

Проф. др Радоје Брковић,* редовни професор
Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

UDK: 349.22:352.08J(497.11)

РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА У СРБИЈИ У СВЕТЛУ НОВИХ ЗАКОНСКИХ РЕШЕЊА

Апстракт: Службенички систем у Србији није био целовит до доношења закона којим се уређује радноправни положај локалних службеника. Локалним службеницима ће од првог децембра 2016. године положај бити регулисан у оквиру службеничког система установљеног Законом о запосленима у аутономним покрајинима и јединицама локалне самоуправе¹. Претходно наведени закон, поседује одређена специфична решења везана за статус локалних службеника, али и многобројне сличности са нормама Закона о државним службеницима². Сличности између два претходно наведена закона су и разумљива, с обзиром да је природа делатности коју врше локални и државни службеници у бројним сегментима слична.

Кључне речи: радноправни положај локалних службеника, локални службеници, локална самоуправа, државни службеници, локални службенички систем.

1. Увод

У овом раду, у основним цртама, бавићемо се неким општим, али и посебним питањима положаја, права и обавеза јавних службеника (запослених) у органима јединица локалне самоуправе, тј. општини, граду

* gbrkovic@jura.kg.ac.rs

1 „Сл. гласник РС“, број 21/2016. Овај закон ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања, а примењиваће се од 1. децембра 2016 године

2 “Сл. гласник РС”, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009 и 99/2014

* Рад примљен: 15.06.2016.

Рад прихваћен: 22.06.2016.

и граду Београду, имајући првенствено као циљ да се сагледа њихов нови статус, положај, права и овлашћења према новом Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

То је посебно важно с обзиром на њихову одговорност за ефикасан, уставан и законит рад органа ових територијалних јединица, за остваривање утврђене политике и спровођење закона и других прописа и општих аката као и на улогу, функционера у одлучивању о правима и обавезама и самих запослених (локалних службеника и намештеника).

Радноправни положај локалних службеника је значајан за правни систем сваке државе, па и Србије, јер иако се ради о у многоме о веома особеном и специфичном службеничком радном односу, а не о класичном радном односу, обавезе и дужности које произилазе из рада запослених у локалној самоуправи и аутономним покрајинама, ипак, готово у целини кореспондирају са правима која се остварују на основу рада у општем радном односу.

Дакле, бавићемо се статусом тј. правима, обавезама и дужностима људског елемента као дела организационе структуре који је карактеристичан за посебну врсту организације. Реч је, наиме, о органима јединица локалне самоуправе, који, у ширем теоријском и практичном виду, имају својства јавних служби. У том смислу, везивањем за јавну службу лица која те службе у јединицама локалне самоуправе обављају могу се са правом означити као јавни службеници, односно службеници.

2. Појам локалног јавног службеника и својства службеничког односа

Појам службеника, па ни локалног јавног службеника, није јединствен, ни у теоријском смислу ни у законодавној пракси уређивања. У начелу, као што постоје два основна појма државне (централне) и локалне (нецентралне) управе, у функционалном и органском смислу, тако би начелно могли и службенике да дефинишемо са функционалног и органског становишта. То значи да би службеник у функционалном смислу било свако лице које врши или обавља јавне послове, дакле и управноправне послове, без обзира на организациону страну или облик вршења послова. Ту би, дакле, спадали сви они који обављају послове који имају природу послова јавне службе, без обзира да ли их обављају у оквиру државног апарата, посредством институција недржавне управе, организација јавне службе или у органима јединица локалне заједнице.

С друге стране, појам службеника са органског становишта обухватао би она лица која раде у одређеним, изричито дефинисаним

органима односно организацијама јавне службе, дакле и управне, без обзира на природу и врсту посла. Оба приступа у свом чистом облику имају недостатке јер појам службеника чине нејасним: функционални, с обзиром на мноштво послова који се у органима врше, а организациони с обзиром да у органима и организацијама јавних служби ради и низ људи који се не могу сврстати у јавне службенике -тзв. другоособље. Због тога, сваки позитивноправни систем конструише и конституише појам службеника по својој мери, јер није могуће дати један општи појам јавног службеника који би важио истовремено за све, а различите правне системе, или за исти правни систем у различитим временима.

Неспорно је да професионализација мора да буде једна од основних ознака јавног службеника, па и локалног. Начелно, дакле, службеницима би се могла да означе лица која обављају послове у органима и организацијама какве јавне службе, па и у органима јединица локалне самоуправе, претежно интелектуалне, као своје трајно и редовно занимање.

У складу са изнетим, у службенике не би спадали чланови представничких тела, с обзиром на одсуство елемента професионалности. Такође то би важило и за чланове колегијалних тела у органима локалне самоуправе и организацијама јавних служби из реда грађана, који те послове врше привремено и пригодно, јер им недостаје елемент сталности, као и за лица на оним функцијама које су непосредно бирани од стране бирача, јер им недостаје такође елемент сталности, али и професионалности.³ Локални службеници, чине стручан апарат чији је задатак да омогући остваривање и унапређивање управе у локалним заједницама.⁴

Један од основних елемената одређивања положаја локалних јавних службеника јесте локални службенички систем, као укупан систем (склоп) категорија у које се ти јавни службеници разврставају према унапред утврђеним критеријумима и који представља основ за њихово напредовање, награђивање и кретање у служби. Службенички систем има три основна дела:

1) класификациони систем, и то у облику класификације радних места у којем свака класа обухвата сва радна места са истим или сличним радним дужностима или класификације службеника, у којем свака класа обухвата све службенике са истим или сличним одредјеним личним својствима,

3 М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Службеничко право*, Београд, 2013, стр. 114.

4 Ж. Ђурић, *Локална управа у Србији и Црној Гори*, Београд, 2005, стр. 160.

- 2) платни систем, и
- 3) начин (систем) напредовања.

Циљ локалног службеничког система јесте да обезбеди максимум ефикасности, дакле сврсисходности са становишта органа јединице локалне самоуправе и праведности и једнакости са становишта појединца–службеника у њему. Локална самоуправа је један од најизазовнијих института у погледу њеног схватања, дефинисања и одређивања битних елемената, који би је уградиле у правни систем а делом и у политичке институције, као његов значајан и омеђен подсистем.⁵ Услед појачане глобализације и промене улоге која држава врши, она постаје преширок оквир за решавање конкретних проблема грађана, те се услед тога они решавају активношћу локалних власти у локалним самоуправама.⁶

Службенички систем мора да обезбеди висок степен објективности критеријума, независно од појединих лица-службеника на која се одређене индивидуалне одлуке односе.⁷ Исто тако, тај систем мора бити, својим институтима и процесима, етички прихватљив за највећи број запослених. Свакодневна активност локалних службеника за последицу треба да има реализацију права и интереса грађана, која спадају у надлежност локалне самоуправе.

3. Положај, права и дужности запослених у органима јединица локалне самоуправе

Чланом 189. Закона о државним службеницима⁸ прописао је да ће се и убудуће, одредбе Закона о радним односима у државним органима⁹, сходно примењивати и на запослене у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, до доношења посебног закона. Још приликом доношења Закона о радним односима у државним органима 1991. године, процењено је да постојећи правни оквир за локалне службенике није адекватан и да га треба заменити посебним законом о

5 М. Влатковић, *Изазови локалне самоуправе у Србији, 1990-2006*, Београд, 2006, стр. 15.

6 S. Đorđević, *Decentralizacija i jačanje kapaciteta lokalnih vlasti u Srbiji*, *Anali hrvatskog politikološkog društva*, br. 8, god. 2011, стр. 180.

7 J. Nillson, *What's the Problem? Local Officials Conceptions of Weaknesses in their Municipalities*, *Crisis Management Capabilities Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 18 Number 2 June 2010, стр. 84.

8 "Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009 и 99/2014.

9 „Сл. гласник РС”, бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/01 – др. закон, 39/02, 49/05 - УС, 79/05 – др. закон, 23/2013-одлука УС.

локалним службеницима.¹⁰ Због одсуства посебног закона којим би се регулисао положај локалних службеника може се рећи да у Републици Србији није био изграђен целовит службенички систем.¹¹

Посебан закон којим се уређује радноправни положај локалних службеника донет је тек усвајањем Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.¹²

Осим тога, давање организационе аутономије локалној самоуправи, у протеклом периоду, често је било пропраћено нетранспарентним процесима политичког кадрирања, укључујући прекомерно запошљавање и довођење лојалног партијског кадра са неадекватним квалификацијама и компетенцијама за рад у службама и органима локалне самоуправе.

Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локална самоуправе¹³ уређују се права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе, при чему се одредбе овог закона сходно примењују на запослене у органима градских општина, као и службама и организацијама које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, према посебном закону. Такође, организацијама и службама на које се примењује Закон сматрају се и стручне службе и посебне организације које су основане за обављање послова управе. Важно је указати да се одредбе овог Закона не примењују на запослене у привредним друштвима, предузећима, установама, јавним агенцијама, фондовима и фондацијама које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине,

10 В. Милосављевић, *Reforma lokalne samouprave u Srbiji*, Hrvatska i komparativna javna uprava, год. 12. (2012), бр. 3, стр. 762.

11 Б. Давитовски, А. Павловска-Данева, З. Лончар, *Наука о управи*, Подгорица, 2012, стр. 143

12 „Сл. гласник РС”, бр. 21/16.

13 Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењиваће се од 1. децембра 2016. године, осим одредаба чл. 116-122, које се односе на стручно усавршавање, као и одредаба чл. 172-183. и члана 192. тачка 4) о жалбеној комисији и одредаба чл. 188-191. којима су уређена питања у вези са људским ресурсима, а које се примењују наредног дана од дана ступања на снагу овог закона. Одредбе члана 20. које се односе на напредовање у платне разреде ће се примењивати по доношењу прописа којим ће се уредити платни разреде за запослене у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе као и одредба члана 190. став 4. која ће се примењивати од 1. октобра 2016. године. Члан 80. тачка 1) у погледу држављанства Републике Србије престаје да се примењује, за држављане држава чланица Европске уније, од приступања Републике Србије Европској унији.

према посебном пропису.¹⁴ Укупност права, обавеза и одговорности локалних службеника чини њихову службену дужност, а њена повреда води њиховој одговорности.¹⁵

Запосленима се сматрају функционери који ради вршења дужности заснивају радни однос на основу законом утврђене обавезе или овлашћења као и службеници и намештеници.

Функционер се, при томе, сматра лице које је изабрано, именовано, односно постављено (осим службеника на положају) у органима јединице локалне самоуправе, односно у органима градске општине, као и у службама и организацијама које они оснивају према посебном пропису.

Службеник је запослено лице које професионално обавља стручне послове из надлежности јединице локалне самоуправе или са њима повезаних општих правних послова, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Службеник је, дакле, запослено лице на извршилачком радном месту као и на радном месту службеника на положају.

Намештеник је, пак, лице које заснива радни однос ради обављања пратећих, помоћно-техничких послова у јединици локалне самоуправе.¹⁶

Послодавац функционера, службеника и намештеника у јединицама локалне самоуправе је сама јединица локалне самоуправе. За функционере у јединицама локалне самоуправе, права и дужности у име послодавца, врши скупштина града, општине или градске општине, односно радно тело скупштине које је утврђено статутом или актом скупштине којим се уређује надлежност, састав и организација радних тела скупштине. За службенике на положају, права и дужности у име послодавца врши орган јединице локалне самоуправе надлежан за постављење службеника на положају.

За службенике и намештенике, права и дужности у име послодавца, врши начелник градске или општинске управе ако је образована као јединствен орган, односно начелник управе за поједине области, или начелник управе градске општине (начелник управе), односно руководилац који руководи одговарајућом службом или организацијом. На права и дужности функционера и службеника који нису уређени Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне

¹⁴ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 1.

¹⁵ F.Cardona, *Liabilities and Discipline of Civil Servants*, SIGMA, 2003, стр. 5, www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf. Приступљено 31.08.2015. год.

¹⁶ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 3.

самоуправе или посебним законом или другим прописом, примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор за јединице локалне самоуправе као и колективни уговор код послодавца. На права и дужности из радног односа намештеника примењују се, пак, општи прописи о раду и колективни уговори, ако претходно навееним или посебним законом није другачије одређено. Колективним уговором се не могу уговарати плате запослених.¹⁷ Такође, било би неопходно донети и кодекс поношања који би се односио на локалне службенике, или постојећи Кодекс понашања државних службеника¹⁸, изменама прилагодити за примену и на локалне службенике.¹⁹

4. Врсте радних места службеника

Радна места службеника се деле на положаје и извршилачка радна места, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности. Влада уредбом ближе уређује критеријуме за разврставање радних места и мерила за опис радних места службеника, при чему ће водити рачуна: о познавању језика и писама националних мањина, као посебног услова за обављање послова на оним радним местима која су од значаја за остваривање права грађана на службену употребу језика и писама националних мањина; о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини; о ограничењу броја извршилаца у звању вишег саветника у органима града Београда и самосталног саветника у органима, службама и организацијама.

Радна места службеника, услови за запослење на њима и број службеника одређују се Правилником о организацији и систематизацији радних места. Да би се попунило слободно радно место службеника потребно је да је оно предвиђено Правилником и да је његово попуњавање предвиђено Кадровским планом.²⁰

17 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 4-6.

18 *Сл. гласник РС*, бр. 29/2008.

19 Више о етичким кодексима и Етици јавних службеника у: G. Marčetić, *Etički kodeski i etika javnih službenika*, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 13. (2013), br. 2., стр. 499-539.

20 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 47.

Положај је радно место на коме службеник има овлашћења и одговорности у вези са руковођењем и усклађивањем рада органа, службе или организације општинске управе.

У јединици локалне самоуправе и градској општини, положаји у смислу одредаба Закона, су радна места начелника градске, општинске, односно управе градске општине и њихових заменика.²¹

У граду Београду, уколико је градска управа организована као јединствен орган, положаји у смислу одредаба Закона, су радна места начелника градске управе града Београда, његових заменика (секретар секретаријата градске управе града Београда) и подсекретар секретаријата.²²

Градско, односно Општинско веће поставља и разрешава начелника управе и заменика начелника управе. Службеника на положају у управи градске општине поставља и разрешава орган утврђен прописима града.²³

Извршилачка радна места јесу сва радна места која нису положаји, укључујући и радна места руководиоца унутрашњих организационих јединица, при чему је непосредни руководиоц службеник који руководи унутрашњом организационом јединицом у којој је систематизовано радно место.

Актом којим се систематизују радна места (Правилник) утврђују се и самостална извршилачка радна места која су изван унутрашњих организационих јединица и Опредeљује надлежност руководиоца за надзор над радом на овим извршилачким радним местима.²⁴

Радна места и њихово разврставање по звањима уређују се Правилником. Правилником се утврђују описи радних места, звања у којима су радна места разврстана, потребан број извршилаца за свако радно место, врста и степен образовања, радно искуство и други услови за рад на сваком радном месту.

Извршилачка радна места разврставају се по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад. Радно место руководиоца унутрашње организационе

21 Услови за постављење на положај, престанак рада и разрешење, одређени су чл. 50, 51 и 52. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16.

22 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 48.

23 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 49.

24 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 57.

јединице не може бити разврстано у звање ниже од звања осталих радних места у њој.

Звања су: самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, виши референт, референт и млађи референт.²⁵

5. Начин попуњавања слободних радних места

Радно место може да се попуни кад се испуне два услова: (1) да је радно место предвиђено Правилником и (2) да је његово попуњавање предвиђено Кадровским планом за текућу годину. Кад се оба услова испуне, руководилац органа, службе или организације одлучује да ли је потребно да се радно место попуни.²⁶

Кадровски план састоји се од приказа броја запослених према радним местима и звањима, броја запослених са радним односом на неодређено време који су потребни у години за коју се доноси Кадровски план, број приправника чији се пријем планира и број запослених чији се пријем у радни однос на одређено време планира у кабинету изабраног лица, у кабинету градоначелника, председника општине, односно председника градске општине или због повећања обима посла. На основу Кадровског плана, доноси се Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, односно измене и допуне тог правилника.²⁷

У радни однос може се примити лице под следећим условима: 1) да је пунолетан држављанин Републике Србије; 2) да има прописано образовање; 3) да испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и актом о систематизацији радних места; 4) да није правноснажно осуђивано на безусловну казну затвора од најмање шест месеци; 5) да раније није престајао радни однос у државном органу, односно органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, због теже повреде дужности из радног односа.²⁸

Извршилачко радно место попуњава се трајним премештајем, спровођењем интерног конкурса, преузимањем службеника или

25 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 58. и 59.

26 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 79.

27 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 76-78.

28 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 80.

заснивањем радног односа након спроведеног јавног конкурса, а положај се попуњава постављењем.²⁹

При попуњавању извршилачког радног места предност има премештај службеника, са напредовањем или без њега. Ако послодавац одлучи да радно место не попуни премештајем, спроводи се интерни конкурс. Ако интерни конкурс није успео, радно место може да се попуни преузимањем службеника од другог послодавца односно из државног органа. Ако се радно место не попуни ни преузимањем службеника, обавезно се спроводи јавни конкурс. Ако ни јавни конкурс није успео, радно место се не попуњава, али послодавац може одлучити да се спроведе нови јавни конкурс.³⁰

Дакле редослед радњи при попуњавању радних места је следећи: премештај, интерни конкурс, затим преузимање и на крају се спроводи јавни конкурс.

Ради попуњавања извршилачког радног места спроводи се интерни конкурс. Интерни конкурс оглашава послодавац на огласној табли. На интерном конкурсима могу да учествују сви службеници запослени на неодређено време код послодавца који оглашава интерни конкурс. Право учешћа на интерном конкурсима имају службеници у истом звању или службеници који испуњавају услове за напредовање у звање у које је разврстано радно место које се попуњава. Интерни конкурс спроводи конкурсна комисија од три члана коју именује службеник на положају који руководи органом односно начелник управе. Кад интерни конкурс успе, службеник на положају односно начелник управе, доноси решење о премештају службеника и доставља свим кандидатима. Кандидати који су учествовали на конкурсима имају право жалбе на решење о премештају службеника под истим условима и у истом року као у поступку јавног конкурса.³¹

Ако интерни конкурс није успео, послодавац може одлучити да радно место попуни преузимањем службеника. Послодавац може преузети од другог послодавца односно из државног органа, без конкурса, службеника који је у радном односу на неодређено време. Преузимање службеника врши се на основу споразума о преузимању, уз сагласност службеника који се преузима, при чему службеник може

29 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 81.

30 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 82.

31 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 83-90.

бити преузет на радно место које је разврстано у исто, непосредно ниже или непосредно више звање.³²

Ако радно место није попуњено ни преузимањем службеника, спроводи се јавни конкурс. Пре расписивања јавног конкурса за попуњу извршилачких радних места и за пријем приправника, службеник на положају који руководи органом јединице локалне самоуправе односно начелник управе својим решењем образује конкурсну комисију од три члана. Конкурсну комисију обавезно чине непосредни руководиоци организационе јединице у којој се попуњава радно место, односно прима приправник и службеник који обавља послове из области управљања људским ресурсима. У сваком појединачном случају конкурсна комисија утврђује које ће се стручне оспособљености, знања и вештине проверавати у изборном поступку и начин њихове провере. Оглас о јавном конкурсном садржи податке о радном месту преузете из Правилника и условима за запослење на радном месту, као и стручној оспособљености, знањима и вештинама, које се оцењују у изборном поступку и начину њихове провере. Оглас о јавном конкурсном обавезно се објављује на интернет презентацији органа јединице локалне самоуправе, а у најмање једним дневним новинама које се дистрибуирају за целу територију Републике Србије објављује се обавештење о јавном конкурсном и адреса интернет презентације на којој је објављен оглас.³³

Конкурсна комисија саставља списак кандидата који испуњавају услове за запослење на радном месту и међу њима спроводи изборни поступак. У изборном поступку се врши оцењивање стручне оспособљености, знања и вештина кандидата који учествују у изборном поступку, према критеријумима и мерилима прописаним за избор. По окончаном изборном поступку конкурсна комисија у року од 15 дана саставља листу за избор од највише три кандидата који су са најбољим резултатом испунили мерила прописана за избор. Ако се конкурс спроводи за више извршилаца на једном радном месту, конкурсна комисија доставља листу за избор за сваког извршиоца. Решење о избору кандидата са листе за избор доноси службеник на положају који руководи органом односно начелник управе у року од 15 дана од пријема листе за избор. Изабрани кандидат дужан је да ступи на рад у року од

³² Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 91-93.

³³ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 94-105.

15 дана од дана коначности решења о пријему у радни однос, изузев ако му послодавац из оправданих разлога не продужи рок.³⁴

6. Трајање радног односа

Радни однос у органу јединице локалне самоуправе, заснива се, по правилу, на неодређено време.³⁵

Радни однос може се засновати и за време чије трајање је унапред одређено (радни однос на одређено време): 1) ради замене одсутног запосленог до његовог повратка; 2) због привремено повећаног обима посла, који постојећи број запослених не може да изврши, најдуже на шест месеци у току једне календарске године; 3) на радним местима у кабинету градоначелника града Београда, председника Скупштине града Београда, док траје дужност тих лица; 4) на радним местима у кабинету градоначелника, председника општине или председника градске општине, док траје дужност тих изабраних лица (помоћници градоначелника, односно председника општине као и друга лица која заснивају радни однос на радним местима у кабинету); 5) ради учешћа у припреми или реализацији одређеног пројекта, најдуже до завршетка пројекта; 6) ради обуке приправника, за време трајања приправничког стажа. Радни однос на одређено време, по правилу сезаснива без јавног конкурса. Радни однос на одређено време не може да прерасте у радни однос на неодређено време, изузев приправнику, кад положи државни стручни испит.³⁶

Радни однос са непуним радним временом може се засновати са лицем које није у радном односу или које је у радном односу са непуним радним временом уз испуњење следећих услова: 1) да обим послова не захтева ангажовање запосленог у току пуног радног времена; 2) да укупно радно време лица не прелази пуно радно време утврђено општим прописима о раду.³⁷

Пробни рад је обавезан за сва лица која нису заснивала радни однос у органу јединице локалне самоуправе, или државном органу. Пробни рад за радни однос заснован на неодређено време траје шест месеци. За

34 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 105-111.

35 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 69.

36 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 70.

37 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 71.

радни однос на одређено време, пробни рад је обавезан само ако је радни однос заснован на дуже од шест месеци, и траје два месеца. Пробном раду не подлежу службеници на положају. Пробни рад службеника прати његов непосредни руководиоца, који после окончања пробног рада послодавцу даје писмено мишљење о томе да ли је службеник задовољио на пробном раду. Службенику који не задовољи на пробном раду престаје радни однос. Службеник на пробном раду који је радни однос засновао на неодређено време полаже државни стручни испит до окончања пробног рада. Службенику који не положи државни стручни испит, престаје радни однос.³⁸

7. Однос локалног службеничког система и система државних службеника у Србији

Између система државних службеника уређеног и установљеног Законом о државним службеницима и локалног службеничког система који регулише Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, постоје велике сличности. Зашто је то тако? Поред наведених разлога изложених у закључним напоменама поводом Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, додајемо и следећекоји поткрепљују напред изнети закључак.

Када су у питању Република као држава и општине и градови, као јединице локалне самоуправе, треба имати увиду да се ради о територијалним јединицама, односно територијалним системима управљања који захтевају исте или сличне методе интеграције и друштвене регулације, у чему значајан удео имају и уређивање и мере јавно-правног карактера.

Органи Републике и органи јединица локалне самоуправе обављају у остваривању права, обавеза и интереса грађана и других правних субјеката исте или сличне послове, истим или сличним методама, што све не трпи битно различито уређивање или поступање, јер би се у противном нарушавало Уставом утврђено начело једнакости грађана пред органима пред којима остварују своја права и дужности.

При уређивању радних односа у органима локалне самоуправе нужно је полазити од начела изложених у Закону о државним службеницима, па и неким другим законима-нпр. законима који уређују систем плата, као и пружимати поједина конкретна решења у њима, с

³⁸ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16, чл. 72-75.

обзиром да се ради о запосленима који морају да поседују исте услове, као и запослени у државним органима јер, с једне стране, врше сличне управне, стручне и извршне послове, а с друге стране, на тај начин ће се обезбедити јединствено поступање и приближно квалитетно обављање послова одлучивања о правима и дужностима грађана и других правних субјеката, независно од нивоа територијалне организације.

Сличним уређивањем, у материјалноправном смислу истих или сличних института (институти са елементима остваривања власти, односно јачом вољом органа у управноправном односу) и сходном применом решења, у законом утврђеним случајевима, обезбеђује се, поред тога, вертикално функционално јединство у обављању извршне државне функције, за шта је нужна и неопходна претпоставкаједнакост и исти или сличан правни положај и статус запослених у вршењу послова, уз потребно прилагођавање чињеници да органи локалне самоуправе нису више у систему државних органа.

Међутим, и поред тога, законска решења, како смо у појединим случајевима и код појединих института видели, омогућавају да органи локалне самоуправе, у њиховом персоналном - службеничком делу, не исказују првенствено и претежно особености државних органа. Наиме, Закон омогућава да органи локалне самоуправе, уважавајући локалне прилике, имају одређене, уже или шире, слободе у уређивању службеничких односа својим правним актима и тиме да дограде и определе обим примене Закона сходно локалним приликама. Тиме им се пружа могућност и да изграде, уз претпостављену дозу инвентивности и напора, продуктиван локални службенички систем. Такве могућности локална самоуправа има у питањима доношења Кадровског плана, конкурсне процедуре и именовања конкурсне комисије у поступку попуне радних места, рада комисије за жалбе које решавају у другом степену по жалбама службеника на акта из радног односа и посебних програма стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе као, у одређеној мери, у изградњи платног системакао дела локалног службеничког система.

8. Закључак

Након пажљивог упоређивања предмета и садржине уређивања права и дужности запослених у органима јединица локалне самоуправе Законом о запосленима у аутономним покрајинама и локалној самоуправи са предметом и садржином регулисања положаја државних службеника у Закону о државним службеницима, сагледавања правних

института, материјалноправних решења и процесних правила оба закона, са правом се може закључити о изузетно великој сличности, а у многим случајевима и идентичности или знатној подударности начина и садржине регулисања. При томе, у Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, постоји у одређеном броју случајева позивање на сходну примену решења из Закона о државним службеницима. У овим и другим сличним случајевима, Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прилагођава своје уређивање једино организационим и персоналним специфичностима које јединице локалне самоуправе поседују као територијалне јединице и део територијалне организације Републике.

Укратко, сама природа послова које органи јединица локалне самоуправе обављају, исте или сличне методе њиховог вршења као у органима државне управе, једнакост положаја грађана у остваривању њихових права и једнака правна сигурност запослених у овим органима захтевају, поред системских разлога који произилазе из укупног режима радних односа, да се при уређивању локалних службеничких односа у знатној мери полази и уважава регулисање које постоји у Закону о државним службеницима.

Литература и извори

Влатковић М., (2006), *Изазови локалне самоуправе у Србији, 1990-2006*, Београд, ДО „Локална самоуправа“.

Влатковић М., (2012), *Полазни елементи за Закон о службеницима у органима јединица локалне самоуправе*, Радно и социјално право, бр. 2/2012, стр. 243-278.

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

Давитовски Б., Павловска-Данева А., Лончар З, (2012), *Наука о управи*, Подгорица.

Ђурић Ж., (2005), *Локална управа у Србији и Црној Гори*, Београд ЈП „Службени гласник“.

Ђорђевић С. (2011), Decentralizacija i jačanje kapaciteta lokalnih vlasti u Srbiji, *Anali hrvatskog politikološkog društva*, br. 8, god. 2011, стр. 179-202.

Марчећић Г., (2013), *Етички кодекс и етика јавних службеника*, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. 13., br. 2., стр. 499-539.

Милосављевић В. (2012), *Реформа локалне самоуправе у Србији*, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. 12., br. 3, стр. 749-768.

Nillson J., (2010), *What's the Problem? Local Officials Conceptions of Weaknesses in their Municipalities*, Crisis Management Capabilities Journal of Contingencies and Crisis Management, Volume 18 Number 2 June 2010, стр. 83-95.

Cardona F., (2003), *Liabilities and Discipline of Civil Servants*, SIGMA.

Закон о државним службеницима "Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009 и 99/2014.

Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/16.

Закон о радним односима у државним органима, „Сл. гласник РС”, бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/01 – др. закон, 39/02, 49/05 - УС, 79/05 – др. закон, 23/2013-одлука УС.

Prof. Radoje Brković, LL.D,

Full Time Professor at Faculty of Law University of Kragujevac

Labor status of Local officials in Serbia in the light of New Legislation

Summary

Civil service system in Serbia was not until the enactment of a comprehensive law regulating the legal status of local officials. Local officials labour status will after first December 2016, will be regulated under the civil service system established by the Law on employment in the autonomous province and local self-government³⁹. The above law possesses certain specific solutions relating to the status of local officials, but also many similarities with the norms of the Law on civil servants.⁴⁰ The similarities between the two abovementioned law are understandable, given that the nature of work performed by local and state officials in many aspects similar.

Keywords: *labor status of local officials, local officials, local government, civil servants, local civil service system.*

³⁹ „Of. Gazette of RS” No. 21/2016.

⁴⁰ „Of. Gazette of RS” No. 79/2005, 81/2005 - corr., 83/2005 - corr., 64/2007, 67/2007 - corr., 116/2008, 104/2009 and 99/2014