева да службеници који константно показују висок ниво стручности и професионалности имају предност у процесу напредовања.
- Потребе државног органа: Поред радне успешности, напредовање зависи и од потреба државног органа у којем службеник ради. У случајевима када постоји потреба за попуњавањем виших радних места, службеници који испуњавају услове имају могућност да буду разматрани за напредовање.
- Стручно усавршавање (Члан 10): Државни службеници имају обавезу да се стручно усавршавају, што је један од услова за напредовање. Стручно усавршавање је кључно за стицање додатних знања и вештина које су неопходне за обављање сложенијих послова на вишим позицијама.
- Процена радне успешности (Члан 49г): При напредовању службеника врши се процена њихових компетенција. Ова процена обухвата како функционалне компетенције (знања и вештине потребне за обављање послова), тако и понашајне компетенције (на пример, управљање информацијама, задатцима, професионалним односима).

Врсте напредовања:

- Напредовање у оквиру звања: Државни службеници могу напредовати у оквиру свог постојећег звања ако покажу висок ниво професионалности и ефикасности. Ово напредовање обично подразумева преузимање сложенијих послова и већу одговорност на радном месту.
- Напредовање на виша радна места: Државни службеници могу бити унапређени на виша радна места у оквиру истог или другог државног органа, уколико испуњавају услове у погледу образовања, радног искуства и компетенција.
- Прелазак у више звање: У зависности од сложености послова, државни службеници могу напредовати из једног звања у друго. На пример, службеник може напредовати из звања сарадника у звање саветника или

¹⁰⁹ Закон о државним службеницима, чл. 10.

самосталног саветника, уколико испуни прописане услове у погледу радног искуства и образовања.¹¹⁰

Процедура напредовања:

Процес напредовања спроводи се на основу одлуке руководиоца државног органа. Напредовање је увек повезано са проценом компетенција и потреба органа, а избор кандидата врши се на основу прописаних мерила и резултата процене радне успешности.

Напредовање у државној служби омогућава службеницима да напредују у својој каријери на основу заслуга, стручности и потреба службе, што подстиче професионални развој и ефикасност у раду јавне управе

4.3. Значај стручног усавршавања

Квалитетан систем оспособљавања је кључан за развој и напредак сваке организације, укључујући и државну управу. Оспособљавање је посебно значајно у државама које пролазе кроз процес транзиције, јер те државе морају спровести обимне реформе у свим секторима. У таквим околностима, државни службеници су приморани да се у кратком временском периоду прилагоде бројним променама. Запослени на свим нивоима државне управе суочавају се са константним изменама легислативе, као и са растућим захтевима приватног сектора и грађана. У таквим условима, само стручно оспособљени и флексибилни државни службеници могу успешно одговорити на ове изазове. Они који су спремни да стално унапређују своја знања и вештине не плаше се промена, већ их прихватају и ефикасно управљају њима. Државни службеници морају бити способни да самостално и ефикасно обављају управне послове, јер само уз континуирано стицање нових знања и вештина могу активно учествовати у реформама и допринети већој ефикасности и законитости рада државне управе. Стога, континуирано оспособљавање не само да подиже професионалност државне службе, већ и омогућава службеницима да боље одговоре на потребе грађана и пословног сектора, што је кључно за успешност реформи у транзиционим државама.¹¹¹

За постизање квалитетног управног рада државним службеницима мора бити омогућен одговарајући ниво оспособљавања и усавршавања који ће обезбедити општи

¹¹⁰ Закон о државним службеницима, чл. 35-43.

¹¹¹ Минглич, Г. (2007). Анализа потреба за стручним усавршавањем – спровођење систематског усавршавања и развоја у државној управи. Управа за кадрове. Подгорица, стр. 9-10.

квалитет управљачких капацитета, вештина и стремљења, а истовремено треба да буде усклађен са филозофијом константног напретка.¹¹²

Значај стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији је изузетно важан за ефикасно функционисање јавне управе и осигурање квалитетног обављања послова у државним органима. Стручно усавршавање се не односи само на стицање нових знања и вештина, већ и на континуирано побољшање постојећих компетенција, које су неопходне за обављање све сложенијих задатака у складу са променама у законодавству, технологији и управним процедурама.

Стручно усавршавање омогућава државним службеницима да се стално усавршавају у својим професионалним компетенцијама. Ово је важно јер се закони, процедуре и технологије у јавном сектору често мењају, па је неопходно да службеници буду у току са актуелним трендовима и новим захтевима у свом послу.

Стручно усавршавање омогућава службеницима да се прилагоде новим изазовима и условима рада, било да су они технолошке, организационе или законодавне природе. Службеници који су у току са новим развојима могу ефикасније да обављају своје задатке и доносе боље одлуке у корист грађана и државне управе.

Континуирано стручно усавршавање директно утиче на побољшање квалитета рада у државној служби. Службеници који редовно похађају обуке, радионице и семинаре могу ефикасније да примењују најбоље праксе у свом раду, што доводи до бољих резултата и квалитетнијег пружања услуга грађанима.

Стручно усавршавање је често услов за напредовање у државној служби. Службеници који редовно учествују у програмима обуке и развоја стичу нова знања и вештине које их квалификују за више позиције и одговорније задатке у оквиру јавне управе.¹¹³

Могућност стручног усавршавања често делује као значајан мотиватор за државне службенике. Када службеници имају прилику да унапређују своје знање и вештине, они се осећају вреднованим и мотивисаним да остварују боље резултате у свом раду. У свету где се технологија брзо развија, стручно усавршавање је неопходно за успешну примену нових алата и техника у раду. На пример, службеници који раде са информационим системима морају бити обучени за коришћење нових софтвера, што је кључно за ефикасну администрацију и управљање.

¹¹² Петровић, Т. Ј. (2022). *исто*, стр. 185.

¹¹³ Закон о државним службеницима, чл. 2.

Образовани и стручно оспособљени службеници су у могућности да донесу боље и информисаније одлуке. Они лакше разумеју сложене правне и административне процедуре, што води ка доношењу правовремених и квалитетних решења у оквиру државне управе. Стручно усавршавање такође омогућава државним службеницима да се упознају са међународним стандардима и праксама, што је посебно важно у контексту процеса европских интеграција Србије. Упознавање са најбољим праксама из других земаља омогућава јавним службеницима да унапреде свој рад и примене иновативна решења у локалном контексту. Стручно усавршавање је кључно за осигурање да државни службеници остану компетентни, ефикасни и мотивисани у свом раду. Ово не само да унапређује квалитет рада државне управе, већ и повећава поверење грађана у јавне институције. Уз континуирано учење и усавршавање, државни службеници су боље припремљени да одговоре на захтеве савременог друштва и допринесу развоју и побољшању рада јавне управе у Србији.

5. ПРЕСТАНАК РАДНОГ ОДНОСА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Престанак радног односа државних службеника у Републици Србији је уређен Законом о државним службеницима и обухвата различите основе на основу којих радни однос може престати. Престанак радног односа може бити инициран од стране државног органа, од стране службеника или на основу одређених правних услова и околности.

5.1. Услови и процедуре за престанак радног односа

У државној управи Србије престанак радног односа јасно је дефинисан одредбама Закона о државним службеницима и разликује се за извршилачка радна места и положаје.¹¹⁴ Државном службенику престаје рад на положају кад протекне време на које је постављен, ако поднесе писмену оставку, ако ступи на функцију у државном органу, органу аутономне покрајине или локалне самоуправе, ако буде укинут положај, ако му радни однос престане навршењем радног века или његовим писменим отказом, или ако буде разрешен.

Основи за престанак радног односа:

¹¹⁴ Петровић, Т. Ј. (2022). *исто*, стр. 255.

Истек уговора о раду на одређено време: Уколико је државни службеник био запослен на одређено време, његов радни однос престаје по истеку уговора. Ово је уобичајен случај када је службеник ангажован ради замене другог службеника или на пројектима са ограниченим трајањем.¹¹⁵

Отказ уговора о раду: Радни однос државног службеника може престати на основу отказа уговора о раду, који може бити: Отказ од стране државног органа због тешке повреде радне дисциплине, неиспуњавања радних обавеза, или других разлога прописаних законом. Отказ од стране службеника, где службеник може поднети оставку у складу са прописаним роком за обавештење.

Престанак радног односа по сили закона: Радни однос престаје аутоматски у случајевима као што су стицање услова за пензију, губитак држављанства, или осуђеност на затворску казну од најмање шест месеци. То може бити у случају:¹¹⁶

- Испуњења услова за старосну пензију.
- Губитка држављанства или ако службеник буде осуђен на казну затвора у трајању од најмање шест месеци.
- Смрти службеника.

Споразумни престанак радног односа: Државни службеник и државни орган могу постићи споразум о престанку радног односа, у складу са условима договореним између обе стране.¹¹⁷

Премештај на друго радно место или орган: У неким случајевима, службеник може бити преведен на друго радно место или у други државни орган, али ако не прихвати тај премештај, радни однос може престати.¹¹⁸

Дисциплинске мере и престанак због повреде радних обавеза: У случају тешке повреде радне дисциплине или неиспуњавања основних радних обавеза, државни орган може покренути поступак за престанак радног односа. Ово се обично односи на случајеве када службеник својим понашањем значајно наруши углед службе или не испуњава прописане задатке.

Положај је укинут ако буде укинут државни орган а његов делокруг преузме други државни орган или не преузме ниједан државни орган, ако део делокруга

¹¹⁵ Закон о државним службеницима, чл. 63.

¹¹⁶ Закон о државним службеницима, чл. 45.

¹¹⁷ Петровић, Т. Ј. (2022). *исто*, стр. 260.

¹¹⁸ Закон о државним службеницима, чл. 19.

државног органа у коме је и положај преузме други државни орган, или ако положај буде укинут доношењем новог или изменом постојећег Правилника.

Државни службеник разрешава се с положаја ако му у годишњем или ванредном вредновању радне успешности буде утврђено да је потребно побољшање или ако му радни однос престане због: осуде на казну затвора од најмање шест месеци или му је изречена условна осуда на казну затвора од најмање шест месеци без обзира на период проверавања за кривично дело које га чини недостојним за вршење дужности, коначног решења којим му је изречена дисциплинска казна престанка радног односа, коначног решења којим му је на основу вредновања радне успешности утврђено да није испунио већину очекивања, као и из других разлога предвиђених општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље запосленог и воље послодавца.¹¹⁹

Један од већих изазова за службенички систем у Србији је модернизација и унапређење ефикасности државне управе, укључујући борбу против корупције и повећање транспарентности. Реализује се низ реформи у оквиру процеса евроинтеграција, које су усмерене на усклађивање са стандардима Европске уније у области јавне управе и службеничког система. Један од важних аспеката реформи је и повећање учешћа националних мањина и особа са инвалидитетом у јавном сектору, као и развој система мериторног напредовања у државној служби.

Процедура престанка радног односа:¹²⁰

- Доношење решења: Престанак радног односа мора бити формализован кроз решење које доноси државни орган. Службеник мора бити обавештен о овом решењу у писаној форми, а у случају да службеник није доступан, решење се доставља путем поште или се објављује на огласној табли органа.
- Право на жалбу: Државни службеници имају право да поднесу жалбу на решење о престанку радног односа, осим у случајевима када је жалба изричито искључена законом. Жалба се подноси надлежном органу у прописаном року (обично осам дана од дана достављања решења).

¹¹⁹ Закон о државним службеницима, чл. 76-78.

¹²⁰ Закон о државним службеницима, чл. 16.

- Рокови и процедура ступања на снагу: Престанак радног односа ступа на снагу у року који је наведен у решењу, осим ако није другачије договорено или ако жалба на решење не одлаже његово извршење.

5.2. Правна заштита државних службеника у случају неправилности

Правна заштита државних службеника у случају неправилности је уређена Законом о државним службеницима и омогућава службеницима да се заштите од неправилних поступака који могу угрозити њихова права и положај. Овај систем заштите осигурава праведан поступак у случају да службеници сматрају да су оштећени у својим правима, било у вези са запослењем, напредовањем, дисциплинским поступцима, или престанком радног односа.

Основни механизми правне заштите:

- Право на жалбу: Државни службеници имају право да поднесу жалбу на решења донета у вези са њиховим радним односом, укључујући одлуке о премештају, оценама радне успешности, дисциплинским мерама или престанку радног односа.
- Жалба се подноси надлежном органу у прописаном року, који је обично осам дана од дана достављања решења.¹²¹
- Право на судску заштиту: Ако службеник није задовољан одлуком по жалби, има право да покрене управни спор пред надлежним судом. Управни спор омогућава судску контролу над законитошћу одлука државних органа.
- Судска заштита обезбеђује да службеник добије праведан и непристрасан третман у случајевима када сматра да је повређено његово право или да је одлука незаконита.
- Заштита од дискриминације: Државни службеници су заштићени од било каквог облика дискриминације на радном месту. Уколико сматрају да су дискриминисани на основу пола, расе, вере, политичког уверења или другог личног својства, службеници могу поднети жалбу надлежним органима и тражити заштиту у складу са законом.

¹²¹ Закон о државним службеницима, чл. 63.

- Заштита од незаконитог отказа: У случају незаконитог отказа, службеник има право на судску заштиту и враћање на посао. Суд може поништити одлуку о отказу ако утврди да је донета супротно закону или процедурама прописаним за престанак радног односа.
- Заштита узбуњивача: Државни службеници који пријаве корупцију или друге неправилности у свом органу уживају заштиту као узбуњивачи. Закон о заштити узбуњивача пружа додатну правну сигурност службеницима који пријаве незаконите активности, осигуравајући да не могу бити отпуштени или кажњени због својих пријава.
- Медијација и споразумно решавање спорова: У неким случајевима могућа је медијација или споразумно решавање спорова између службеника и државног органа, што омогућава мирно и брже решавање конфликта без дуготрајних судских поступака.

Процедура заштите:

Сваки државни службеник који сматра да су повређена његова права има могућност да поднесе захтев за правну заштиту. Процедура обухвата:

- Подношење жалбе унутар органа који је донео одлуку.
- Управни поступак у случају негативног решења на жалбу.
- Судски поступак као коначни облик правне заштите, ако службеник није задовољан претходним одлукама.

Права заштита је кључна за обезбеђивање праведног и законитог поступања према државним службеницима, те заштиту њихових права у случају било каквих неправилности или злоупотреба у јавним органима

5.3. Специфичности престанка правне заштите и радног односа према Закону о државним службеницима наспрам престанка радног односа према Закон о раду

Специфичности престанка радног односа и правне заштите у државној служби у односу на престанак радног односа према Закону о раду, огледају се у томе да је у државној служби престанак радног односа стриктно регулисан и утврђен члановима 77-83 Закона о државним службеницима.¹²² Разлози укључују истек мандата, губитак услова за обављање посла, одлуке дисциплинског органа, или организационе промене.

¹²² Закон о државним службеницима, чл. 77-83.

Према Закону о раду, разлози за престанак радног односа регулисани су кроз правила о отказ уговора о раду и укључују отказ због повреде радне обавезе, организационе потребе или отказ споразумом уговорних страна. У овим ситуацијама, послодавац има већу дискрецију.¹²³

У државној служби, поступак престанка мора бити формализован, често уз претходну дисциплинску процедуру. Посебан акценат ставља се на поштен поступак и право на одбрану.¹²⁴ Према Закону о раду, отказивање уговора о раду је једноставније, често се заснива на унапред дефинисаним условима у уговору, без обавезе сложених процедура.

Државни службеници уживају већу правну заштиту, укључујући могућност жалбе надлежним комисијама или судовима.¹²⁵ Такође, они имају право на повратак на радно место уколико суд утврди неправилности у поступку престанка. Запослени у приватном сектору могу поднети тужбу суду, али њихова заштита зависи од доказа и тумачења Закона о раду, што може бити мање предвидиво.

У државној служби, престанак радног односа услед дисциплинских мера може укључивати и забрану поновног запошљавања у државним.¹²⁶ У приватном сектору, отказ не носи додатне правне последице осим оних предвиђених уговором о раду.

У државној служби отпремнине се одређују према посебним прописима за државне службенике. У приватном сектору, висина отпремнине зависи од договора послодавца и запосленог, али мора бити у складу са Законом о раду (члан 158).

¹²³ Закон о раду, чл. 175-183.

¹²⁴ Закон о државним службеницима, чл. 79.

¹²⁵ Закон о државним службеницима, чл. 81.

¹²⁶ Закон о државним службеницима, чл. 80.

6. УПОРЕДНИ ПРИКАЗ СЛУЖБЕНИЧКИХ СИСТЕМА У ЗЕМЉАМА ПОСТСОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ТРАНЗИЦИЈЕ

Према дефиницији Е. Пусића, службенички систем представља „целовит склоп логички повезаних категорија“ у које се радна места и управни службеници разврставају на основу унапред утврђених критеријума. Ови критеријуми служе као основа за награђивање службеника и њихово напредовање у оквиру службе. Службенички систем, према Пусићу, обухвата три кључне компоненте: систем класификације радних места, платни систем и систем напредовања, што заједно чини оквир за кретање у служби.¹²⁷ На основу докумената Организације за економску сарадњу и развој (OECD), службенички систем може обухватати следеће компоненте:¹²⁸

1. запошљавање односно пријем у јавну службу;
2. разврставање по радним местима;
3. плате;
4. оцењивање;
5. напредовање;
6. стручно усавршавање и
7. мобилност односно покретљивост у служби.

Ове компоненте заједно формирају основу модерног службеничког система, осигуравајући професионалност, транспарентност и ефикасност у државној управи.

6.1. Положај службеничког система у Републици Мађарској

Положај службеничког система у Републици Мађарској регулисан је специфичним законским оквиром који дефинише статус, права и обавезе државних службеника, као и услове за пријем, напредовање и престанак радног односа у државној служби. Као чланица Европске уније, Мађарска је спровела бројне реформе у складу са европским стандардима, што је допринело професионализацији и већој ефикасности државне управе.

Мађарски службенички систем има одређене специфичности које произилазе из историјског развоја земље. Чак и у периоду комунизма, Мађарска је имала либералнији

¹²⁷ Pusić E. (1993). *isto*, str. 213.

¹²⁸ OECD. (2003). *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries (Background Note, GOV/PUMA 2003(17))*. Pariz, p. 2-46.

приступ у погледу администрације, јавне службе и јавних службеника у односу на друге источноевропске државе. Ова либералнија варијанта комунизма омогућила је да се мађарска јавна служба развија на начин који је био нешто флексибилнији и мање рестриктиван, чиме је постављена основа за реформе које су уследиле након транзиције ка тржишној економији и интеграције у Европску унију.¹²⁹

„Постојећи Закон о државној служби у Мађарској, који је на снази од 2011. године, успоставља систем у коме руководиоци државних органа имају пресудну улогу у доношењу одлука о радноправном статусу државних службеника. За разлику од претходног законодавства, нови закон отворено признаје снажан утицај политичке моћи у управљању кадровима. Јасно је наведено да државни службеник може бити отпуштен ако изгуби поверење руководиоца, што указује на експлицитнији и директнији приступ у поређењу са ранијим законским решењима.“¹³⁰

„Према Закону о јавним службеницима из 1992. године, службенички однос у Мађарској је представљао посебан радни однос између државе или локалне самоуправе као послодавца и јавних службеника, администратора и мануелних радника који обављају послове за њих. Тај однос је био заснован на специфичној врсти јавног уговора, а не на класичном радном уговору. Међутим, током 2001. године, око 20.000 јавних службеника изгубило је статус државних службеника и било подведено под одредбе Закона о раду. Ипак, службенички однос је остао посебан уговорни однос између државе или локалне самоуправе и јавног службеника, при чему се статус јавног службеника стиче посебним актом именовања, а не кроз уговор.“¹³¹

„Државни службеници у Мађарској су део шире категорије запослених у јавном сектору који су плаћени из државног буџета. Ова дефиниција обухвата велики број различитих професионалаца у јавном сектору, али само мали део тих запослених су државни службеници у ужем смислу. Према подацима Централне агенције за статистику, у новембру 2013. године од 3.99 милиона запослених у Мађарској, 1.102 милиона је радило у јавном сектору, од чега је само 105.000 лица имало статус државних службеника. Остале категорије јавних службеника чине униформисани службеници (војска, полиција, обавештајне службе), судије, тужиоци, политички

¹²⁹ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 130.

¹³⁰ Hajnal, G., & Csengödi, S. (2014). When Crisis Hits Superman: Change and Stability of Political Control and Politization in Hungary. *Administrative Culture*, 15(1), p. 39-57. У Рандма-Ливв, Т., & Сави, Р. (Ур.), Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, Budapest, p. 39-57.

¹³¹ Act on Legal Status of Public Servants (Section 5). Доступно на: https://www.google.ba/?gws_rd=ssl#q=Law+on+Civil+Servants+hungary. Приступљено: 08.9.2024.

именовани званичници (чланови Парламента, градоначелници), као и највећа група јавних службеника попут медицинских сестара, лекара, учитеља и социјалних радника.¹³² Важно је напоменути да запослени у јавним компанијама попут железница и пошти не спадају у категорију јавних службеника и подлежу општим прописима о раду.

Према речима Н. Врањеша упркос различитим тумачењима, јавни службеници у Мађарској укључују све који су запослени у јавном сектору (изузев запослених у јавним предузећима попут железница и пошти), док су државни службеници они који раде у канцеларијама централне и локалне управе. Ова категорија укључује лица запослена у министарствима, централним и територијалним агенцијама, локалним заједницама и независним агенцијама, као и у администрацијама Парламента, Председника Републике, Уставног суда, Омбудсмана и Државне ревизије. Ова подела одражава разноликост и комплексност система јавних и државних службеника у Мађарској, где различити сектори и институције имају специфичан правни статус и регулишу се посебним законима.¹³³

„Према важећем законодавству у Републици Мађарској, јавни службеници су подељени у две главне групе са различитим правним статусом у одређеним аспектима. Прва група су кабинетски (владини) државни службеници, који су запослени у канцеларијама под строгом хијерархијском контролом владиних органа као што су министарства, централне агенције и њихове регионалне јединице. Друга група обухвата све остале јавне службенике који не припадају тим кабинетским структурама, а можемо их назвати некабинетски државни службеници.“¹³⁴

Државни службеници су такође разврстани у звања сходно степену стручне спреме. Тако, државни службеници са високом стручном спремом имају следећа звања: (1) приправник; (2) технички службеник (eng. *draftsman*; мађ. *fogalmazó*); (3) саветник (мађ. *tanácsos*); (4) виши саветник (мађ. *főtanácsos*); (5) главни саветник (мађ. *vezető tanácsos*) и (6) виши главни саветник. Државни службеници са средњом стручном спремом сврстани су четири звања и то: (1) приправник; (2) референт; (3) главни референт и (4) виши референт.¹³⁵

¹³² Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 133.

¹³³ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 133.

¹³⁴ Pátyi, A., & Rixner, Á. (Ур.). (2014). *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Schenk Verlag GmbH, p. 502.

¹³⁵ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 134.

Као услови заснивања радног односа у државној служби у Мађарској наводе се: држављанство, доказ о невођењу кривичног поступка, пунолетство, ментална способност, минимална средња стручна спрема односно најмање тзв. *bachelor* за службеничке положаје у министарствима. На неким местима, додатни захтеви могу бити безбедносна провера и изјава о финансијском интересу (о имовини и изворима прихода). Такође, неки посебни услови могу се прописати законима или од стране руководиоца органа. Углавном се ти услови односе на степен и врсту школске спреме. Нпр. општински извршни директор мора имати диплому из области права јавне управе. Остали услови као што су радно искуство, радно искуство на руководећим позицијама, радно искуство у државној служби, искуство у одређеном органу државне управе, у законским и подзаконским актима у Мађарској нису никада дефинисани. У највећем броју случајева ови услови бивају постављени од стране руководиоца органа управе.¹³⁶

Мађарски службенички систем функционише на основу мерит система, што значи да се пријем у државну службу и напредовање службеника заснивају на њиховим квалификацијама, компетенцијама и заслугама. Конкурси за радна места у државним органима су јавни и транспарентни, а кандидати морају испунити јасно дефинисане услове за пријем у државну службу.

Што се тиче права и дужности државних службеника, закон прописује да службеници имају права из општег режима људских права, а та права могу бити ограничена само у строго одређеним околностима. Право на приватност државних службеника је гарантовано, али може бити ограничено у циљу заштите интереса службе. Службеницима је такође загарантован једнак приступ државној служби, право на напредовање, обуку, образовање и стручно усавршавање, као и право на плаћено одсуство. У случају повреде својих права, државни службеници имају право да покрену радни спор.

С друге стране, државни службеници у Мађарској имају обавезу да поштују прописане хијерархијске принципе унутар организације. Обавезни су да се стално стручно усавршавају и образују, како би могли ефикасно обављати своје дужности. Поред тога, службеници су дужни да приликом ступања у службу и током службе, уколико се појави потреба, пријаве евентуални сукоб интереса, како би се очувала етичност и транспарентност њиховог рада.

¹³⁶ Patyi, A., & Rixner, Á. (Ур.). (2014). *isto*, p. 506.

У Мађарској је законом гарантовано право на напредовање државних службеника, које се заснива на годинама проведеним у служби, а не на обуци и оцењивању. Систем класификације службеника подељен је на две главне класе. Класа 1 обухвата државне службенике са завршеном високом стручном спремом, док Класа 2 обухвата службенике са завршеном средњом стручном спремом. Оваква подела пружа јасну основу за напредовање у оквиру сваке класе, што у великој мери зависи од дужине радног стажа у служби.¹³⁷

Иако је основни принцип мерит система сталност службеничког односа, у Мађарској престанак радног односа државним службеницима наступа готово под истим условима као и запосленима у приватном сектору. У том смислу, радни однос односно службенички статус државним службеницима престаје у следећим ситуацијама: (1) престанком активности органа; (2) престанком рада органа односно организације или организационе јединице у којој државни службеник ради; (3) реорганизацијом органа управе; (4) смањењем персонала; (5) услед неспособности пружања услуга и (6) престанак државне службе као исход дисциплинског поступак односно изрицањем државном службенику дисциплинске казне престанка радног односа. Такође, радни однос државном службенику у Мађарској, престаће и *ex lege* у случајевима: неотклањања постојања сукоба интереса, неподношења обавезујуће изјаве о финансијском интересу, неполагања основног управног испита у законом предвиђеном року, испуњавањем услова за старосну пензију (навршавањем 62 године живота, изузетно до 70 година).¹³⁸

Државни службеници у Мађарској, којима престаје радни однос одлуком Владе, имају право на отпремнину. Износ отпремнине зависи од више фактора, укључујући број година проведених у служби и специфичности послова које су обављали, и креће се у распону од две до осам месечних плата. Такође, закон предвиђа отказни рок од два месеца, који важи у оба случаја – било да иницијативу за отказ даје послодавац или сам државни службеник. У случају споразумног раскида радног односа, детаљи престанка уређују се међусобним договором између послодавца и службеника.

Оваква правила престанка радног односа произилазе из чињенице да државни службеници у Мађарској функционишу у оквиру уговорног радног односа, који је сличан општем радноправном режиму, па законодавац користи ту аналогију да

¹³⁷ Palyi, A., & Rixer, Á. (Ур.). (2014). *исто*, p. 510-511.

¹³⁷ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 137.

¹³⁸ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 138.

регулише и престанак службеничког односа на сличан начин као и код општег радног односа. Иако је Мађарска већ дуго чланица Европске уније, политизација јавне управе остаје присутна, што се може видети у флексибилности пријема и отпуштања државних службеника, што одудара од стандардних пракси модерних службеничких система.

Ипак, мађарски службенички систем сматра се професионализованим и у великој мери усклађеним са европским моделима, што доприноси стабилности и ефикасности у раду државне управе.

6.2. Положај службеничког система у Републици Словенији

Положај службеничког система у Републици Словенији је уређен Законом о државним службеницима и другим прописима који дефинишу статус, права и обавезе државних службеника у овој земљи. Систем јавне управе у Словенији је модернизован након осамостаљења и уласка у Европску унију, што је допринело унапређењу ефикасности и професионализма у државним службама.

Службенички систем у Словенији је регулисан Законом о државним службеницима (*Zakon o javnih uslužbencih*) који обухвата све аспекте радног односа, укључујући запошљавање, оцењивање радне успешности, напредовање и престанак радног односа. Овај закон осигурава транспарентност у поступцима запошљавања и напредовања, уз јасно дефинисане критеријуме.¹³⁹

„Република Словенија је усвојила комбиновани систем службеничких односа, који садржи елементе и каријерног и уговорног система. Да би се лице запослило у словеначкој државној служби, неопходно је да испуњава услове у погледу поседовања одговарајуће дипломе и нивоа образовања који су усклађени са захтевима каријере. Пробни рад је обавезан и траје десет месеци на почетку каријере, док је за више позиције пробни рад ограничен на шест месеци.“¹⁴⁰ Запошљавање државних службеника регулисано је законом, а основна начела јавне управе и јавне службе утврђена су у члановима 120–122 Устава Републике Словеније. Тиме је, између осталог, прописано да се организација и делокруг државне управе, као и начин постављања службеника, уређују законом. Овакав правни оквир обезбеђује јасне

¹³⁹ *Zakon o javnih uslužbencih*, Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečišćeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTF1-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPDVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb

¹⁴⁰ Петровић, Т. Ј. (2022). *исто*, стр. 267.

критеријуме и процедуре за улазак у јавну службу и промовише професионализам и транспарентност у државној управи.¹⁴¹

Сам процес доношења новог закона о јавним службеницима у Словенији био је веома изазован, јер је постојало нераумевање у погледу суштине система јавних службеника. Многи су сматрали да се ради само о специфичностима радних односа у јавном сектору, док је стварна суштина система јавних службеника повезана са начином деловања кадрова јавног сектора у односу према грађанима.¹⁴² Изазов је био усагласити европске захтеве са политичким утицајима и различитим антагонизмима, који су утицали на процес доношења закона. Овај процес је подразумевао балансирање између професионализације државне управе, захтева ЕУ, и потребе за очувањем одређених политичких интереса. Тиме је настојање да се успостави модеран и ефикасан систем јавних службеника било отежано, али је на крају довело до усвајања решења која су усклађена са европским стандардима и потребама јавне управе.¹⁴³

Иако је донесен средином 2002. године, на почетак примене Закона о јавним службеницима се веома дуго чекало. Његова примена почела је тек средином наредне, 2003. године, дакле више од годину дана од дана његове промулгације. Закон, иначе номотехнички веома дуг, (садржи 204 члана), доста је оптерећен и *prima facie*, представља израз политичког компромиса. Тај компромис је, према мишљењима већине аутора, садржан у чињеници да је обухватио готово целокупан јавни сектор, укључујући здравство, школство, јавне фондове и др. (искључујући јавна предузећа под контролом државе). Претходна законска решења остављала су велики простор за дискреционо деловање руководиоца у погледу пријема у државну службу, напредовања, и одређивања плата. Како примећује СИГМА, нови закон у значајној мери ограничава такве дискреционе одлуке, чиме унапређује транспарентност и професионализацију државне управе. Упркос критикама које се односе на политички компромис и обимност закона, службенички систем у Словенији успешно функционише више од дванаест година. Штавише, Словенија је постојеће законодавство у области јавне управе интегрисала у свој систем приликом

¹⁴¹ United Nations. (2004). Republic of Slovenia Public Administration Country Profile. Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA).

¹⁴² Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 140.

¹⁴³ Trpin, G. (2002). Reforma javne uprave u Sloveniji, Hrvatska Javna uprava, (ur. Korpić I.), br. 2. Institut za javnu upravu, Zagreb, p. 305.

придруживања Европској унији, чиме је осигурана усаглашеност са европским стандардима у овој области.¹⁴⁴

Сам појам државних службеника у Републици Словенији је, према речима Н. Врањеша, дефинисан на начин да се под јавним службеником подразумева лице које је засновало радни однос у јавном сектору. 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. Јавна предузећа и привредна друштва у којима преовлађујући утицај односно већински удео имају држава односно локалне заједнице, према одредбама закона, не припадају јавном сектору, што делује збуњујуће. Закон о јавним службеницима изричито прописује да функционери у државним органима власти и органима локалне самоуправе немају статус државних службеника.¹⁴⁵

Да би неко лице могло да ради као службеник у Словенији, неопходно је да поседује одговарајуће образовање, што се доказује дипломом која одговара нивоу каријере за коју се лице пријављује. Послодавац има више могућности при пријему нових службеника, укључујући расписивање интерног конкурса који се може односити само на одређени орган, интерног конкурса који важи за све државне органе, или јавног конкурса отвореног за све кандидате. Пробни рад је обавезан и траје десет месеци за нове запослене, док је за више позиције у хијерархији пробни рад ограничен на шест месеци.¹⁴⁶

Јавни службеник је лице које је засновало радни однос у јавном сектору. Јавни сектор обухвата следеће субјекте:¹⁴⁷ (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. Јавна предузећа и привредна друштва у којима држава или локалне заједнице имају преовлађујући утицај или већински удео, не припадају јавном сектору према важећим законима, што може бити збуњујуће, јер ова предузећа и даље делују у оквиру јавних интереса, али се третирају другачије у правном смислу.

¹⁴⁴ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 140-141.

¹⁴⁵ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 142.

¹⁴⁶ Петковић, А. (2014). *исто*, стр. 81.

¹⁴⁷ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 142-144.

Према Закону о јавним службеницима у Словенији, функционери у државним органима власти и органима локалне самоуправе не поседују статус државних службеника. Јавни службеници запослени у државним органима, као и у општинским и покрајинским управама, дефинисани су према организацијско-функционалном критеријуму и деле се на две категорије. Прва категорија су чиновници (урадници) који у поменутим органима обављају јавне послове – чиновничка радна места. Друга категорија су стручно-технички јавни службеници (струковно-технички јавни службеници), који у поменутим органима обављају остале помоћне послове и њихова радна места називају се стручно-техничка радна места.¹⁴⁸

Н. Врањеш наводи и да су према Закону о јавним службеницима утврђена јединствена, општа начела која важе за све јавне службенике у Републици Словенији, на свим нивоима власти (републичком, тј. државном, покрајинском и локалном). Та начела су: начело једнаке доступности свих радних места у јавном сектору; начело законитости; начело стручности; начело часног поступања; начело ограничења и обавеза које се односе на примање поклона; начело поверљивости јавних података; начело одговорности за резултате рада; начело рационалног коришћења јавних средстава; начело заштите професионалних интереса и начело забране узнемиравања јавног службеника. Руководећа радна места јавних службеника су положаји, а именовање службеника на положају врши се решењем о постављењу на период од пет година, а наконведеног јавног конкурса, с тим да постоји могућност да надлежни орган односно функционер чиновника поново именује на исти положај безведеног интерног односно јавног конкурса, а сви чиновници врше јавну службу у одређеном звању односно називу.¹⁴⁹

Поред уобичајених услова прописаних у законодавству које уређује радне односе (пунолетство, држављанство, здравствена способност и др.), чиновници морају испуњавати и услове из Закона о јавним службеницима као што су: стручно образовање, функционална и специјална знања (нпр. знање језика националне мањине у општинама у којима се као службени језик употребљава језик те националне мањине), те посебне способности као и неке друге услове уколико су они прописани законом.¹⁵⁰

¹⁴⁸ 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-I-343/04-11, 23/06. Закључак: U-I-31/05-10, 32/06, 62/06, Закључак УС: U-I-227/06-17, 131/06, Odluka US: U-I-227/06-27, 11/07, Закључак УС: U-I-214/05-14, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08, 74/09, 80/12-ZUJF. Чл. 23, ст. 1-4.

¹⁴⁹ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 142-144.

¹⁵⁰ Zakona o javnih uslužbencih, čl. 79.

Такође, при заснивању радног односа, закључује се уговор о запошљавању, а о правима и обавезама из радног односа јавних службеника, старешина органа одлучује у форми закључка. Може се закључити да, сходно томе, најчешћи начин престанка радног односа државних службеника у Републици Словенији јесте престанак уговора о раду по било ком основу. Законом о јавним службеницима предвиђене су и ситуације у којима ће радни однос престати и отказом.

Главни критеријум за класификацију радних места јавних службеника у Републици Словенији је комплексност односно сложеност послова који се на том радном месту обављају.

Када су у питању чиновничка радна места систематизована у органима државне управе, органима правосуђа и органима јединица локалне самоуправе, њихову класификацију врши влада доношењем уредбе. Остали субјекти јавне управе класификацију врше њиховим општим актима, а чиновничка радна места могу се класификовати и колективним уговорима. С друге стране, стручно-техничка радна места систематизована у свим органима јавне управе класификују се посебном владином уредбом, а могу се класификовати и колективним уговором.¹⁵¹

Руководећа радна места јавних службеника називају се положаји. Положај је службеничко радно место на којем лице тј. јавни службеник проводи овлашћења руковођења, усклађивања и организовања рада конкретног органа. Положајна радна места постоје на свим нивоима јавне управе. Тако у оквиру министарства положаји су: генерални директор, генерални секретар и руководиоц организационе јединице. Када су у питању органи у саставу министарства положаји су: директор и руководиоци унутрашње организационе јединице. У управним јединицама места положаја су: начелник и руководиоци унутрашње организационе јединице. У владиним службама положаји су: директор и руководиоци унутрашње организационе јединице. У администрацији јединица локалне самоуправе положаји су: директори и руководиоци унутрашње организационе јединице. Поред наведених, положаји су и радна места чиновника који су заменици и помоћници чиновника на положају генералног секретара министарства и директора органа у саставу министарства односно владине службе. У другим државним органима радна места положаја одређује орган својим општим актом.

Именовање службеника на положај врши се решењем о постављењу на период од пет година, а наконведеног јавног конкурса, с тим да постоји могућност да

¹⁵¹ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 143.

надлежни орган односно функционер чиновника поново именује на исти положај без проведеног интерног односно јавног конкурса. Чиновник који се именује на положај мора испуњавати услове прописане за именовање на чиновничко радно место с тим што се могу захтевати и додатни услови као што су знаја из области менаџмента управних кадрова и нека специјализована знања.¹⁵²

Звања јавних службеника у Републици Словенији класификована су у пет каријерних разреда. У оквиру каријерних разреда постоји укупно 16 степена звања.

Први каријерни разред обухвата:

- (1) звање првог степена: виши секретар;
- (2) звање другог степена: секретар;
- (3) звање трећег степена: подсекретар.

Други каријерни разред обухвата:

- (4) звање четвртог степена: виши саветник I;
- (5) звање петог степена: виши саветник II;
- (6) звање шестог степена: виши саветник III.

Трећи каријерни разред обухвата:

- (7) звање седмог степена: саветник I;
- (8) звање осмог степена: саветник II;
- (9) звање деветог степена: саветник III.

Четврти каријерни разред обухвата:

- (10) звање десетог степена: виши референт I;
- (11) звање једанаестог степена: виши референт II;
- (12) звање дванаестог степена: виши референт III.

Пети каријерни разред обухвата:

- (13) звање тринаестог степена: референт I;
- (14) звање четрнаестог степена: референт II;
- (15) звање петнаестог степена: референт III;
- (16) звање шеснаестог степена: референт IV.³¹⁵³

Каријерни разреди утврђују се сходно степену образовања чиновника. Тако, први каријерни разред обухвата све чиновнике који имају универзитетско образовање или високу стручну спрему са специјализацијом односно завршеним магистарским

¹⁵² Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 144.

¹⁵³ Закона о јавних услужбених, čl. 85.

студијама. Звања другог и трећег каријерног разреда додељују се чиновницима са минимално високом стручном спремом. Четврти каријерни разред обухвата чиновнике са вишом стручном спремом. Најзад, пети каријерни разред намењен је чиновницима са завршеном најмање средњом стручном спремом. Звања чиновника запослених у органима правосуђа, војсци, полицији дипломатији, царини, инспекцији и др., утврђују се посебним законом или уредбом владе.

Поред уобичајених услова прописаних у законодавству које уређује радне односе (пунолетство, држављанство, здравствена способност и др.), чиновници морају испуњавати и услове из Закона о јавним службеницима као што су: стручно образовање, функционална и специјална знања (нпр. знање језика националне мањине у општинама у којима се као службени језик употребљава језик те националне мањине), те посебне способности као и неке друге услове уколико су они прописани законом.¹⁵⁴

Попуњавање упражњених радних места јавних службеника се првенствено врши премештањем јавног службеника из истог органа уколико је то могуће. Уколико то није могуће примењује се попуњавање премештањем јавног службеника из другог државног органа управе, органа јединице локалне самоуправе односно органа јавне управе када се заправо проводи интерни конкурс. Искрпљивањем обе од ових варијанти предузима се следећи облик попуњавања, а то је попуњавање службеничких места новим запошљавањем посредством јавног конкурса.¹⁵⁵

Дакле, попуњавање радних места чиновника новим запошљавањем започиње јавним конкурсом. Уколико се попуњава стручно-технички кадар поступак запошљавања проводи се према нормама општег радног права садржаним у закону о раду и колективном уговору.

Сам процес оцењивања оспособљености кандидата који испуњавају формалноправне тражене услове може бити на више начина и кроз више фаза које су елиминаторне (оцена кандидата на основу расположиве приложене докумнетације, писмени тест, усмени интервју и др.). На крају се одабере кандидат који је постигао најбољи резултат.

Јавни службеници права везана за радни однос у јавној служби, као и обавезе према јавној служби остварују и реализују према закону који регулише област рада, Закону о јавним службеницима, колективним уговорима, посебним законским

¹⁵⁴ Закона о јавних услужбених, чл. 79.

¹⁵⁵ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 146.

прописима и подзаконским актима. Права и обавезе јавних службеника нису одређене на кодификован начин, набрајањем кроз један или више чланова заредом већ су дисперзиране по областима у више међусобно различитих чланова.

Обавеза је јавних службеника да поверене послове обављају у складу са законима, подзаконским актима, колективним уговором, уговором о раду и кодексом службеничке етике.¹⁵⁶ Најзад, обавеза државних службеника је и да учествују у пројектним групама у које их именује руководилац органа како у оквиру сопственог тако и у оквиру неког другог органа јавне управе. У пројектни тим који именује влада, јавни службеници улазе и без сагласности руководиоца органа.¹⁵⁷

Оцењивање јавних службеника у Републици Словенији прописано је законом другачијим од Закона о јавним службеницима. Закон о јавним службеницима чланом III врши само реферирање на закон који прописује платни систем у јавном сектору.

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.

Радни однос јавним 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. Дакле, код престанка радног односа јавни службеник или послодавац отказаће или ће писменим споразумом раскинути уговор о раду, док је код премештаја потребна сагласност службеника након чега се потписује анекс уговора о раду.¹⁵⁸

6.3. Положај службеничког система у Републици Хрватској

Службенички систем у Републици Хрватској представља правни оквир који регулише права и обавезе државних службеника, односно лица која раде у државним институцијама и органима управе. Положај службеника у Хрватској уређен је кроз низ закона и прописа који осигуравају ефикасно функционисање јавне управе, као и права и обавезе службеника.

Основни законски оквир који регулише службенички систем у Хрватској је Закон о државним службеницима.¹⁵⁹ Овај закон прописује услове за запошљавање, радне обавезе, дисциплинску одговорност, етичке стандарде и каријерни напредак државних службеника. Поред тога, важну улогу игра и Закон о службеницима и

¹⁵⁶ Kodeks etike javnih uslužbenecv v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, Uradniški svet, Ljubljana, 2011.

¹⁵⁷ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 149.

¹⁵⁸ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 155.

¹⁵⁹ Zakon o državnim službenicima, „Narodne novine“, broj: 155/23

намештеницима у локалној и подручној (регионалној) самоуправи¹⁶⁰, који регулише положај службеника у локалним управама.

У Хрватској, службеничко законодавство обухвата само државне службенике, док се локални и регионални службеници регулишу посебним законодавством, иако имају готово идентичан службенички и радноправни статус. Устав Републике Хрватске прави разлику између статуса државних службеника и радноправног статуса намештеника, остављајући законодавним и другим државним органима да уређују тај статус и међусобне статусне разлике.¹⁶¹

„Устав Републике Хрватске прави разлику између статуса државних службеника и радноправног статуса намештеника, те уређивање тог статуса и међусобних статусних разлика оставља законодавним и другим органима државне власти.“¹⁶²

Према члану 4 Закона о државним службеницима прописано је да:

(1) Послове у државним органима обављају државни службеници и намештеници.

(2) Државни службеници су лица која у државним органима као редовно занимање обављају послове из делокруга тих органа утврђене Уставом Републике Хрватске (у даљем тексту: Устав), законом или другим прописима донесеним на основу Устава и закона.

(3) Државни службеници су и лица која у државним органима обављају информатичке послове, опште и административне послове, планске, материјално-финансијске и рачуноводствене послове и сличне послове.

(4) Намештеници су лица која у државним органима раде на помоћно-техничким пословима и другим пословима чије је обављање потребно ради правовременог и квалитетног обављања послова из делокруга државних органа.

(5) Изузетно од става 4. овог члана, у зависности од организације и потреба службе у државним органима, помоћно-технички послови могу се поверити спољним пружаоцима услуга у складу са прописима о јавној набавци, уз претходну процену безбедносних ризика и финансијске исплативости.

¹⁶⁰ Закон о службеницима и намештеницима у локалној и подручној (регионалној) самоуправи, проčišćen tekst zakona, NN86/08, 61/11, 04/18, 112/19

¹⁶¹ Марчетић, Г. (2005). *исто.* стр. 302.

¹⁶² Омајец, Ј. (2006). Status државних службеника: Правна стајалишта и пракса Европског суда за људска права и Уставног суда Републике Хрватске. *Хрватска компаративна јавна управа* (Ur. Копрић, I.), Институт за јавну управу, 2, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, стр. 48.

Поступак пријема спроводи се у складу с планом којим се дефинише потребан број државних службеника на неодређено и одређено време, број приправника, као и попуњеност радних места припадницима националних мањина.¹⁶³

„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.“¹⁶⁴

Према речима Н. Врањеша, Закон о државним службеницима је такође предвидео увођење *outsourcinga* у јавну управу на начин да се неки помоћно-технички послови у јавној управи, под одређеним условима, могу поверити и спољним даваоцима услуга. Законом је предвиђена класификација радних места државних службеника у три категорије: 1. радна места руководећих државних службеника; 2. радна места виших државних службеника и 3. радна места нижих државних службеника. Као параметри класификације узети су: стручна спрема; сложеност послова; самосталност у раду; степен срадње са другим државним органима и комуникације са странкама и степен одговорности и утицај на доношење одлука.¹⁶⁵

„Права, обавезе и одговорност државних службеника у Хрватској се примарно уређују законом и подзаконским актима. О распореду на радно место, другим правима и обавезама, као и о престанку државне службе, одлучује се путем решења као појединачних правних аката, што указује на примарну јавноправну природу службеничког односа.“¹⁶⁶

Запошљавање државних службеника се обавља путем јавних конкурса, при чему је процес избора транспарентан и усмерен на одабир најквалификованијих кандидата. Након што буду одабрани, запослени стичу статус државних службеника и полажу заклетву да ће своје дужности обављати савесно и у складу са законом.

Службеници у Хрватској имају могућност каријерног напредовања на основу постигнутих резултата, искуства и образовања. Закони предвиђају различите нивое и разреде у оквиру службеничког система, као и механизме награђивања за успешан рад.

¹⁶³ Петковић, А. (2014). *исто*, стр. 82.

¹⁶⁴ Петровић, Т. Ј. (2022). *исто*, стр. 268.

¹⁶⁵ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 159.

¹⁶⁶ Отајес, Ј. (2006). *исто*, стр. 51.

Овај систем омогућава да се службеници мотивишу и професионално развијају, чиме се обезбеђује ефикасност и квалитет рада у државној служби.

Права, обвезе и одговорности државних службеника уређују се законом и на основу закона донесеним прописима. На питања која нису уређена овим или посебним законом, уредбама Владе или другим прописима донесеним на основу Устава и закона или колективним уговором примењују се општи прописи о раду.¹⁶⁷ Државни службеници су дужни да поступају у складу са принципима недискриминације, што значи да не смеју дискриминисати грађане на основу расе, етничке припадности, пола, вере, политичког уверења, социјалног статуса, образовања, доби, здравственог стања, инвалидитета, сексуалне оријентације и других личних карактеристика. Ово осигурава праведно и једнако поступање према свим грађанима, у складу са демократским принципима и владавином права.

Државни службеници у Хрватској имају обавезу и могућност сталног стручног усавршавања како би одржали своје вештине и компетенције у складу са променама и захтевима јавног сектора. За те потребе се организују различити програми обуке и образовања који омогућавају службеницима да буду у току са најновијим законодавним, технолошким и административним променама. У случајевима кршења закона или злоупотребе службене дужности, закон предвиђа строге процедуре за утврђивање дисциплинске одговорности државних службеника. Мере које се могу применити укључују опомену, премештај, или чак отказ у случају тежих прекршаја. Државни службеници имају право на правну заштиту у случају неоснованог отказа, дискриминације или других неправилности у њиховом радноправном статусу. Постоје механизми за заштиту права, који обухватају интерне поступке унутар државних органа, али и могућност подношења захтева за заштиту права пред судским инстанцама. Овај правни оквир осигурава да службеници имају приступ праведним процедурама у заштити својих права и обавеза.

Службеници су дужни да поштују етичке норме које су утврђене Кодексом понашања државних службеника. Ове норме су усмерене на транспарентност, интегритет и одговорност у раду службеника. Попуњавање слободних радних места државних службеника у Републици Хрватској врши се на пет начина:¹⁶⁸

(1) јавним конкурсом;

¹⁶⁷ Закон о државним службеницима, чл. 6.

¹⁶⁸ Врањеш, Н. (2015). *исто*, стр. 160.

- (2) интерним огласом;
- (3) напредовањем;
- (4) премештајем и
- (5) распоредом у складу са Законом о државним службеницима.

Поступак пријема у државну службу може бити редован или ванредан. Редован поступак се проводи у случајевима када се у државну службу примају лица без радног искуства, дакле први пут у својству приправника. Слободна радна места у државним органима попуњавају се запошљавањем, напредовањем, премештајем или распоредом државног службеника у складу са овим Законом. Јавним конкурсом је обавезно попуњавање радних места за која је то законом изричито прописано и приликом пријема приправника.¹⁶⁹

Лице које се прима у државну службу мора:¹⁷⁰

- a) имати одговарајући ниво образовања
- b) имати радно искуство на одговарајућим пословима, осим у случају пријема приправника
- c) бити здравствено способно за обављање послова радног места на које се прима
- d) имати хрватско држављанство, ако овим законом није другачије прописано.

У државну службу може се примити држављанин државе чланице Европског економског простора или Швајцарске Конфедерације који зна хрватски језик и латинично писмо. У државну службу може се примити држављанин треће земље, уз претходно одобрење органа државне управе надлежног за службеничке односе, ако зна хрватски језик и латинично писмо и има одобрен боравак на основу којег може радити без дозволе за боравак и рад, у складу са посебним законом.

Држављанин државе чланице Европског економског простора или Швајцарске Конфедерације и држављанин треће земље не могу се примити у државну службу на послове из члана 4. става 2. овог Закона. Осим услова из става 1. овог члана, посебним законом, уредбом или правилником о унутрашњем реду државног органа могу се прописати потребне компетенције и други услови за пријем у државну службу и распоред на радно место.

¹⁶⁹ Закон о државним службеницима, чл. 56.

¹⁷⁰ Закон о државним службеницима, чл. 52.

Запошљавање се спроводи у Централизованом систему за запошљавање. Централизовани систем за запошљавање је информациони систем у коме се планира запошљавање, подносе пријаве на интерни оглас и јавни конкурс и спроводи тестирање кандидата електронским путем, позивају кандидати на интервју, објављује одлука о избору кандидата у поступку интерног огласа и решење о пријему у државну службу, води база података о кандидатима за рад у државној служби и база података о кандидатима у поступку интерног огласа и јавног конкурса, као и обављају други послови везани за запошљавање у државној служби. Централизовани систем за запошљавање је доступан путем интернет страница органа државне управе надлежног за службеничке односе.¹⁷¹

Интерни оглас, јавни позив за исказивање интереса за рад у државној служби и јавни конкурс за пријем у државну службу, као и решења о пријему у државну службу и одлуке о избору кандидата објављени у Централизованом систему за запошљавање јавно су доступни. Орган државне управе надлежан за службеничке односе је руководилац обраде личних података у Централизованом систему за запошљавање.

Планом запошљавања утврђују се потребе запошљавања у државним органима на неодређено и одређено време, број државних службеника и радна места у државним органима која се планирају попунити запошљавањем, те се утврђује број приправника. План запошљавања у државну службу доноси се по правилу за календарску годину. План запошљавања може се донети за период од две или три године.

Планом запошљавања у државној служби утврђује се и попуњеност радних места у државним органима припадницима националних мањина и планира запошљавање потребног броја припадника националних мањина ради остваривања њихове заступљености у складу са уставним законом којим се уређују права националних мањина и посебним законом. Планом запошљавања у државној служби утврђује се и попуњеност радних места у државном органу особама са инвалидитетом и планира запошљавање особа са инвалидитетом у складу са посебним законом.¹⁷²

Запошљавање се спроводи путем:¹⁷³

- а) Интерног огласа (Орган државне управе надлежан за службеничке односе објављује интерни оглас за попуњавање радних места на неодређено

¹⁷¹ Закон о државним службеницима, чл. 58.

¹⁷² Закон о државним службеницима, чл. 60.

¹⁷³ Закон о државним службеницима, чл. 57.

време утврђених планом запошљавања у државној служби, као и интерни оглас за попуњавање радних места.),

- b) Запошљавања из базе кандидата за рад у државној служби (Ако се радно место није могло попунити путем интерног огласа, државни орган позиваће на интервју лица са најбољим резултатима из базе кандидата за рад у државној служби. Након спроведеног интервјуа, за изабраног кандидата доноси се решење о пријему у државну службу, а ако је изабрани кандидат државни службеник, доноси се решење о избору кандидата.)
- c) Јавног конкурса (Ако се радна места у државној служби нису могла попунити путем интерног огласа или запошљавањем из базе кандидата за рад у државној служби, орган државне управе надлежан за службеничке односе расписаће јавни конкурс за пријем у државну службу. Јавни конкурс се објављује на интернет страницама органа државне управе надлежног за службеничке односе, у Централизованом систему за запошљавање, а обавештење о томе се објављује на интернет страницама државног органа који запошљава. Овај поступак осигурава транспарентност и доступност информација о слободним радним местима широј јавности, чиме се пружа могућност да квалификовани кандидати конкуришу за позиције у државној служби.).

Одредбе овог Закона о интерном огласу не односе се на запошљавање полицијских службеника и службеника правосудне полиције, као ни на запошљавање на одређено време.

Ванредни поступак пријема покреће се онда када се у државној служби појави потреба за пријемом стручних лица с одговарајућим искуством на радна места утврђена правилником о унутрашњем реду (правилник о унутрањој организацији и систематизацији). Заједнички услов за обе врсте пријема јесте постојање буџетских средстава потребних за финансирање рада службеника.

Поступак и начин расписивања и провођења јавног конкурса и интерног огласа прописан је уредбом.

Руководиоц органа именује комисију од најмање три члана за провођење јавног конкурса. У саставу Комисије улази обавезно један представник централног органа државне управе надлежног за службеничке односе којег именује начелник тог органа, а

остали чланови комисије именују се из реда службеника који имају потребно образовање и знање везано за послове радног места које се попуњава.

Поступак тестирања се по обиму разликује у зависности да ли се пријем врши редовним или ванредним путем. За попуњавање радних места ванредним путем тестирање је свеобухватније у односу на пријем који се врши редовним путем. Код интерног огласа тестирање обухвата провере знања, способности и вештина битних за обављање послова радног места. Поред тестова провере знања и вештина, тестирање обухвата и обављање усменог разговора с кандидатима (интервјуа).

По завршеним тестирањима сачињава се ранг листа успешних кандидата која се доставља руководиоцу органа који је је изразио потребу за запошљавањем.

Специфичност коју налазимо у поступку селекције државних службеника у Републици Хрватској јесте психолошко тестирање кандидата. Међутим оно не представља генералан услов већ је дато на вољу органима који наведено могу регулисати кроз правилнике о унутрашњем реду.¹⁷⁴ Негативна психолошка процена, представља препреку за пријем државног службеника уколико се он нађе на листи успешних кандидата.

Законом о државним службеницима у Републици Хрватској, службенички однос је *expressis verbis* одређен као радноправни однос између државних службеника и државе као послодавца. Иако чланица Европске уније, Хрватска нема посебно тело надлежно за селекцију државних службеника. Поступак селекције који може да буде интерни или јавни врши комисија коју формира орган који изрази потребу за запошљавањем државног службеника.¹⁷⁵

Када се говори о престанку радног односа, 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.¹⁷⁶

Руководећег државног службеника Влада ће разрешити:¹⁷⁷

1. на лични захтев
2. ако је проглашен одговорним за тешку повреду службене дужности

¹⁷⁴ Закон о државним службеницима, чл. 50.

¹⁷⁵ Drmić, A. (2013). Službenički odnos u hrvatskoj pravnoj regulativi, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprčić I.), Institut za javnu upravu, 2. Zagreb, str. 570.

¹⁷⁶ Закон о државним службеницима, чл. 133.

¹⁷⁷ Закон о државним службеницима, чл. 50.

3. након укидања или промене делокруга организационе јединице или државног органа којим управља

4. у случају престанка државне службе на начин прописан овим Законом.

Решење о разрешењу мора бити образложено. Против решења о разрешењу није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор. Разрешени руководећи државни службеник, као и руководећи државни службеник коме је истекао рок на који је именован, распоредиће се на друго одговарајуће радно место у истом државном органу, за које испуњава услове, водећи рачуна о њиховом стручном знању и радном искуству, као и компетенцијама.

Иако службенички систем у Републици Хрватској има релативно јак правни оквир, он се суочава са изазовима у примени прописа, попут проблема корупције, недовољне ефикасности у неким деловима јавне управе и потребе за модернизацијом система. Стога, континуиране реформе се спроводе са циљем унапређења професионализма и ефикасности државне службе.

Хрватска је, као чланица Европске уније, обавезна да примењује европске стандарде у јавном управљању, што такође утиче на реформске процесе у области службеничког система.

6.4. Положај службеничког система у Босни и Херцеговини

Службенички систем у Босни и Херцеговини регулисан је на различитим нивоима власти, с обзиром на специфичну уставну структуру земље, која обухвата државни ниво, ентитетски ниво (Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска), као и Брчко дистрикт. Оваква децентрализована структура утиче на функционисање јавне управе и систем државних службеника, при чему су регулативе за државне службенике донекле различите на сваком нивоу.

Државни службеник је лице које је постављено управним актом на радно место у државној служби. Радна места на која службеник може бити постављен су:¹⁷⁸ руководећи државни службеник, секретар и секретар са посебним задатком, помоћник министра, помоћник директора и главни инспектор. Остале категорије државних службеника су: шеф унутрашње организационе јединице, стручни саветник, виши стручни сарадник и стручни сарадник.

¹⁷⁸ Петковић, А. (2014). *исто*, стр. 83.

Положај и статус државних службеника на нивоу државе Босне и Херцеговине уређен је Законом о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, док ентитети имају своје законе који уређују ова питања:

- Закон о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине,
- Закон о државним службеницима у Републици Српској, и
- Закон о државној служби Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

На свим нивоима, запошљавање државних службеника спроводи се путем јавног конкурса, који је основни механизам за осигуравање транспарентности и фер процеса запошљавања. Комисије за избор службеника раде на одабиру кандидата на основу компетенција, искуства и квалификација.

Запошљавање и унапређење професионалне каријере државног службеника засновано је на јавном конкурсима и професионалној способности. Структура државних службеника у државној служби оквирно одражава националну структуру становништва Босне и Херцеговине према посљедњем попису становништва. Национална припадност државног службеника заснована је на добровољном изјашњавању у складу са овим законом.¹⁷⁹

Уколико у институцији постоји упражњено место државног службеника, институција прво интерно оглашава ово упражњено радно место. Институција разматра да ли се, у складу са чланом 32. овог закона, то радно место може попунити интерним премештајем државног службеника запосленог на сличном радном месту у институцији.

Уколико овакав интерни премештај није могућ, Агенција, у складу са чланом 33. овог закона, покушава попунити упражњено радно место екстерним премештајем прекобројног службеника који је на сличном положају у другој институцији. Уколико овакав екстерни премештај није могућ, упражњено место се оглашава путем јавног конкурса, који се спроводи у складу са овим законом.

Агенција оглашава упражњено место. Интерни оглас се објављује најмање месец дана пре крајњег рока за пријаве у "Службеном гласнику БиХ" и у институцији у којој се упражњено место појавило. Интерни оглас садржи:¹⁸⁰ а) опис упражњеног радног

¹⁷⁹ Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, "Службеном гласнику БиХ", чл. 2.

¹⁸⁰ Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, чл. 21.

места; б) опис врсте конкурса; ц) попис најважнијих области конкурса; д) списак потребних докумената, рок и место њиховог подношења; е) посебне академске и професионалне услове за радно место које се попуњава; ф) друге услове који се могу сматрати примереним за одговарајуће радно место.

Чланом 21. прописано је јавно оглашавање. Агенција оглашава упражњено место. Јавни оглас се објављује најмање три месеца пре крајњег рока за пријаве у "Службеном гласнику БиХ", а објавиће се и у: а) службеним гласилима ентитета и "Службеном гласнику Брчко Дистрикта" и; б) у дипломатским и конзуларним представништвима и; ц) у најмање три дневна листа која се дистрибуишу на целој територији Босне и Херцеговине. Јавни оглас садржи опште услове за постављење државног службеника те услове наведене у члану 20. став 3. овог закона.

Да би било постављено на место државног службеника, лице мора испуњавати следеће опште услове:¹⁸¹

- a) да је држављанин Босне и Херцеговине;
- b) да је старије од 18 година;
- c) да има универзитетску диплому и друге образовне или академске квалификације најмање VII степена стручне спреме;
- d) да је здравствено способно за вршење одређених послова предвиђених овим положајем;
- e) да је регулисало војну обавезу у складу са законом;
- f) да није отпуштено из државне службе као резултат дисциплинске мере на било којем нивоу власти у Босни и Херцеговини у року од три године пре дана објављивања упражњеног радног места у "Службеном гласнику БиХ";
- g) имати уверење да се не води кривични поступак против тог лица;
- h) да није обухваћено одредбом члана IX.1 Устава Босне и Херцеговине.

Изузетно од услова утврђених у ставу 1. овог члана, државни службеници раније постављени на радно место стручног сарадника, у периоду не дужем од две године од ступања на снагу овог закона, могу бити лица са завршеном вишом стручном спремом (VI степен). Агенција именује посебне комисије за избор које су непристрасне у провођењу јавне конкуренције.

¹⁸¹ Zakon o drzavnoj sluzbi u institucijama Bosne i Hercegovine, čl. 22.

Комисија за избор проверава и бира кандидате на основу професионалних способности које се процењују путем јавне конкуренције, која је идентична за све кандидате који се пријављују за исто радно место. Таква јавна конкуренција се одржава најмање 30 дана након крајњег рока за пријаве. Агенција објављује резултате јавне конкуренције и писмено обавјештава све кандидате о резултатима које су постигли, у складу са овим законом.

Државног службеника поставља Агенција у складу са резултатом који је кандидат постигао у изборном процесу, уз претходно прибављено мишљење надлежне институције. Након преузимања дужности, државни службеник пролази период пробног рада. Период пробног рада државног службеника обухвата период увођења у посао и период обављања дужности и укупно траје дванаест месеци, осим ако овим законом није другачије утврђено.¹⁸²

Службеници се разврставају према хијерархији у различите нивое, од нижих до руководећих позиција. Сваки службеник има одређене радне задатке у складу са позицијом на којој се налази. Такође, постоје механизми за каријерно напредовање и стручно усавршавање.

Као и у другим јавним управама, државни службеници у Босни и Херцеговини имају могућност напредовања кроз систем каријере, који се заснива на учинку, квалификацијама и искуству. Међутим, изазови у транспарентности и меритократији у процесу напредовања често се истичу као проблематични.

Један од највећих изазова са којим се службенички систем у Босни и Херцеговини суочава је политизација јавне управе. Постоје изазови у осигуравању да процеси запошљавања и напредовања буду засновани на меритократским принципима, а не на политичким утицајима.

Службенички систем у Босни и Херцеговини је сложен због специфичне државне структуре и различитих нивоа власти. Иако постоје јасни законски оквири који регулишу запошљавање, напредовање и одговорност државних службеника, у пракси су присутни бројни изазови, као што су политизација и недовољна транспарентност. Наставак реформи јавне управе и усклађивање са стандардима Европске уније су кључни за даље унапређење овог система.

¹⁸² Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, čl. 29.

ЗАКЉУЧАК

Службенички систем у Републици Србији има кључну улогу у управљању јавним пословима, са акцентом на стандардизацију процедура и осигурање правде у запошљавању и напредовању. Специфичности овог система укључују обавезу поштовања строго дефинисаних правила и регулатива, као и потребу за сталним професионалним усавршавањем службеника. Кроз истраживање је показано да заснивање радног односа у државној служби поседује низ специфичности у односу на радне односе у приватном сектору, што се огледа у посебним законским процедурама, критеријумима за пријем и системима напредовања.

Посебна пажња је посвећена анализи система селекције и запошљавања државних службеника, који подразумева јавне конкурсе као основни механизам за обезбеђивање транспарентности и правичности. Међутим, и поред уређеног правног оквира, постоје изазови у примени ових правила, што оставља простор за унапређење процедура, посебно у домену деполитизације државне службе и повећања професионализма.

Упоредна анализа службеничких система у Мађарској, Словенији, Хрватској и Босни и Херцеговини показала је да, иако постоје значајне сличности, свака земља је развила специфичне механизме и процедуре у циљу оптималног функционисања државне управе. Ова анализа указује на могућност примене добрих пракси из иностранства у циљу унапређења домаћег службеничког система.

На основу анализе и истраживања, може се констатовати да су полазне хипотезе у потпуности потврђене.

Прво, општа хипотеза да заснивање радног односа државних службеника представља посебан облик радног односа који захтева специфичан правни режим, уз обезбеђивање транспарентности и правичности у процесу запошљавања, доказана је кроз анализу законодавног оквира и процедура које су специфичне за државну службу. Овај правни оквир обезбеђује јасне услове за пријем и напредовање државних службеника, што је од суштинске важности за професионализацију државне управе.

Друга хипотеза, која истиче да државни службеници подлежу посебним условима запошљавања који их разликују од запослених у приватном сектору, такође је потврђена. Истраживање је показало да су правне и организационе разлике између

радних односа у државном и приватном сектору очигледне, посебно у погледу услова запошљавања, квалификација и механизма за напредовање у каријери.

Трећа хипотеза, која указује на то да напредовање и статус државних службеника зависе од стручног усавршавања и испуњавања законских услова за сваку позицију, такође је потврђена. Законски оквири јасно прописују потребу за континуираним усавршавањем и професионалним развојем државних службеника, што је кључни елемент за постизање ефикасне и функционалне државне управе.

Коначно, четврта хипотеза, која сугерише да унапређење правног оквира за запошљавање државних службеника може допринети већој ефикасности државне управе, такође је потврђена. Препоруке за реформу и модернизацију законских решења у складу са европским стандардима показују да би систематска унапређења у овој области значајно допринела бољем функционисању државне управе и постизању већег нивоа професионализма.

Све наведено указује на то да је постојећи правни оквир у Србији добар темељ за даљу модернизацију и унапређење, што би довело до веће ефикасности и транспарентности у раду државних службеника.

Суштински изазови у регулацији радних односа државних службеника у Србији обухватају потребу за континуираним стручним усавршавањем, као и за јачањем механизма правне заштите у случају повреде права. Примењени систем оцењивања и напредовања службеника, иако регулисан законом, има простора за даље унапређење кроз већу објективност и јасније дефинисане критеријуме.

Као резултат овог истраживања, рад сугерише неколико препорука *de lege ferenda* које би могле допринети даљем побољшању правног оквира и праксе заснивања радних односа у државној служби, као и јачању професионализације и деполитизације државне управе у Републици Србији.

Потребно је наставити са реформама у складу са европским стандардима, фокусирајући се на унапређење кадровских процедура, као и на ефикаснији систем оцењивања и напредовања државних службеника, што ће допринети бољем функционисању државне управе и већем задовољству у обављању јавних функција.

ЛИТЕРАТУРА

Уџбеници:

1. Влатковић, М. Брковић, Р. & Урдаревић, Б. *Службеничко право*. Досије студио, Београд, 2013
2. Давитковски, Б., Лончар, З., & Павловска-Данева, А. *Наука о управи*. Подгорица, 2012
3. Дамјановић, Ј., Милетић, Е., Roll, Н. А., & Korade, Š. Р. *Систем државних службеника у Републици Србији*, Збирка прописа са коментарима (Ур. П. Миклић). ДИАЛ, Београд, 2006
4. Дапчевић, Љ. *Европски стандарди статуса државних службеника*. Правне теме, Универзитет у Новом Пазару, Нови Пазар, 2016
5. Кавран, Д. *Јавна управа, реформа-тренинг-ефикасност*. Савет за државну управу Владе Републике Србије и др., Београд, 2003
6. Ковачевић, Љ. *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013
7. Крбек, И. *Управно право*, Организација јавне управе, Књига II. Jugoslovenska štampa. Zagreb, 1932
8. Крбек, И. *Лича и државној служби*, Zagreb, 1948
9. Лукић, Р. *Теорија државе и права, I Теорија државе*. Завод за уџбенике и наставна средства и Београдски издавачко-графички завод, Београд, 1995
10. Марковић, Р. *Управно право*, Слово, Београд, 2002
11. Марчетић, Г. *Јавни службеници и транзиција*. Друштвено велеучилиште у Загребу и Конрад Аденауер Стифтунг, Загреб, 2005
12. Милков, Д. *Управно право I – уводна и организациона питања*, Правни факултет, Нови Сад, 2009
13. Милков, Д. *Управно право I*, Правни факултет, Нови Сад, 2011
14. Петровић, М., & Влатковић, М. *Закон о државној управи са коментаром*. „Службени гласник СР Србије“, Наведено према: Влатковић, М. (2009). *Службеничко право*. Бјеседа и БЛЦ, 1990
15. Pusić E. *Наука о управи* (X изменјено i допуњено издање), Školska knjiga, Zagreb, 1993

16. Trpin, G. *Reforma javne uprave u Sloveniji*, Hrvatska Javna uprava, (ur. Korpić I.), br. 2, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2002

Научни чланци:

1. Балтић, А. „Општа теорија појма јавног службеника, с нарочитим обзиром на југословенско законодавство и кривични законик“ *Докторска расправа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1938
2. Virant, G. „Pravni režim selekcije najviših rukovodećih državnih službenika sa posebnim osvrtom na uređenju u državama na teritoriji bivše SFRJ“ *Pravni život*, 10, Udruženje pravника Srbije, Beograd, 2011
3. Врањеш, Н. „Положај службеничког система у реформи јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције“, *Докторска дисертација*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду; Београд, 2015
4. Dmić, A. „Službenički odnos u hrvatskoj pravnoj regulativi. Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Korpić I.)“ *Institut za javnu upravu*, Zagreb, 2013
5. Илић, А. „Појам и врсте државних службеника“ *Тематски број посвећен Славољубу Поповићу, LVII, Зборник радова Правног факултета у Нишу*. Бр. 57. Правни факултет, Ниш, 2011
6. Илић, А. „Појам и врсте државних службеника“ Факултет заштите на раду Универзитета у Нишу, 2024 доступно на: <http://www.prafak.ni.ac.rs/files/zbornik/sadrzaj/zbornici/z57/17z57.pdf>. Приступљено: 24.8.2024.
7. Лончар, З. „Правни положај покрајинских службеника“, *Радно и социјално право*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2012
8. Лончар, З. „Деполитизација и професионализација управе у Републици Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Нови Сад, 2013
9. Лончар, З., Мартиновић, А., Голић, Д. „Модели избора државних службеника у државама бивше Југославије“, *Правни живот*, Удружење правника НР Србије и Босне и Херцеговине, Београд, 2016
10. Мартиновић, А. „Службеничко право у Србији на размеђи векова – савремене тенденције у развоју службеничког система и избор државних службеника“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Правни факултет, Нови Сад, 2017

11. Миглич, Г. „Анализа потреба за стручним усавршавањем – спровођење систематског усавршавања и развоја у државној управи“ *Управа за кадрове*, Подгорица, 2007
12. Омајес, Ј. „Status државних службеника: Правна стајалишта и пракса Европског суда за људска права и Уставног суда Републике Хрватске. Хрватска компаративна јавна управа (Ur. Копрић, I.)“, *Институт за јавну управу, Правни факултет Свеучилишта и Загребу*, Загреб, 2006
13. Перић, К., С. „Међународни стандарди рада – међународна организација рада“ *Радно и социјално право*, Бр. 2, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2019
14. 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, Факултет за право, јавну управу и безбедност, Београд, 2014
15. Петровић, Т. Ј. „Специфичности радноправног положаја државних службеника у Републици Србији и земљама ЕУ“, *Докторска дисертација*. Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет, Крагујевац, 2022
16. Потоћњак Ж. „Radni odnosi државних службеника“, *Катедра за радно и социјално право, Правни факултет у Загребу*, Доступно на: https://www.pravounizg.hr/_downloadrepository/Drzavni_sluzbenici.pdf. (приступљено: 25.8.2024.)
17. Рабреновић, А. „Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање“, *Правни живот*, Удружење правника НР Србије и Босне и Херцеговине, Београд, 2009
18. Рабреновић, А., & Вукашиновић-Радојчић, З. „Новине у службеничком систему државне управе Србије“, *Правни живот*, Удружење правника НР Србије и Босне и Херцеговине, Београд, 2010
19. Рађеновић, М. „Место службеничког права у систему права Републике Српске“, *Модерна управа: часопис за управно-правну теорију и праксу*, Бања Лука, 2008
20. Шундерић, Б. „Природа аката којим се успоставља службенички однос“, *Радно и социјално право: Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, Тенденције у развоју радног и социјалног права, Удружење за радно и социјално осигурање Србије и Црне Горе и Интермекс, 1-6, Правни факултет, Београд, 2005

Интернет извори:

1. OECD Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries (Background Note, GOV/PUMA 2003(17)). Pariz, 2003
2. Patyi, A., & Rixer, Á. (Ур.). (2014). Hungarian Public Administration and Administrative Law. Schenk Verlag GmbH
3. Sundell, A. The Conditional Relationship Between Traditional Civil Service Recruitment and Meritocracy. APSA 2013 Annual Meeting Paper, American Political Science Association, 2013. Доступно на SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2301653>. Приступљено: 20.8.2024.
4. Hajnal, G., & Csengödi, S. When Crisis Hits Superman: Change and Stability of Political Control and Politization in Hungary. Administrative Culture, 15(1), p. 39-57. У Randma-Livv, T., & Savi, R. (Ур.), Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, Budapest, 2014
5. Act on Legal Status of Public Servants (Section 5). Доступно на: https://www.google.ba/?gws_rd=ssl#q=Law+on+Civil+Servants+hungary. Приступљено: 08.09.2024.

Домаћи закони и други подзаконски акти:

1. Закон о државним службеницима, „Службени лист ФНРЈ“ 51/46
2. Закон о државним службеницима, „Службени гласник РС“, бр. 79/2005; 81/2005; 83/2005; 64/2007; 67/2007; 116/2008; 104/2009; 99/2014; 94/2017; 95/2018; 157/2020 и 142/2022
3. 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
4. Посебни колективни уговор за државне органе, „Службени гласник РС“ бр. 38/2019, 55/2020 и 44/2023
5. Кодекс понашања државних службеника, „Службени гласник РС“, бр. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019 и 32/2020
6. Уредба о пензионисању државних службеника, „Службени лист ДФЈ“, бр. 9/45

Страни закони и други поздаконски акти

1. Закон o javnih uslužbencih, „Uradni list RS“, št. 63/07 – uradno prečišćeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPDVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – Zdeb
2. 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-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
3. Закон o државним службеницима, „Narodne novine“, broj: 155/23
4. Закон o службеницима i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi pročišćeni tekst zakona, „Narodne novine“, broj: 86/08, 61/11, 04/18, 112/19
5. Закон o државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, „Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 49/09
6. Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organi in upravah lokalnih skupnosti, Republika Slovenia „Uradniški svet“, Ljubljana, 2011
7. United Nations. (2004). Republic of Slovenia Public Administration Country Profile. Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA).

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Име и презиме аутора: Александра Станковић Костић

Број индекса: 357/2023

И з ј а в љ у ј е м

Да је мастер рад под насловом „Особености заснивања радног односа државних службеника“

- Резултат сопственог истраживачког рада;
- Да мастер рад у целини, а ни у деловима није био предложен за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- Да су резултати коректно наведени
- Да нисам кршила ауторска права и користила интелектуалну својину других лица.

У Врању

Потпис аутора

13. 01. 2025. године

Александра Станковић Костић