

РАЗВОЈ СЛУЖБЕНИЧКОГ ЗАКОНОДАВСТВА И ОБРАЗОВАЊА У СРБИЈИ – ИСТОРИЈСКЕ И САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ^а

Дејан Вучетић^{1*}, Зорица Вукашиновић Радојичић²,
Ивана Крстић Мистрицеловић²

¹Универзитет у Нишу, Правни факултет, Ниш, Србија

²Криминалистичко-полицијски универзитет, Криминалистичко-
полицијска академија у Београду, Београд, Србија

* dvucetic@prafak.ni.ac.rs

Апстракт

У оквиру општег милеа XIX века и првих деценија XX века могу се уочити поједине етапе државноправног развитка, чији је битан сегмент представљало и службеничко законодавство и образовање. Анализирајући правне прописе о организацији државне управе и државним службеницима, аутори су у периоду постојања Србије као самосталне државе (1804–1918) препознали поједине фазе развоја службеничког законодавства и образовања. С обзиром на то да је данас питање службеничког система у Србији и више него актуелно, аутори у раду указују на чињеницу да су у нашој земљи пре готово два века постојали институти који су и данас темељни институти службеничког система у државама чланицама Европске уније. У време када се службенички систем развија, махом под снажним утицајем процеса европских интеграција, није наодмет да се, осим инкорпорирања института из правних система других држава, у овом процесу искористе и они институти које је познавало наше домаће право у XIX веку.

Кључне речи: службенички систем, службеничко образовање, јавна управа, европске интеграције, управно право.

^аРад је резултат два научноистраживачка пројекта. Први је *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*. Пројекат финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2018). Други је *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, финансиран од стране Министарства просвете и науке Републике Србије (референтни број 179046), а реализује га Правни факултет Универзитета у Нишу.

DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANT'S LEGISLATION AND EDUCATION IN SERBIA - HISTORICAL AND CONTEMPORARY TENDENCIES

Abstract

Within the general social background of the 19th and the first decades of the 20th century, one can identify certain phases of state development part of which is the civil servant's legislation and education. The analysis of legislative on state administration organization and civil servants education, authors, has identified separate phases in their development. Having in mind importance of the civil service system issues in contemporary Serbia, author point to the fact that Serbian civil service system and education have (at certain times) shared the same fundamental values and institutes of civil service systems of member states of European Union. This fact is essential to have in mind during the development of civil service system under the strong influence of XXI century EU integration process because it is always easier to incorporate institutions familiar and previously used in the domestic legal system than to transplant previously unknown institutes of civil servants legislation in Serbian legal system.

Key words: civil service, civil servants' education, public administration, European integration, administrative law.

УВОД

Свака промена у друштвеном окружењу, сразмерно свом интензитету и врсти, утиче на измењен положај државне управе, претпоставке за рад, темпо развоја, циљеве, делокруг, организациону структуру, принципе у раду и остале димензије управе. Изградња система државне управе, као дела система организације власти, дуготрајан је и постепен процес и, с обзиром на шире друштвене промене, неопходно је да се подешава и мења у складу са потребама и захтевима друштва. Процес управне реформе је такође повезан са другим реформама, будући да политичка, институционална и економска реформа не могу успети без административне реформе. Стварање професионалне управе је сложен и трајан процес, праћен низом отежавајућих околности. Управни посленици имају важан задатак носиоца промена и промена бирократског начина рада. Јавни интерес даје правац и значење свему што службеници раде.

Управа сваке државе под снажним је дејством свих процеса кроз које неко друштво у целини пролази. Код држава у развоју, то су демократизација, глобализација, европеизација, деполитизација, професионализација, рационализација и многи други. Ерозија, па и напуштање концепта државе благостања, инсистирање на примени механизма доктрине новог јавног менаџмента, прелазак на концепт добре управе у државама европског управног простора – јесу процеси који захтевају добро образоване и стручне службенике који ће би-

ти у стању да их остваре у пракси. Упркос концепту целоживотног образовања и сталног стручног усавршавања службеника у јавној управи, које је сада обавеза и на централном и на локалном нивоу власти у Србији, образовање квалитетних кадрова за јавну управу одвија се, пре свега, на високошколским установама. Зато је циљ овог рада да се прикажу и најзначајније високошколске установе које су дале свој допринос развоју и образовању службеника у Србији.

Након револуције, године 1804. почиње изградња модерне српске нације. У наредном периоду Србија се постепено, али сигурно, одвајала од модела управљања из периода периферне турске провинције и полако градила модерну, демократску грађанску државу. Значајну, можда и носећу и пресудну, улогу у том процесу имали су државни службеници. Имајући у виду да у грађанској држави „управа као институционални облик извршавања политичких циљева представља непристрасну, рационалну и континуирану делатност коју врше професионални и деполитизовани управни службеници” (Лилић, 2008, стр. 105), поставља се питање како је, и да ли је, државна управа уобличавана у самосталној Србији у XIX веку, у Србији у оквиру југословенских држава у XX веку и, најзад, у поново осамостаљеној Србији на почетку XXI века, у складу са овом констатацијом.

Законодавство о чиновницима, које је у Србији почело настајати већ у првој половини XIX века, непрестано је надограђивано без обзира на промене државноправног оквира, при чему не треба сметнути с ума да вршене промене узроковане друштвеним, економским, идеолошким и политичким чиниоцима нису нужно значиле квалитативно позитивне помаке. Континуирани развој службеничког права прекинут је избијањем Другог светског рата, а у социјалистичкој Југославији службенички односи уређивани су у оквиру општих прописа о радним односима. Од деведесетих година XX века се положај државних службеника почео опет уређивати посебним прописима, када је Закон о радним односима у државним органима (1991) поново у правни систем Србије увео режим службеничког радног односа и истакао специфичност радноправног положаја државних службеника.

Приступање Европској унији, као стратешки циљ Србије, подржано је у протеклом периоду одређеним активностима усмереним на достизање стандарда који се захтевају у процедури кандидовања за чланство. Данас, општи циљ реформе је унапређење рада јавне управе и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима и стварање професионалне управе, која ће допринети економској стабилности, што је Србија и предвидела у својим најважнијим стратешким документима, почевши од *Стратегије реформе државне управе* из 2004. године, па надаље. Процес европских интеграција снажно утиче на измене и развој савременог службе-

ничког законодавства, какав је свакако савремени *Закон о државним службеницима* из 2005. године (2005). Ни свест о потреби спровођења унутрашњих реформи – јачање демократије и владавине права, институционалног система, политичких институција, економског просперитета и свеукупног напретка – не изостаје.

ЧИНОВНИЧКИ ПОЛОЖАЈ И ОБРАЗОВАЊЕ У КНЕЖЕВИНИ И КРАЉЕВИНИ СРБИЈИ¹

Стварање модерне српске државе отпочело је са избијањем Првог српског устанка 1804. године. Задржавајући турску административно-територијалну поделу, устаничке вође градиле су државну управу претежно војног карактера, што је било разумљиво у условима сталних борби са Турцима. Укидање народних самоуправа било је извршено већ на почетку устанка, а са олигархијским тежњама војвода Карађорђе се обрачунао са организацијом државне управе 1811. године. Од тада је он као врховни вожд био искључиво властан постављати и смењивати све државне службенике (Ђорђевић, 2005, стр. 461–468).

Усмени споразум Марашлије и Милоша Обреновића, којим је 1815. окончан Други српски устанак, и султански фермани којима је 1816. тај споразум потврђен – били су формалноправна основа за организовање сопствене државне администрације у Србији. Српска управа ће до 1830. бити изграђивана упоредо са турском, уз непрестано ширење надлежности домаћих на рачун турских управних органа. У одсуству законских прописа о чиновницима за време прве владе кнеза Милоша, склоног поистовећивању приватних и државних интереса, није било разлике између државне службе и кнежеве личне послуге. Положај чиновника био је приватноправни однос са кнезом – постављење, отпуштање и припадности чиновника зависили су од воље кнеза, те се под Милошем „нико није отимао да буде чиновник” (Јовановић, 1933, стр. 44).

Званичним признањем аутономије хатишерифом из 1830. створен је правни основ за формално решавање уставног питања у Србији. Сретењски устав из 1835. садржао је и одредбе о „народним службеницима”: сваки чиновник је одговоран за свој рад и правилно вршење службе; чиновници именовани од кнеза остају на том положају док год су способни за то звање; чиновници се могу унапређивати и премештати из једног у друго место у истом звању, али не и

¹ Као основа за овај део рада послужио нам је коауторски рад Зорице Вукашиновић Радојичић и Иване Крстић Мистрицеловић, у коме је извршена детаљна анализа службеничког законодавства XIX века у Србији до уставне реформе из 1869. године (Вукашиновић Радојичић, Крстић Мистрицеловић, 2016).

премештати у ниже звање или отпуштати без судске пресуде; чиновник се могао удаљити од дужности у случају сумње да је „учинио што” (уз обавезу да се истрага спроведе у року од три месеца ако се подозревало да је нешто учинио у Србији, односно шест месеци ако се сумњало да је што учинио ван Србије), за које му се време одбијала половина плате; упражњено место у државној служби попуњавало се одлуком Државног совјета (надлежна власт достављала му је списак заинтересованих назначавачући тројицу најспособнијих кандидата); чиновници су имали право на додатну накнаду за службена путовања и службени премештај у друго место; ислуженим старим и болесним чиновницима следовала је пензија (половина плате за „безпорочну” службу од 15 година, тј. пуна плата за 25 година службе); чиновницима је било забрањено да воде трговину и баве се занатом; чиновник се заклетвом обавезивао на поштовање Устава, на тачно, савесно и законито обављање послова, као и на верност и покорност кнезу и Државном совјету.²

По укидању Сртењског устава, обновљен је апсолутистички и централистички систем кнеза Милоша, „али сада ипак умногоме разблажен” (Свирчевић, 2011, стр. 106). У новембру 1836. године донет је *Закон о дужностима војених команданата, исправничества и срезски старјешина*, који је први пут законски уредио надлежност и положај управних власти и чиновника. Прописом из 1838. године сви чиновници добили су униформе, чин и звање као нарочиту привилегију, што потврђује забрана ношења тих чиновничких обележја „нечиновничким лицима”. Кнежевим указом од 20. септембра 1839. године чиновницима је према звању установљена стална годишња плата, а за заслуге и посебан додатак на плату. Ако за одређена звања није било спремних лица, могли су бити постављени чиновници који су имали умањену плату док се стручно не оспособе (Јовановић, 1933, стр. 551–552).

Са доношењем Турског устава 1838. године, који је значајно победио старешинске олигархије над Милошевим апсолутизмом, чиновници у Србији коначно су постали прави државни службеници.

Уставобранитељи који су на основу Устава од 1838. године преузели управу за циљ су имали успостављање правног поретка у Србији, као гаранције личне и имовинске сигурности и ограничења владареве власти. Увођење правне државе претпостављало је изградњу установа, те је владавину уставобранитељске странке управо обележило оснивање првих модерних државних установа и стварање првог чиновничког кадра. Под уставобранитељима се чиновништво у Србији први пут организује у један посебан друштвени ред, захва-

² Одлуком Народне скупштине из 1835. чиновници су били ослобођени пореза.

љујући правној гаранцији независности, која је подразумевала непокретност, тј. сталност службе. *Законом о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника* од 12. маја 1839. године³ успостављена је пирамидална хијерархија и крута бирократска субординација органа управе у државној администрацији (Свирчевић, 2011, стр. 125). Упутствима издатим јула исте године (*Зборник I*, 1840, стр. 84–86) наглашен је полицијски карактер окружних и среских начелника уз скретање њихове позорности на извесне негативне појаве у народу, као нпр. хајдучију (Никић, 1927, стр. 79).

Протеривањем Михаила Обреновића и довођењем за кнеза Александра Карађорђевића почиње пуна владавина уставобранитеља, који настављају са утврђивањем правног положаја чиновништва као свог главног упоришта. *Уредба о чиновницима* од 17. марта 1842. године прописала је да се за чиновнике постављају разумни, поштени и образовани људи доброг владања, првенствено рођени Срби. У напредовању чиновника у струци предност над простим протеклом времена имају доказана способност, ваљаност и владање чиновника у служби и приватном животу, док је напредовање из нижег звања у једно од виших звања у другој струци могуће само изузетно (у случају доказане потребе ако има квалификације и ако то није противно уставу). Чиновници су били разврстани у 30 класа, а број места у свакој класи био је ограничен и смањивао се све више што је класа била већа, уз мале разлике у плати између класа (нарочито оних нижих). Млађи чиновници били су дужни слушати и поштовати старије; чиновници су имали и обавезу чувања службене тајне, тачног извршавања налога претпостављених, придржавања закона и морала православне вере. У службеном опхођењу морали су бити стрпљиви, праведни и разборити, нису се смели лакомислено задуживати, а у случају узимања мита или злоупотребе положаја били би отпуштени из службе и строго кажњени. Служба се није могла изгубити административним путем, већ само на основу судске пресуде. *Уредбом о задржавању плате задужених чиновника и званичника* од истог дана регулисано је задржавање плате државних службеника. Повлашћени положај чиновништва потврђен је и другим прописима. Уставобранитељски прописи о чиновницима нису одговарали улози чиновништва у кнежевим концепцијама државног уређења, због чега се њихов правни положај погоршава доношењем нових прописа. *Законом о чиновницима грађанског реда* из 1861. године прописане су оштрије дисциплинске санкције за чиновнике, а одредба о праву

³ *Устројеније окружни' начелстава и главне дужности срезски начелника* од 12. маја 1839. године важило је од 1839. до 1888. и од 1894. до 1905. године, тј. није било на снази само за време важења Устава од 1888. године (*Зборник I*, 1840, стр. 78–83).

владе да пензинише чиновнике „кад нађе да интереси државне службе то захтевају” практично је значила да за останак у државној служби није више било довољно стручно обављање послова, већ се тражила и политичка подршка влади. Ова одредба свој пуни домаћај у Србији показаће касније, са јаснијим профилисањем политичких покрета и нарочито са увођењем организованих политичких странака (*Закон о чиновницима грађанског реда* од 24. марта 1861, 1862; *Закон о изменама у закону о чиновницима грађанског реда* од 15. фебруара 1864, 1865, стр. 5–6). С друге стране, чиновници нису били потпуно препуштени самовољи државних власти, пошто их је Закон заштитио од губитка службе и припадности (плате и пензије) без одлуке дисциплинарног суда. Чиновник је могао бити отпуштен ако би против њега била усвојена тужба за накнаду штете, или би био осуђен у кривичном поступку, а право на пензију није губио ни када би му кривица била доказана.

Намесничким уставом из 1869. отворено је ново поглавље у политичкој историји Србије. Увођење представничког система довело је до чвршћег повезивања присталица политичких идеја, што су били замеци будућих политичких партија. Иако положај чиновника формално-правно није био промењен, критеријуми за пријем, напредовање и отпуштање из државне службе од времена уставне реформе у пракси су били потискивани критеријумом политичке подобности.

С друге стране, проучавање државне управе у Срба започело је још давне 1813. године када се као уџбеник о управи јавља превод књиге *Policia* бечког професора Зоненфелса у „режији” Симеона Петровића. Неколико деценија касније њу су пратила два самостална дела: *Начални основи умправословне и положителне полиције* Јована Рајића из 1841. године и *Администрација Краљевине Србије са нарочитим погледом на науку о држави и државној управи* I Стојана Марковића, која је из штампе изашла 1893. године.

Управно право, као наставна дисциплина, први пут је уведено у наставни план Правнога одељења Високе школе (Лицеја) у Београду 1845. године. Након тога, постаје незаобилазан предмет на свим правним факултетима у земљи (Петровић, 2006, стр. 49).

ЧИНОВНИЧКИ ПОЛОЖАЈ И ОБРАЗОВАЊЕ У КРАЉЕВИНИ СХС/ЈУГОСЛАВИЈИ

Прводецембарским уједињењем 1918. створена је Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца. Заокрет је настао увођењем Шестојануарске диктатуре 1929, која се насупрот десетогодишњој законодавној инертности парламента показала веома плодном. Пошто су за кратко време диктатуре били посвршавани „крупни национални и државни задаци” и постављене „трајне основе здравог државног живота”, краљ

се решио на повратак на уставно стање и 3. септембра 1931. подарио грађанима Краљевине Југославије нови устав.

У реду најактуелнијих питања у новоствореној држави било је и чиновничко питање, односно питање изједначавања службеничког законодавства. Одредбе о социјалној и економској заштити радника биле су у Видовданском уставу од 1921. издвојене у посебан одељак насловљен „Социалне и економске одредбе”. Питање именовања чиновника уставотворац је препустио законском регулисању (*Закон о чиновницима*, 1921, чл. 105). Законом о чиновницима имала су бити утврђена звања државне службе, права и дужности, плате и пензије државних чиновника у свим струкама (чл. 106). Одредбом члана 108 било је прописано да се чиновник коме законом буде обезбеђена сталност не може против своје воље отпустити из државне службе без пресуде редовног кривичног или дисциплинског суда (*Закон о чиновницима*, 1921).

Чиновничко питање које је ранијим покрајинским законима било решено на различит начин додатно је замршено низом подзаконских прописа (уредби, правила, решења) које је влада донела и пре и након усвајања Устава. Потреба јединственог регулисања чиновничког питања била је очигледна, а први покушај да се оно реши учињен је *Законом о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда* од 31. јула 1923. Основни елементи службеничког односа према овом закону били су: јавна служба, добровољно ступање у државну службу, инкорпорација у сталне кадрове државне службе и припадности.

Овај чиновнички закон је и са правног и са социјално-економског гледишта мало кога задовољио (Celzije, 1931). Главна замерка упућивана Закону била је неправедно решење економске стране чиновничког питања. Узрок томе лежао је у чињеници да је Закон чиновницима сматрао само државне службенике од позива, односно оне чији се однос са државом заснивао на посебном поверењу и успостављао на јавноправни начин, а не и оне државне службенике који су према држави били у приватноправном односу, односно намештенике у данашњем смислу речи. Зато је на адекватан начин регулисао само економски положај чиновника, док је огроман број државних службеника неопходних за функционисање државних служби какви су били контрактуални чиновници, дневничари и хонорарни чиновници (надничари) остао недовољно збринут у погледу припадности. Пошто се стање није битно поправило ни након доношења *Уредбе о разврставању и распоређивању чиновника и осталих државних службеника грађанског реда* од 31. октобра 1923. године, приступило се усвајању посебних закона у појединим ресорима државне управе. Тим законима су чиновницима давани специјални додаци на службу, али им је мана била та што нису обухватили све државне службенике.

Осведочена потреба систематског уређења чиновничких принадежности и отклањања мањкавости *Чиновничког закона* из 1923. резултирала је новом реформом чиновничког система. *Законом о чиновницима* од 31. марта 1931, који је са гледишта легислативне архитектонике бољи од претходног, извршене су битне промене у погледу чиновничког питања. Законом су обухваћени државни службеници грађанског реда, службеници војног реда и службеници црквеног реда, и њихов правни положај регулисан је уз уважавање специфичности службеничког односа за сваку од ове три врсте чиновника.

Државни службеници грађанског реда (државни службеници у данашњем значењу) били су Законом разврстани у следеће категорије: чиновници, чиновници-приправници, званичници и служитељи. Чиновници су били државни службеници вишег реда (Костић, 1933, стр. 270), док су чиновнички приправници обављали све врсте послова у оквиру своје струке, припремајући се кроз праксу да постану чиновници. Званичници су обављали ниже службеничке послове, а служитељи су вршили помоћне (пратеће) послове (чувари, путари, пандури).

Пријем у радни однос обављао се путем конкурса или подношењем молбе, при чему су услови за пријем у државну службу били јасно прописани Законом. Општи услови били су: држављанство Краљевине Југославије, неиспољавање начела против основа уређења државе и друштва (одредба уперена против комуниста), старосна доб од 18 до 60 година, здравствена способност, доказана морална подобност (добро владање, неосуђиваност и испуњена војна обавеза), познавање службеног језика (српско-хрватско-словеначког) и пословна способност, при чему Закон није правио разлику између кандидата мушког и женског пола. Посебни услови представљали су посебне захтеве спрам појединих врста чиновника (судије и официри могли су бити само лица мушког пола, дипломатско-конзуларни приправници морали су положити претходни испит) или спрам појединих занимања (радно искуство, физичке квалификације, стручна/школска спрема). Услов свих услова је пак било постојање упражњеног места и буџетом предвиђеног кредита за плаћање службеника, без чега се нико није могао примити у државну службу.

Законом је било регулисано кретање у државној служби – напредовање кроз звања (које је било у директној вези са оцењивањем),⁴ премештај и прекид службеничког односа. Закон је предвиђао обавезно годишње комисијско оцењивање службеника на основу њихове стручне способности, владања у служби и ван ње, марљиво-

⁴ За поједине врсте чиновника, као нпр. за пореске и царинске чиновнике, прописани услов за унапређење било је обавезно полагање државног стручног испита.

сти, поузданости и успешности у обављању послова у години у којој се врши оцењивање. На основу извештаја старешине и личног сазнања својих чланова, Комисија је доносила оцене: одличан, врло добар, добар и слаб.

Најважније промене односиле су се на припадности државних службеника – право на плату и друге награде, право на одмор, право на пензију и друга. Плата државних службеника одређивала се према положајној групи, односно службеници исте положајне групе имали су исту плату без обзира на звање. Крупна новина била је институција чиновничког пензионог фонда, установљена Законом услед фискалних интереса државе. Прописи о породичним пензијама су на хуманији начин решавали ово питање од претходног *Чиновничког закона*.

Државни службеници имали су и специфичне обавезе. Службеник је морао своју дужност вршити „савесно, марљиво и непристрасно, политички неутрално, имајући на уму једино опште јавне интересе”, био је обавезан да извршава наредбе старешине, да буде потпуно посвећен служби, да чува државну тајну, да се достојно влада, да чува углед органа, да се учтиво опходи према странкама и колегама. Закон је службеницима забранио бављење другим професијама, чланство у предузећима, управним и надзорним одборима. У случају кршења прописаних обавеза, државни службеник дисциплински је кажњаван. Важна је такође била и обавеза накнаде штете коју је државни службеник нанео трећим лицима (§ 78 Закона), која би, посматрано уједно са прихваћеним начелом слободне тужбе, доприносила подизању угледа државне службе и морализовању карактера чиновника.

Одредбе Устава из 1931. године о службеничким односима биле су готово истоветне онима у Видовданском уставу: подједнака доступност свих звања у свим струкама државне службе свим држављанима, одговорност државних службеника за кривична дела и штету нанету грађанима службеним радом, с тим што је чланом 18 Устава прописано да за штету држави одговара и службеник као извршилац (*Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 200/1931). Октроисање Устава 1931. није се одразило на правни режим службеничких односа, с обзиром на то да му је непосредно претходило доношење системског чиновничког закона који ће уз одређене измене и допуне остати на снази до слома Краљевине Југославије 1941. године.

ЧИНОВНИШТВО И ЊЕГОВО ОБРАЗОВАЊЕ У СОЦИЈАЛИСТИЧКОЈ ЈУГОСЛАВИЈИ

Нова југословенска држава још за време Другог светског рата добила је и своје прве прописе у области радних односа. *Одлуком о стављању на располагање свих државних чиновника и службеника*

из октобра 1944, сви чиновници који су били у служби до избијања рата морали су се јавити на дужност и продужити рад у служби (*Одлука о стављању на располагање свих државних чиновника и службеника*, 1945). До краја исте године донете су и одлуке које су се тичале припадности службеника грађанског реда, плате и платне разреде појединих категорија запослених, али и прописи од значаја за радне односе (*Закон о решавању радних спорова*, *Уредба о плаћеном годишњем одмору радника, намештеника и службеника* и *Уредба о одсуству жена пре и после порођаја*, 1946). Устав Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. гарантовао је право удруживања запослених, ограничавање радног времена, право на плаћени годишњи одмор, посебну заштиту жена у радном односу и равноправност са мушкарцима. Савезни *Закон о државним службеницима* из 1946. регулисао је заснивање службеничког односа, права и дужности службеника, кретање у служби, одговорност, престанак радног односа и друга питања.⁵ Положај службеника био је 1946. регулисан и *Законом о социјалном осигурању радника, намештеника и службеника*, те *Правилником о евиденцији државних службеника*, који је за циљ имао да омогући ефикасно и правилно вођење кадровске политике, и *Законом о инспекцији рада*, донетим ради вршења надзора над правилним спровођењем државне заштите лица у радном односу (Вукоњански, 2012, стр. 173–188). У току наредне године донети су прописи о утврђивању струка за рад на појединим пословима, каква је нпр. била и *Основна уредба о правој струци* (1947).⁶

Закон о државним службеницима из 1946. прокламовао је начело једнаке доступности радних места у државној служби и начело добровољности ступања у радни однос. Рад у државној служби третиран је као дужност и част грађана, с обзиром на то да „радни народ преко државне службе изграђује бољу будућност за цео радни свет” (Гершкович, Ђорђевић, 1955, стр. 20). Кључни критеријум разликовања државних службеника од осталих запослених у државним органима био је „стално вршење службе”. *Закон о државним службеницима* из 1948. садржао је истоветно одређење државних службеника, разликујући их од радника на које су примењивани општи прописи радног права (Иво Крбек, 1948, стр. 36). Кретање у служби обухватало је приправничку службу, напредовање у служби (унапређењем у више звање исте струке или повећањем плате у истом звању),

⁵ Закон о државним службеницима је више пута мењан и допуњаван, да би након измена и допуна од 28. априла 1948. Президијум Народне скупштине ФНРЈ 7. маја донео пречишћени текст *Закона о државним службеницима (Службени лист ФНРЈ, бр. 44/1948)*.

⁶ Правну струку су према *Уредби* чинила звања која обухватају вршење правних послова у државним органима.

премештај и упућивање на рад у другу организациону јединицу, прелаз из струке у струку и, изузетно, враћање на ниже звање или нижу плату. Закон је прописао и типичне обавезе државних службеника – дисциплину рада, непристрасност у раду, подређеност старешини, чување службене тајне, исправан однос према грађанима, достојно понашање у служби и ван ње и сл.

Уставни закон из 1953. био је основ за установљивање посебног правног режима за радне односе државних службеника у односу на општи режим радних односа, што је била последица промене значења појма *државни службеник*. Он више није обухватао службенике у привредним организацијама (јер оне више нису државне организационе јединице, већ социјалистичке привредне организације са радничким самоуправљањем), као ни лица која су на редован начин обављала послове у установама друштвеног управљања у областима просвете, здравства, културе, науке, социјалног осигурања (јер у њима више није управљао орган државне управе). У складу са тим, донети су 1957. *Закон о радним односима*, који је само делимично регулисао статус државних службеника (основна начела, права и обавезе), и *Закон о јавним службеницима*, који је уместо појмова *државна служба* и *установа* увео појам *јавна служба* и чија решења завређују посебну пажњу.

Јавни службеници су према Закону она лица која у државним органима и самосталним установама врше послове јавне службе као своје редовно занимање и која ради остваривања задатака и послова јавне службе имају и посебна права, као и посебна овлашћења утврђена Законом. То су лица запослена у државним органима, у установама у области просвете, науке, културе, у здравственим установама, у заводима за социјално осигурање и установама за социјалну заштиту и у другим установама које се оснивају ради вршења јавне службе. Полазећи од врсте и карактера послова, Закон разликује управне и стручне (обављају управне и стручне послове), извршне (непосредно извршавају управне акте и мере) и канцеларијске службенике (обављају административне послове). Законом је био успостављен јасан систем класификације радних места – службеници су били разврстани у звања, која су се одређивала према стручној спреми и способностима за вршење одређених послова, и у платне разреде. Услови за пријем у државну службу били су јасно прописани. Општи услови били су: упражњено радно место, буџетске могућности, држављанство, узраст, телесна и душевна способност и неосуђиваност за кривична дела, док су се посебни услови тицали врсте и степена стручне спреме. Посебну пажњу Закон је посветио планирању кадрова и инструментима кадровске политике, као и организацији персоналне службе у циљу обезбеђења праћења и развоја кадрова. Једно од основних законских начела које обележава не само карактер заснивања службеничког односа него и службенички систем

у целини било је постављење и унапређење службеника у одређена звања и положаје „засновано на личним способностима, стручном знању, успеху у раду и годинама службе”. Закон је предвиђао систематско и организовано оцењивање (које су спроводиле стручне комисије једном годишње), као основ напредовања према унапред утврђеним критеријумима и техникама (стручна способност, залагање, успех у раду и радно искуство). По усвајању Устава 1963. године, који је прокламовао „слободни удружени рад”, наступило је раздобље негирања посебности правног положаја службеничких односа у државној управи. Увођењем самоуправљања у органе државне управе, сва питања која су се тичала радних односа у државним органима регулисана су општим правилима радног права. *Основни закон о радним односима* из 1965. године уређивао је само начела радних односа, а правни положај државних службеника, сада „радних људи у државним органима”, био је прецизније уређен *Општим законом о самоуправљању радних људи у органима управе* (1964), *Законом о савезној управи* (1965), *Законом о органима управе у Социјалистичкој Републици Србији* (1965) и општим актима „радних организација”. Радни људи у органима управе, према *Општем закону о самоуправљању радних људи у органима управе*, имали су право и дужност да у остваривању самоуправљања уређују унутрашње односе у органу, а нарочито да у складу са законом одлучују о расподели средстава, личним дохоцима и унутрашњој организацији органа, да обезбеђују услове за своје стручно усавршавање, да се старају о побољшању услова рада, уређују друге међусобне односе и решавају питања свог економског положаја.

После уставне промене 1974. године, појам функционера у органима управе сведен је само на лица која руководе органима управе и њихове заменике (до тада је обухватао и подсекретара, помоћника и саветника руководиоца). Положај радника у органима државне управе регулисан је општим радноправним прописима, и то *Законом о удруженом раду* (1976), који је садржао општа начела и регулисао питања заснивања и престанка радног односа, заштите права радника, распоређивање, дисциплинску и материјалну одговорност, те савезним *Законом о основним правима из радног односа* (1989) и републичким и покрајинским законима о радним односима, односно посебним прописима о органима државне управе. Законом је било прописано заснивање радног односа на основу јавног конкурса (изузетно због природе послова и без њега), слободно, равноправно, под једнаким условима, у складу са општим и посебним условима. Изборни поступак је спроводила изборна комисија. Радник у органу управе био је дужан да послове врши савесно и уредно у границама добијених налога. Јасно је било установљено право на стручно усавршавање, као и право на правну заштиту запослених. И овај закон садржао је правила о сукобу интереса.

Услед тежње да се положај запослених у државној управи и јавним службама учини што сличнијим положају запослених у осталим областима рада, републички *Закон о државној управи* (1980),⁷ појам *јавни службеник* заменио је термином *радник у органима управе* (Влатковић, 2005, стр. 203–225). Права, дужности и одговорности радника, према том закону, остварују се у радним заједницама, при чему се она третирају као посебан облик остваривања интегралног самоуправног односа (Петровић, Влатковић, 1990, стр. 113–162). Законом су биле установљене две категорије радника у органима управе: „руководећи радници” и „радници са посебним овлашћењима и одговорностима”.

Нарастање и снажна бирократизација социјалистичке Југославије захтевала је одговарајућа научна знања везана за организацију и рад гломазног државног апарата. Образовање службеника задржано је у оквирима правних факултета, али почиње да се надограђује научним знањима везаним за организацију и рад државног апарата, те оснивањем посебних научних институција које су се бавиле тим проучавањима. Педесетих година XX века долази до оснивања самосталних установа за проучавање управе, попут Савезног завода за јавну управу у Београду, или Института за друштвено управљање из Загреба, односно Института за јавно управу у Љубљани (Петровић, 2006, стр. 51), у оквиру којих су проширивана знања која су касније на факултетима преношена службеницима.

Године 1950. „административна наука” враћа се на основне студије Правног факултета у Београду, а од 1960. године подучава се под називом „Јавна управа”. Наредне године (1961) почиње да се подучава посебан, двогодишњи, програм магистарских студија у овој области (Marčetić, Lalić Novak, Džinić 2013, стр. 136). Од 1964. године јавна управа подучава се на Вишој управној школи у Нишу, а од 1974. године на Правном факултету у Новом Саду.

Заслуге за проширивање знања будућих службеника и на ванправна, организациона питања припадају значајном и обимном „материјалу за припремање испита” професора Правног факултета Универзитета у Београду Павла Д. Димитријевића, „Јавна управа” (Ниш, 1964), који је одликовала озбиљна систематичност.

Устав Републике Србије из 1990. био је основ за успостављање система који је битно другачије регулисао улогу и статус државних и јавних службеника. Радне заједнице као супстрат органа државне управе елиминисане су и рад службеника уређен је на новим основама. *Закон о радним односима у државним органима* (1991)⁸

⁷ Пречишћен текст објављен је у *Службеном гласнику РС* бр. 52/89.

⁸ На питања која нису била регулисана овим законом примењивали су се општи радноправни прописи, првенствено *Закон о раду*.

важио је за запослена и постављена лица. Запослена лица у државном органу била су она која се примају у радни однос одлуком функционера који руководи државним органом, док су постављена лица била она која својим актом поставља Влада или други надлежни орган. Крупна мана Закона била је и политизација највиших руководећих радних места: за секретаре министарства и помоћнике министра није био предвиђен јавни конкурс, већ су имали статус функционера које на предлог министра поставља Влада својим актом, што је у пракси резултирало променом руководеће структуре приликом сваке промене Владе и утицало на дисконтинуитет у раду државне управе. Законом прописан систем звања запослених није подразумевао јединствену класификацију послова који би били у вези са звањима службеника, те су запослени стицали звања углавном на основу година радног стажа, потпуно независно од одговорности и сложености послова које обављају. Исти послови могли су се обављати у више звања, па су се и у највишим звањима могли обављати мање сложени послови. Последично, плата службеника која зависи од звања није одражавала сложеност и одговорност послова и резултат рада запосленог, што је дестимулисало државне службенике у тој мери да најстручнији кадрови почињу да напуштају државну управу због немогућности напредовања и развоја каријере према резултатима рада. Иако је Закон предвидео напредовање службеника стицањем вишег звања на основу годишњих оцена рада, оцењивање се у пракси није спроводило, а напредовање је било засновано на основу чињенице да су испуњени услови у погледу одређене стручне спреме и потребних година радног искуства за добијање вишег звања. Најзад, питање обавезе професионалног развоја кадрова кроз њихово стручно усавршавање Закон је препустио подзаконским прописима, који пак нису донети, те није био успостављен систем систематског, планског стручног усавршавања кадрова који би развијао стручне способности службеника и квалитет рада. Недовољна и парцијална примена овог закона била је последица специфичних околности у држави током деведесетих година – политичких, економских, социјалних, моралних и других.

Након укидања самоуправног социјализма 1990. године, у Србији се могу разликовати два приступа надограђеном (у основи правном) образовању службеника. Представник првог приступа био је уџбеник С. Поповића и његових коаутора, *Основи науке о управљању*, а други књига Д. Каврана *Наука о управљању. Организација, кадрови и руковођење* (Београд, 1991), који се највише бави кадровима, тј. кадровологијом (Петровић 2006, стр. 53).

*СЛУЖБЕНИЧКО ЗАКОНОДАВСТВО И ОБРАЗОВАЊЕ ДАНАС –
САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ*

На даљи развој савременог службеничког законодавства снажно утиче процес европских интеграција, али и свест о потреби спровођења унутрашњих реформи – јачање демократије и владавине права, институционалног система, политичких институција, економског просперитета и укупног напретка. Европска унија делује као покретач промена, даје инспирацију и смернице за развој без наметања одређеног „европског” модела. Према европским смерницама развоја јавне управе, „модерна државна управа у демократској држави постоји само ако се испуне услови у погледу јасног разграничења политике и струке, успостављања индивидуалне одговорности државних службеника, дефинисаних права и обавеза службеника, успостављања континуитета и сталности у раду, интегритета, запошљавања и напредовања на основу залагања и стручних способности” (OECD, 1999).

Резолуцију о придруживању Европској унији Народна скупштина Републике Србије усвојила је октобра 2004. године. Након објављивања позитивне Студије изводљивости и усвајања Националне стратегије за приступање Европској унији, потписан је Споразум о стабилизацији и придруживању (*Stabilisation and Association Agreements – SAA*) као међународни уговор између Републике Србије и Европске уније. Србија је 22. децембра 2009. године поднела захтев за чланство у Европској унији, а статус кандидата добила је 1. марта 2012. године. Усвајањем прве Стратегије реформе државне управе, у новембру 2004. године, као и свих потоњих стратегија, створена је основа за системски приступ реформи у овој области (Министарство за државну управу и локалну самоуправу, 2005).

У савременим условима међународног и регионалног повезивања, интензивним радом на процесу реформе управе и управног законодавства, у Србији је 2005. године усвојен *Закон о државним службеницима* (2005). Пошло се од тога да се правним оквиром створе претпоставке за одговоран, професионалан и ефикасан рад ангажованих на спровођењу државних функција. Од усвајања до данас, Закон је претрпео већи број измена. Стандарди ЕУ који су се нашли у овом закону односе се на обезбеђење професионализма кроз примену стандарда и добре праксе управљања људским ресурсима које обухвата запошљавање засновано на принципу мериторности и једнаком третману у свим фазама поступка и успостављање јасних правила за напредовање и престанак радног односа. Критеријуми које је развила СИГМА (*Support for Improvement in Governance and Management*) 1999. године, под називом *Смернице за развој и контролу система државне управе за стицање чланства у Европској унији (Control and Management System Baselines for European Union Membership)*, битно су утицали на измене домаћег законодавства у

правцу професионализације управе (SIGMA, 1999. и 2014). Закон полази од кључних стандарда који се односе на: успостављање принципа законитости, правне сигурности, предвидивости, одговорности у раду службеника, непристрасност у раду и интегритет државних службеника, поступање независно од политичких утицаја и личних интереса, успостављање система права и обавеза који обухвата ограничења у вези са политичким и економским правима, успостављање дисциплинске и друге одговорности, систем пријаве имовинског стања, примена правила (кодекса) етике, транспарентне процедуре запошљавања, примена мерит принципа (напредовања заснованог на заслугама), регулисање избора (постављења) и мобилности службеника на руководећим радним местима, успостављање система напредовања на основу заслуга и оцењивања, успостављање система награђивања државних службеника, са нагласком на мотивацији службеника и успостављању система подстицаја, ефикасно управљање кадровима.

Надаље, листа поменутих стандарда се шири, те стандарди СИГМА из 2017. године битно утичу на даље измене и правац унапређења службеничког законодавства (SIGMA, 2017). У складу са овим смерницама, неопходно је успостављање запошљавања према стручним способностима, одабир компетентних кадрова, вредновање академског образовања и професионалног искуства, спровођење конкурсне процедуре, праћене селекцијом заснованом на објективним и транспарентним критеријумима и пријемним стручним испитима. Европска комисија је у Извештају за 2017. годину дала препоруке да је потребно извршити измене и допуне *Закона о државним службеницима* у циљу стварања деполитизоване државне управе и јачања управљања људским ресурсима заснованом на заслугама.

Полазећи од смерница Европске уније о потребама развоја јавно-службеничког система, као и усвојених стратешких аката Владе Србије, Савет за реформу јавне управе усвојио је документ *Оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије*, којим су дате препоруке за осмишљавање политике у области управљања људским ресурсима, задржавања кадрова и јачања мотивације (Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2017).

Изменама правног оквира наставља се започета професионализација државне управе и обезбеђује пуна примена принципа мериторности. Измене *Закона о државним службеницима* усмерене су на унапређење система запошљавања у складу са системом заслуга, кроз јачање конкурсног поступка у коме јача објективност и непристрасност, као и поједностављење.⁹ При попуњавању радних

⁹ Спровођење конкурсног поступка под шифром која се додељује приликом предаје пријаве на конкурс ради анонимности пред конкурсном комисијом,

места службеника на положају, такође је предвиђена обавеза спровођења интерног или јавног конкурса, а полазећи од јасно постављених услова.

Оцена је Европске комисије да руководиоци још увек имају прекомерна дискрециона овлашћења приликом избора кандидата са листе, што указује на могућност политичког утицаја, будући да и образложење старешине органа може изостати. То потврђује и чињеница да су од 2007. године одредбе о попуњавању положаја више пута мењане. Спречавајући избор и разрешење службеника на највишим радним местима на основу стручних способности, нарушава се принцип професионализма и континуитета у раду управе. Неопходне су промене у правцу деполитизације, а пре свега успостављање правне сигурности у смислу непроменљивости правних прописа и поштовања усвојених правила.

Када је реч о образовном аспекту наше теме, управа у ширем смислу, и у оквиру ње јавна организација и рад службеника, проучавају се данас у оквиру десет институција високошколског образовања. Осам државних факултета (од чега пет правних факултета), два приватна факултета и једна државна институција (Национална академија за јавну управу) баве се образовањем модерних службеника. То су: Правни факултет Универзитета у Београду, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Правни факултет Универзитета у Нишу, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Криминалистичко-полицијска академија из Београда, Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Факултет организационих наука Универзитета у Београду и Факултет за државну управу и администрацију Универзитета *Џон Хезбит*.

Због немогућности детаљног улажења у студијске програме, литературу и предаваче на свакој од поменутих установа, у наставку се дају само нека начелна запажања о образовним политикама у области службеничког образовања.

Пре свега, Србија се данас сврстава у ону групу држава у којима се службеничко образовање традиционално највише стиче на правним факултетима у оквиру научних дисциплина управног права, радног права и науке о управљању. То представља тзв. германски приступ проучавању ове, данас врло значајне, научне области. Други могући правци у изучавању овог врло живог и диверзификованог

увођење обавезних делова изборног поступка, а који (делови) треба да омогуће да се у најужем кругу нађу квалитетни кандидати, поједностављење одређених формалности које оптерећују конкурсни поступак, за све државне органе увођење пријаве на конкурс која ће садржати све оно што је битно од података које кандидат мора да наведе у пријави.

света службеничког деловања јесу: социолошки, економски, политиколошки, мултидисциплинарни и др.

Доминација правног приступа последица је шире друштвене оријентације ка имплементацији принципа владавине права и правне државе као стубова савремених демократија. Последица инсистирања на остваривању ових принципа била је и доминантна улога дипломираних правника у управној структури државе. Међутим, последњих деценија прошлог века ситуација почиње да се мења, и то првенствено под утицајем доктрине Новог јавног менаџмента и њене критике строго нормативистичког посматрања државне организације. Наиме, полако је постало јасно да строг, само правнички, приступ није довољан за успешно извршавање огромног броја задатака који се постављају пред службенике савремене јавне управе (Копрић, Марчетић, 2003, стр. 226).

Ипак, да ли под утицајем других система организовања друштва и државе (као што су англосаксонски и нордијски) и да ли под утицајем различитих међународних организација (ОЕЦД, ЕУ, УН и др.) у Србији у последњих неколико деценија развој и подучавање запослених у органима и организацијама јавне управе прелазе на друге факултете и у друге научне дисциплине? Ти различити приступи бивају све више економског, организационог и политиколошког карактера. Као пример поједини аутори наводе програме у Чешкој и Словачкој (Марчетић, Лалић Новак, Џинић 2013: 149).

ЗАКЉУЧАК

Уколико се службенички систем посматра у оквиру датог историјског тренутка, не може а да се не истакне да је и поред своје недовољне нормираности био јасно устројен систем који је у пракси функционисао прилично ефикасно. Први чиновнички кадар у нашој земљи регрутовао се првенствено из реда народних старешина чији су углед и моћ првенствено долазили од доказаног успеха у оружној борби. Пошто није било правних прописа о чиновницима, њихов положај (постављање, плата, разрешење) зависио је искључиво од воље кнеза. Постојећа правна несигурност, уз веома малу плату, чинила је државну службу потпуно непривлачном за обичног човека који је радије остајао да обрађује земљу или бирао какав занат него одлазио у чиновнике. Ситуација се унеколико поправила половином тридесетих година XIX века, пошто је уставно питање добило своје формално разрешење у краткотрајном Сретењском уставу, који је садржао и одредбе о чиновницима.

Нашавши се у ситуацији да своје идеје и концепције могу остварити, уставобранитељи отпочињу широку законодавну активност усмерену на преображај Србије у модерну грађанску државу.

Једна од кључних улога у том процесу била је, по њиховој замисли, поверена чиновништву, посредством кога је централна власт управљала народом као тотор пупилом. Посебном уредбом чиновници од ранијих личних кнежевих слугу постају заиста прави државни службеници на које пада и део ауторитета државне власти. Осигурани сталношћу (непокретношћу) и редовним платама, снабдевени титулама и униформама, чиновници се издвајају у засебан господски друштвени слој, који дугује сервилност надређеној власти, али зато надмено гледа на прост народ, сељаке, из чијих је редова и сâм поникао.

Преовлађивање идеје да се државом може управљати само уколико су не само кључне полуге власти већ и сва државна управа у рукама политичких истомишљеника – довела је седамдесетих година у Србији до успостављања праксе пречишћавања чиновништва по критеријуму политичке припадности. Ова пракса ће у времену које је следило бити не само продужена већ ће се постепено продубљивати у мери да ће најзад захватити и најситније поре чиновничког апарата.

Имајући у виду застоје, прекиде и промене до којих је током два века државноправног развитка нововековне Србије долазило, не чуди да данас у нашој земљи не постоји континуитет једног српског службеничког система. У време када се тај систем обнавља, у циљу да обнова буде квалитетнија и краће траје, није продуктивно да се у наш правни систем само пресађују институти из других земаља (првенствено држава чланица Европске уније), а да они претходно нису критички анализирани и да је изостало поређење са институтима који су били део нашег права у XIX веку и првој половини XX века.

Анализа правне регулативе тог времена недвосмислено указује на постојање и примену „савремених” института службеничких система. Питања правне уређености положаја чиновника, транспарентног пријема у радни однос, система права и обавеза и одговорности чиновника, класификације радних места, мобилности, развоја каријере, награђивања према резултатима рада – имала су упориште у правним прописима XIX века. Савремени институти забране сукоба интереса (забрана бављењем другим професијама, чланство у предузећима, управним и надзорним одборима) и злоупотребе службеног положаја, обавеза лојалности и поштовање етичких принципа и радне дисциплине – били су препознати као кључни принципи рада чиновника. Надаље, планирање кадрова према потребама рада, начело непристрасности и политичке неутралности, обавеза чувања службене тајне, „исправан” и учтив однос према грађанима, посвећеност служби и достојно понашање у служби и ван ње, чување и подизање угледа органа, моралност карактера чиновника – неки су од елемената службеничког система Србије који се развијао пре идеје о супранационалним институтима.

Иако данас међународни стандарди развоја службеничких система имају велику важност за одређивање могућих и пожељних праваца развоја управе, потребно је наћи решења која оптимално задовољавају захтеве нашег правног амбијента и традиције. У циљу да се постојећи институти службеничког система што брже измене и њима овлада како би се сустигли европски народи који су за то на располагању имали векове, свакако је потребно користити се, осим туђим, и сопственим историјским искуством.

Када је образовање службеника у питању, развој савремене државе јасно указује на то да је чисто нормативистички приступ постао недовољан за обуку савремених управних кадрова. Снажни (у својој природи, пре свега, економски) притисци за реформом јавне управе узроковали су њено интензивније проучавање са становишта економичности, ефикасности и делотворности, као и преоријентацију одговарајућих ванправних приступа са више политиколошког и социолошког приступа на економски и економетријски приступ.

Из ове ситуације постоје два могућа излаза. Један је да се проучавање и подучавање (садашњих и будућих) службеника на правним факултетима методолошки и садржински прилагоди савременим трендовима у јавној администрацији. А други је да се другим факултетима препусти да, из угла својих научних дисциплина, даље развијају сазнања о службеницима и јавној управи. Наш став је да треба кренути првим путем, као што је то урадио Димитријевић у најновијем делу *Основе јавног менаџмента* из 2018. године. Такав приступ треба да буде „биполарног” карактера. С једне стране, треба задржати она сазнања проистекла из „веберовског” модела јавне управе, својственог државама континенталне Европе, попут Немачке, Француске или Русије. Разлог томе је што се студенти правних факултета (код нас), углавном, усмеравају ка раду у таквој управи. С друге стране, та знања нужно је употпунити принципима тзв. управног менаџмента да би она била комплетна.

ЛИТЕРАТУРА

- Влатковић, М. (2005). Јавни службеник у вршењу јавне службе [Public Servant in Public Administration]. *Радно и социјално право, Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, бр. 1-6, 203–224.
- Вукашиновић Радојичић, З., Крстић Мистрицеловић, И. (2006). Службеничко законодавство у Србији до уставне реформе 1869. године [Employee Legislation in Serbian until the Constitutional Reform in 1869]. У: Коларић, Д. (ур.): *Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције (број 1) – тематски зборник радова*. Београд: КПА, 235–262.
- Вукоњански, И. (2012). Положај државних чиновника у епохи социјалистичке Југославије 1945–1966 [Position of State Servants in the Era of Socialist Yugoslavia 1945-1966]. *Архив*, 1-2, 173–188.

- Гершковић, Л., Ђорђевић, Ј. (1955), Коментар Закона о државним службеницима [Commentary on the Law of State Servants], *Архив за правне и друштвене науке*. Београд.
- Димитријевић, П. (2018). *Основе менаџмента јавне управе [Foundations of Public Administration]*. Ниш: Медивест.
- Ђорђевић, А. (2005). Карађорђево законик [Karađorđe's Code]. У: С. Стојичић (ур.): *Србија 1804–2004*. Правни факултет у Нишу, Ниш.
- Cavalieri, С. (1931). *Tumač Zakona o činovnicima s naročitim osvrtom na Zakon o državnom saobraćajnom osoblju [Interpretation of the Law on Administration]*, Zagreb: Narodne novine.
- Јовановић, С. (1933). *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)[Defenders of the Constitution and their Government]*. Београд: Г. Кон.
- Копрић, И., Марчећ, Г. (2003). Education of Administrative Personnel: Experiences and Challenges (pp. 213–252). In: И. Копрић (ed.) *Modernization of the Croatian Public Administration*. Zagreb: Faculty of Law University of Zagreb and Konrad Adenauer Stiftung.
- Костић, Л. (1933). *Административно право Краљевине Југославије, прва књига: Устројство управе [Administration Law of the Kingdom of Yugoslavia, book one: Government organisation]*. Београд, Г. Кон.
- Крбек, И. (1948). *Лича у државној служби [Employees in Public Administration]*. Zagreb: Izdavački zavod JAZU.
- Кумануди, К. (1909). *Основи јавног права Краљевине Србије: Административно право, I [Foundations of Public Law of the Kingdom of Serbia: Administrative Law]*, Београд, Г. Кон.
- Лиличић, С. (2008). *Управно право*. Београд, Правни факултет.
- Марчећ, Г., Г. Лалић Новак, Ј. Дžинић (2013). Public Administration Education in Twelve Post-Socialist Countries and Croatia: Is There a Convergence?. *НКЈУ - ССРА*, 13(1), 123–160.
- Милићевић, Ј. (1960). *Прва група србијанских студената, државних питомаца школованих у иностранству (1839–1842) [First Group of Serbian Students, State Cadets Schooled Abroad]*, *Историјски часопис*, IX–X. Београд, 363–374.
- Никић, Ф. (1927). *Локална управа и самоуправа у Србији у XIX и XX веку [Local Self-government in Serbia in 19th and 20th century]*. Београд, Г. Кон.
- Петровић, М. (2006). *Наука о управљању као претпоставка управне политике (општи део) [Science of Administration as a Precondition of Administrative Politics (general part)]*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Нишу.
- Петровић, М., Влатковић М. (1990). *Закон о државној управи са коментаром [Law on State Administration with Commentary]*. Београд, Службени гласник СРС.
- Свирчевић, М. (2011). *Локална управа и развој модерне српске државе. Од кнежевине до општинске самоуправе [Local Administration and Development of Serbian State]*. Београд, Балканолошки институт САНУ.

Правни прописи и други акти

- Закон о државним службеницима, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009. и 99/2014, 94/2017.
- Закон о државној управи, Службени гласник РС, бр. 20/1992, 6/1993, 48/1993, 67/1993, 48/1994, 49/1999.
- Закон о платама државних службеника и намештеника, Службени гласник РС, бр. 62/2006, 63/2006, 101/2007, 99/2010, 108/2013. и 99/2014.

- Закон о радним односима у државним органима, Службени гласник РС, бр. 48/1991, 66/1991, 44/1998, 49/1999, 34/2001, 39/2002, 49/2005, 79/2005, 81/2005, 83/2005.
- Зборник закона и уредаба у Кнежевини и Краљевини Србији, I, II, III, XIV, XVII.
- Закон о чиновницима грађанског реда од 24. марта 1861, Зборник, XIV, 1862.
- Закон о изменама у закону о чиновницима грађанског реда од 15. фебруара 1864, Зборник, XVII, 1865.
- Службене новине Краљевине Југославије, бр. 200 од 3. септембра 1931.
- Уредба о плаћеном годишњем одмору радника, намештеника и службеника и Уредба о одсуству жена пре и после порођаја. Службени лист ФНРЈ, бр. 56/1946.
- Закон о државним службеницима. Службени лист ФНРЈ, бр. 44/1948.
- Министарство државне управе и локалне самоуправе, Оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије, 2017.
- Министарство за државну управу и локалну самоуправу Стратегија реформе државне управе у Републици Србији и Акциони план за спровођење реформе државне управе, Београд, 2005.
- OECD (1999). European principles for Public administration, Sigma papers, No 27.
- SIGMA (2014). Principles of Public Administration, OECD publishing, Paris.
- OECD (1999). Sigma Baselines, Control and Management System Baselines for European Union Membership, OECD, Paris.
- SIGMA (2017), Monitoring report, The principles of Public Administration, Serbia.

DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANT'S LEGISLATION AND EDUCATION IN SERBIA - HISTORICAL AND CONTEMPORARY TENDENCIES

Dejan Vučetić¹, Zorica Vukašinović Radojičić², Ivana Krstić Mistrizdelović²

¹University of Niš, Law Faculty, Niš, Serbia

²Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, Serbia

Summary

Through the first part of the paper, the authors show the gradual emergence of a civil service apparatus that, after initial, unsuccessful attempts, began to emerge with the adoption of the 1835 Constitution (Sretenjski ustav), together with the development of the young Serbian state. The Constitution was ahead of its time and guaranteed advanced institutes of contemporary civil service: permanent position, the right to retirement, and the prohibition of conflict of interest. This matter is regulated by the act of legislature for the first time in 1836. Uniforms, official rankings, titles and permanent salaries were introduced in 1838 and 1839 respectively. Officials' positions further improved (hierarchical organization, permanent salary, etc.) — with the adoption of the so called Turkish Constitution. In the following period, institutes such as the merit system, the division of servants into classes, official secrets, execution of orders given, etc., were included in the civil servant's legal regime. The service could be lost only on the basis of a court judgment. However, after 1860, their position is beginning to stagnate, and in some parts, to get worse, because political eligibility is added as a condition for remaining in service.

In regards to the beginnings of civil servants' education, the authors argue that the public administration in Serbia is being studied since 1813, through translating works of the Vienna authors and that the first independent textbooks appeared in the 1840s, together with the studies of the Administrative Law on the Legal Department of the Licej High School in Belgrade.

In the Kingdom of Yugoslavia, the civil servants' position was re-actualized in the 1920s with the necessity of equalizing their position in the entire state. In 1931, civil servants, military officers, and clerics were included in the civil service system. Contemporary, general and special conditions for reception, performance, and cessation of the civil service, characteristic to the modern states, as well as ratings, salaries were prescribed. The civil service system was based on the principles of professionalization, political neutrality, diligence and conscientiousness, preservation of state secrets, liability for damages incurred during the performance of the service, etc.

After the Second World War, socialist Yugoslavia retained all of the characteristics of civil service mentioned above but adapted them to the new concept of socialist state order and extended them to all public services. In that period, a new term - personnel (kadrovi) was introduced into use, and special attention was paid to staff planning, personnel policy instruments, and organization of the personal service.

Introduction of the autochthonous system of workers' self-management, followed the Constitution of 1963, and the specifics of the civil servant's legal position were lost and merged with the general system of labor law. The education of employees maintained within the law faculties, and during this period distinctive scholar knowledge related to the organization and operation of the state apparatus emerged as well as the new institutions for the study of administration.

The 1990 Constitution officially marked the failure of the experiment that begun three decades earlier and the state organization has returned to the standard institutes. The same has happened with the servants employed and appointed in state administration. But, the severe shortcoming of this system was the politicization of the highest staff positions and discontinuity in the actions of the state administration.

The 21st century marked the strategic shift towards the European Union and the beginning of Serbian state and legal system adaptation to European *acquis*. In this context, the 2005 Civil Service Law, which, with many adjustments, remains in force, is also interpreted. The law is based on the principles of professionalism, openness, clear rules for admission, career advancement and termination of employment, responsibility, and impartiality of work, human resource management, promotion and rewarding based on the merits, etc. Unfortunately, many of these principles are not fully and entirely implemented in practice.

Future civil servants, as well as, those in service, are being educated at ten universities, as well as on National Academy for Public Administration. The traditional, German approach to the education of civil servants (which has its base at law faculties and in legal profession) is slowly beginning to be upgraded with the sociological, economic, political and multidisciplinary approach. Strong (above all economic) pressures for public administration reform - caused its performance in accordance with the principles of economy, efficiency, and effectiveness. Therefore, the authors conclude that it is necessary to adjust civil servants' education on law and other faculties with the contemporary trends in public administration education.