

Проф. др Радоје Брковић,* редовни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
Божидар Дакић,* вршилац дужности директора
Републичког завода за социјалну заштиту

UDK: 331.363:352.08

СТРУЧНО УСАВРШАВАЊЕ, ОСПОСОБЉАВАЊЕ И ДОДАТНО ОБРАЗОВАЊЕ СЛУЖБЕНИКА АУТОНОМНИХ ПОКРАЈИНА И ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Апстракт: Стручно усавршавање, оспособљавање и додатно образовање службеника аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе и државних службеника је неминовност имајући у виду развој науке и технике, као и повећање и промену њихових надлежности. Оно је неопходно ради успешног и квалитетног функционисања органа у којима врше своје активности. Стручно усавршавање службеника, како локалних, тако и државних је њихово право и обавеза. Обезбеђивање средстава за стручно усавршавање, оспособљавање и додатно образовање зависи од органа у којима они врше своје активности. Регулисано је многим законским али и подзаконским актима.

Кључне речи: локални службеници, државни службеници, стручно усавршавање, оспособљавање, додатно образовање.

* e-mail: rbrkovic@jura.kg.ac.rs
zavod@zavodsz.gov.rs

Рад примљен: 29.06.2017.

Рад прихваћен: 26.07.2017.

1. Уводна разматрања

Целоживотно учење и усавршавање постало је реалност данашњих запослених.¹ Стално усавршавање и развој запослених лица нужно је ради савладавања неопходних знања и вештина ради коришћења нових технологија и стицања и одржавања конкурентности на тржишту.²

Континуирано стручно усавршавање запослених вишеструко је корисно не само за послодавца, већ и за друштво и државу у целини, поготово за нашу која и даље у великој мери заостаје у погледу технолошке развијености за развијеним земљама.³ Улагање у образовање запослених је улагање у будућност.⁴ Ради остварења циља коме треба да допринесе целоживотно учење запослених, неопходна је сарадња послодавца и државе у циљу обезбеђивања одговарајућих обука и курсева, који ће омогућити запосленима, у складу са њиховим потребама и временом, стицање неопходних знања и вештина.

Ефикасан и квалитетан рад свакога послодавца, без обзира на то да ли се ради о установи, Републици Србији, аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе, зависи од ваљано оспособљеног кадра. Међутим, модерни начин рада и пословања изискује континуирани процес едукације, те је стога неопходно да се стечено образовање запослених стално надграђује, како би они при своме раду могли да одговоре на свакодневне изазове са којима се суочавају при остваривању права и интереса грађана.⁵

Јавни сектор чине органи и организације различите величине, структуре и надлежности.⁶ Такође, запослени у њима врше послове који су по својој природи и садржини разликују.⁷ Међутим оно што им је свима заједничко је то да морају имати сталну едукацију како би могли да извршавају своје радне обавезе на квалитетан начин.⁸ Имајући у виду честу промену прописа та обавеза још више добија на своме значају.

1 Б. Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, Београд, 2013, стр. 235.

2 А. Равнић, *Основи радног права-домаћег, упоредног и међународног*, Загреб, 2009, стр. 159.

3 З. Ивошевић, *Радно право*, Београд, 2006, стр. 171-172.

4 Б.Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, Београд, 2014, стр. 49 – 50.

5 П. Јовановић, *Радно право*, Нови Сад, 2015, стр. 142.

6 С. Врачар, *Испитивање правне методологије – наговештаји државно-правног интегралитета*, Београд, 2000, стр. 254

7 S. Dedić, J.Gradašćević-Sijerčić, *Радно право*, Sarajevo, 2005, стр. 47-48

8 Ж.Кулић, *Радно право*, Београд, 2015, стр. 362

У раду који следи извршена је анализа стручног усавршавања и оспособљавања запослених у јавном сектору, тј. службеника аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе и кратак осврт на исту материју везану за државне службенике.

2. Стручно усавршавање, оспособљавање и додатно образовање службеника аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе

Стручно усавршавање службеника аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе уређено је одредбама чл. 116-122. и чл. 192. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе⁹. Стручно усавршавање је право и дужност службеника да стиче знања и вештине, односно способности за извршавање послова радног места у складу са потребама послодавца. Оно постоји и у приватном сектору али је имајући у виду специфичности радног односа службеника она посебно изражена.¹⁰

Средства за опште програме стручног усавршавања обезбеђују се у буџету Републике Србије. Средства за стручно усавршавање службеника, по посебним програмима стручног усавршавања, обезбеђују се у буџету послодавца.

2.1. Савет за стручно усавршавање

У циљу обезбеђења начела ефикасности, правичности и целовитости система стручног усавршавања, а ради давања стручних мишљења и препорука за његово спровођење и унапређење, Влада је основала Савет за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе (даље: Савет). Савет је основан Одлуком о образовању савета за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе¹¹.

Влада је именовала председника и седам чланова Савета на период од пет година. Председника и три члана предлаже министарство надлежно за локалну самоуправу, а четири члана предлаже Стална конференција градова и општина, од којих најмање два члана морају бити представници јединица локалне самоуправе. Стручне и административно-техничке

⁹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, "Сл. гласник РС", бр. 21/2016 - у даљем тексту Закон.,

¹⁰ С. Лилић, О. Даниловић, *Закон о радним односима у државним органима*, Београд, 1991, стр. 16-17

¹¹ Одлука о образовању савета за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе, „Сл. гл. РС” бр. 105/16.

послове за потребе Савета обавља Министарство државне управе и локалне самоуправе.

Председник и чланови Савета имају право на накнаду за обављени рад чију висину утврђује министар државне управе и локалне самоуправе уколико она није утврђена посебним прописом. Председник и три члана Савета које именује Влада, месечну накнаду за свој рад остварују из буџета Републике Србије. Четири члана Савета које предлаже Стална конференција градова и општина, месечну накнаду за свој рад остварују из средстава Сталне конференције градова и општина.

Савет је надлежан да:

1. даје мишљења на предлоге органа државне управе за увођење општих програма стручног усавршавања,
2. анализира иницијативе јединица локалне самоуправе за увођење општих програма и предлоге нових посебних програма стручног усавршавања,
3. предлаже обавезне елементе општих и посебних програма стручног усавршавања у погледу: методолошке целовитости програма, планираних ефеката реализације програма, актуелности програма у односу на важеће прописе или планиране њихове измене, броја и структуре корисника програма и неопходних кадровских и техничких услова за реализацију програма,
4. предлаже критеријуме и услове за акредитацију реализатора програма стручног усавршавања у погледу: кадровске оспособљености, искуства и резултата у реализацији програма, материјално-техничке опремљености,
5. прати ефекте примене Закона у погледу стручног усавршавања и предлаже могућа унапређења,
6. сарађује са јединицама локалне самоуправе и њиховим асоцијацијама у циљу сагледавања њихових потреба за стручним усавршавањем,
7. даје одговарајуће препоруке и смернице јединицама локалне самоуправе,
8. обезбеђује вођење службених евиденција одобрених и реализованих програма, издатих акредитација реализатора програма, као и евиденцију о учесницима у програмима стручног усавршавања,
9. доноси пословник о раду Савета.

Одлуке Савета доносе се већином гласова присутних чланова, под условом да седници присуствује најмање пет чланова Савета. У случају изједначеног броја гласова, донета је она одлука за коју је гласао председник Савета.

2.2. Програми стручног усавршавања

Стручно усавршавање службеника заснива се на општим и посебним програмима којима се одређују облици и садржина усавршавања. Листу општих програма стручног усавршавања, осим општег програма стручног усавршавања за полагање државног стручног испита, утврђује министар државне управе и локалне самоуправе на основу предлога надлежног органа државне управе и мишљења Савета. Посебне програме стручног усавршавања доноси начелник управе за сваку календарску годину уз прибављено мишљење Савета.

Обавезне елементе програма стручног усавршавања прописује министар државне управе и локалне самоуправе на предлог Савета. Критеријуме и услове за акредитацију реализатора програма стручног усавршавања прописује министар државне управе и локалне самоуправе на предлог Савета, а одабир извођача програма ће се вршити у складу са Законом о јавним набавкама¹². Министар државне управе и локалне самоуправе издаје акредитације реализаторима програма стручног усавршавања на предлог Савета.

2.3. Стручно усавршавање службеника Аутономне покрајине Војводине

Аутономна покрајина Војводина, преко својих органа, служби и организација, у складу Законом и Статутом Аутономне покрајине Војводине ближе уређује, између осталог, и стручно усавршавање и оспособљавање службеника.

Стручним усавршавањем службеника у Аутономној покрајини Војводини бави се Служба за управљање људским ресурсима.

Ступањем на снагу Закона и доношењем Одлуке о Служби за управљање људским ресурсима¹³ („Сл. лист АПВ” бр. 65/16) надлежност и циљеви Службе редефинисани су тако да она обавља стручне послове везане за управљање људским ресурсима за потребе покрајинских органа управе (покрајински секретаријати и покрајинске посебне управне

12 Закон о јавним набавкама, „Сл. гл. РС” бр. 124/12... 68/15.

13 Одлука о Служби за управљање људским ресурсима, „Сл. лист АПВ” бр. 65/16.

организације), Секретаријата Покрајинске владе, служби и управа које оснива Покрајинска влада, како следи:

1. припрема Предлог Програма општег стручног усавршавања службеника и организује стручно усавршавање сагласно донесеном програму,
2. води Кадровску евиденцију о запосленима и Персонални досије запосленог,
3. припрема Предлог Кадровског плана и стара се о правилном спровођењу донесеног Кадровског плана,
4. оглашава конкурсе за попуну радних места у складу са законом или другим прописом,
5. обавља стручно-техничке и административне послове за Жалбену комисију Аутономне покрајине Војводине,
6. обавља послове пријаве, промене и одјаве запослених на обавезно социјално осигурање.

На основу Одлуке о утврђивању програма општег стручног усавршавања службеника у покрајинским органима коју Покрајинска влада доноси за сваку календарску годину, Служба организује и спроводи обуке и семинаре за које, према анализама спроведеним на основу попуњених упитника, постоји највећа заинтересованост и потреба. Значајан сегмент стручног усавршавања службеника спроводи се курсевима страних језика, путем којих се службеници оспособљавају и усавршавају за успешну комуникацију на страним језицима у складу с потребама органа.

2.4. Додатно образовање

Службенику може да се омогући додатно образовање значајно за рад код послодавца. Службеник који ће се додатно образовати бира се на интерном конкурс, а предност има службеник са вишим просеком оцене у претходне три године. Трошкове додатног образовања сноси послодавац, тј. јединица локалне самоуправе или аутономна покрајина.

Права и обавезе службеника који се додатно образује уређују се уговором. Службеник има право на мировање радног односа ако додатно образовање захтева привремено одсуство с рада. По завршеном додатном образовању, службеник се премешта на непопуњено радно место разврстано у најниже звање за степен образовања који је стекао додатним образовањем. Службеник је дужан да у року од шест месеци положи државни стручни испит према плану и програму за степен образовања који је стекао додатним образовањем. После додатног

образовања службеник је обавезан да остане на раду код послодавца најмање двоструко дуже од трајања додатног образовања, иначе је дужан да једнократно надокнади послодавцу све трошкове додатног образовања.

2.5. Стручно оспособљавање

Са незапосленим лицем послодавац може закључити уговор о стручном оспособљавању без накнаде, ради стручног оспособљавања, односно стицања радног искуства и услова за полагање државног стручног испита. Претходно наведени уговор, са лицем са високим образовањем закључује се најдуже на годину дана, а са лицем са средњим образовањем најдуже на шест месеци. По својој садржини одговара уговору о стручном оспособљавању и усавршавању наведеном у чл. 201. Закона о раду¹⁴ и њиме се не заснива радни однос.

Службеник, који је у радном односу на неодређено време, дужан је да има положен државни стручни испит. Такође, службеник који има положен стручни испит за запослене у државним органима не полаже државни стручни испит.

Уз државни стручни испит, као услов за заснивање радног односа може се предвидети и полагање посебног стручног испита, односно другог одговарајућег испита у складу са законом. Посебан стручни испит из става 3. овог члана, осим правосудног испита, не замењује државни стручни испит.

Државни стручни испит се полаже на начин, у поступку, пред органом, односно комисијом и у роковима који су прописани Уредбом о програму и начину полагања државног стручног испита¹⁵ којом се уређују програм и начин полагања државног стручног испита за све државне органе.

3. Стручно усавршавање и додатно образовање државних службеника

Закон о државним службеницима¹⁶ прописује у члану 10. да напредовање у послу зависи од стручности и резултата рада, па у том смислу државни службеник има право и дужност да се стручно усавршава према потребама државног органа. Стручно усавршавање

¹⁴ Закон о раду, „Сл. гл. РС” бр. 24/05... 13/17 – одлука УС.

¹⁵ Уредба о програму и начину полагања државног стручног испита, „Сл. гл. РС” бр. 16/09 и 84/14.

¹⁶ Закон о државним службеницима, „Сл. гл. РС” бр. 79/05... 99/14.

заснива се на општим и посебним програмима којима се одређују облици и садржина усавршавања. Програме општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе, по претходно прибављеном мишљењу Високог службеничког савета, доноси министар надлежан за послове државне управе, изузев програма општег стручног усавршавања државних службеника из области Европске уније које, у складу са својим делокругом, доноси по претходно прибављеном мишљењу Високог службеничког савета, директор службе Владе за координацију послова Владе у приступању Европској унији. Програми општег стручног усавршавања усклађују се са потребама органа државне управе и служби Владе.

Програм посебног стручног усавршавања државних службеника доноси руководилац за сваку годину, према посебним потребама државног органа.

Према одредбама члана 97а Закона о државним службеницима, стручно усавршавање државних службеника у складу са програмима општег стручног усавршавања организује Служба за управљање кадровима, изузев обука из области Европске уније које, у складу са својим делокругом, организује и спроводи служба Владе за координацију послова Владе у приступању Европској унији.

Стручно усавршавање државних службеника у дипломатском звању организује министарство надлежно за спољне послове у оквиру Дипломатске академије, у складу са програмом којим се уређује дипломатско-конзуларна обука државних службеника у дипломатском звању.

Програме стручног усавршавања државних службеника, по правилу, реализују запослени у органима државне управе, службама Владе и другим државним органима, као и стручњаци из области значајних за рад државне управе.

Влада ближе уређује начин утврђивања потреба за стручним усавршавањем, врсте програма општег стручног усавршавања, основне елементе, начин спровођења и вођење евиденције о утврђеним и спроведеним општим програмима и планираним и спроведеним програмима, висину накнаде за реализаторе програма, као и друга питања од значаја за стручно усавршавање државних службеника. У том смислу почетком 2017. године донет је Правилник о утврђивању програма општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби

Владе¹⁷ који прописује врсте и , садржину општинских програма стручног усавршавања.

Одредбама члана 97а Закона о државним службеницима прописан је посебан облик стручног усавршавања државних службеника путем стажирања на основу програма из члана 97. овог закона или на основу посебног споразума о међународној сарадњи у складу са тим програмом. Државни службеник остварује сва права из радног односа у државном органу из којег је упућен на стажирање и у обавези је да по окончању стажирања остане на раду у том или у другом државном органу двоструко дуже од временаведеног на стажирању, а најмање годину дана. По завршеном стажирању дужан је да пренесе и примени стечена стручна знања и вештине.

Међутим, ако по окончању стажирања не остане на раду у државном органу у прописаном трајању, дужан је да једнократно врати све трошкове стажирања исплаћене из буџета Републике Србије. Права и обавезе државног службеника на стажирању уређују се уговором.

Влада ближе уређује начин избора државних службеника који се упућују на стручно усавршавање путем стажирања, битне елементе уговора о уређивању међусобних права и обавеза државног службеника и органа из ког се упућује на стажирање, начин обрачуна и рефундације (враћања) трошкова стажирања, начин преношења стеченог стручног знања и вештина по завршеном стажирању, као и друга питања од значаја за стажирање.

Средства за стручно усавршавање обезбеђују се у буџету Републике Србије. Средства за програме општег стручног усавршавања државних службеника које организује Служба за управљање кадровима обезбеђују се у износу од 0.01% укупних средстава обезбеђених за плате свих запослених из органа државне управе и служби Владе.

Према одредбама члана 98. Закона о државним службеницима, државном службенику може да се омогући додатно образовање које је од значаја за државни орган, а спроводи се путем интерног конкурса где предност има државни службеник са вишим просеком оцене у последње три године. Права и обавезе државног службеника који се додатно образује уређују се уговором. Уколико додатно образовање захтева привремено одсуство с рада, државни службеник има право на мировање радног односа.

Трошкове додатног образовања сноси државни орган.

¹⁷ Правилник о утврђивању програма општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе, "Сл.гл.РС", бр. 6/17.

После додатног образовања државни службеник обавезан је да остане на раду у државном органу најмање двоструко дуже од трајања додатног образовања, иначе је дужан да једнократно врати све трошкове додатног образовања.

3.1. Уговор о стручном оспособљавању са незапосленим лицем

Одредбама члана 106а Закона о државним службеницима, прописана је могућност да руководилац може да закључи уговор о стручном оспособљавању без накнаде с незапосленим лицем, ради стручног оспособљавања, односно стицања радног искуства и услова за полагање државног стручног испита.

Уговор се закључује за оспособљавање за рад лица са средњим образовањем најдуже на шест месеци, а уговор за оспособљавање за рад лица с високим образовањем, најдуже на годину дана.

Уредба о стручном усавршавању државних службеника¹⁸ ближе уређује начин утврђивања потреба за стручним усавршавањем, врсте програма општег стручног усавршавања, основне елементе садржине програма, начин спровођења програма, вођење евиденције о утврђеним и спроведеним општим програмима и планираним и спроведеним програмима посебног стручног усавршавања државних службеника, начин и поступак избора и ангажовања реализатора програма, накнаде за реализаторе програма стручног усавршавања, стручно усавршавање стажирањем, начин избора државних службеника који се упућују на стручно усавршавање путем стажирања, битне елементе уговора о уређивању међусобних права и обавеза државног службеника и органа из ког се упућује на стажирање, начин обрачуна и рефундације (враћања) трошкова стажирања, начин преношења стеченог стручног знања и вештина по завршеном стажирању, као и друга питања од значаја за стручно усавршавање.

Потребе за стручним усавршавањем државних службеника у одређеном државном органу утврђују се на основу:

- потреба државних службеника за примену прописа из делокруга државног органа,
- плана рада државног органа,
- предлога руководиоца унутрашњих јединица у државном органу,
- иницијативе државног службеника за стручним усавршавањем.

¹⁸ Уредба о стручном усавршавању државних службеника, „Сл. гл. РС” бр. 25/15.

Прикупљање и обраду информација и података од значаја за утврђивање годишњих потреба за општим стручним усавршавањем државних службеника обавља Служба за управљање кадровима о чему је дужна да сачини извештај, односно анализу и достави Министарству, а за област Европске уније Служби за ЕИ.

Државни органи имају обавезу да своје предлоге који се односе на програм општег стручног усавршавања са подацима у складу са овом уредбом, доставе Служби за управљање кадровима, односно Служби за ЕИ до краја јуна месеца текуће године за наредну годину.

4. Закључак

Стручно усавршавање, оспособљавање, као и додатно образовање битан су елемент радног века запослених у органима и организацијама јавног сектора. Оно је регулисано мноштвом аката законске и подзаконске снаге у зависности од делатности у којој запослени врши своје радне активности

Надлежност спровођења стручног усавршавања и оспособљавања подељена је између више субјеката, а што је логично имајући у виду њен значај.

Средства за стручно усавршавање и оспособљавање се обезбеђују из више извора. У Од послодавца запослених у јавном сектору и делатности коју врши, зависи начин обезбеђења средстава за стручно усавршавање и оспособљавање.

Упркос бројним разликама у начину спровођења, као заједнички именоване стручног усавршавања и оспособљавања свих запослених у јавном сектору можемо означити то да се оно посматра као њихова право али и дужност. Уколико запослени не учествује у програмима стручног усавршавања и оспособљавања по њега могу наступити негативне последице, чији интензитет зависи од његовог послодавца и области у којој је запослен.

Литература и извори

A. Ravnić, *Osnovi radnog prava-domaćeg, uporednog i međunarodnog*, Zagreb, 2009.

C. Лилић, О. Даниловић, *Закон о радним односима у државним органима*, Београд, 1991.

S. Dedić, J. Gradašćević-Sijerčić, *Radno pravo*, Sarajevo, 2005.

З. Ивошевић, *Радно право*, Београд, 2006.

П. Јовановић, *Радно право*, Нови Сад, 2015.

Б. Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, Београд, 2013.

Б. Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, Београд, 2014.

Врачар, *Испитивање правне методологије – наговештаји државно-правног интегрализма*, Београд, 2000.

Ж. Кулић, *Радно право*, Београд, 2015.

Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/2016

Закон о јавним набавкама, „Сл. гл. РС” бр. 124/12... 68/15.

Закон о раду, „Сл. гл. РС” бр. 24/05... 13/17 – одлука УС.

Уредба о програму и начину полагања државног стручног испита, „Сл. гл. РС” бр. 16/09 и 84/14.

Закон о државним службеницима, „Сл. гл. РС” бр. 79/05... 99/14.

Правилник о утврђивању програма општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе, „Сл. гл. РС”, бр. 6/17.

Уредба о стручном усавршавању државних службеника, „Сл. гл. РС” бр. 25/15.

Одлука о образовању савета за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе, „Сл. гл. РС” бр. 105/16.

Одлука о Служби за управљање људским ресурсима, „Сл. лист АПВ” бр. 65/16.

Radoje Brkovic, Full professor
Faculty of Law, University of Kragujevac
Bozidar Dakic, deputy Director
Republic Institute of Social Welfare

Professional training, training and additional education of officers of autonomous provinces and local self-government units

Summary

Professional training, training and additional education of officers of autonomous provinces, local self-government units and civil servants is inevitable given the development of science and technology, as well as increasing and changing their competencies. It is necessary for the successful and good functioning of the organs in which they perform their activities. Professional training of officials, both local and state, is their right and obligation. Providing resources for professional training, training and additional education depends on the bodies in which they conduct their activities. It is regulated by many laws.

Key words: *local officials, civil servants, professional training, training, additional education.*