

*Проф. др Милан Влатковић,  
Banja Luka College, Banja Luka*

Стручни чланак\*

UDK: 35.083:352

UDK: 342.98:352

### **ПОЛАЗНИ ЕЛЕМЕНТИ ЗА ЗАКОН О СЛУЖБЕНИЦИМА У ОРГАНИМА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

*Апстракт:* Аутор је у припреми овог рада имао две намере: прво, да пружи образложене основне принципе и правце уређивања статуса службеника органа јединица локалне самоуправе (локалног службеника), односно запослених у органима јединица локалне самоуправе и друго, да се, изложеним начелима и елементима, укаже конкретније на могуће оквире, структуру и садржај закона којим ће уређивати службенички однос запослених у јединицама локалне самоуправе-општинама и градовима, дакле локални службенички систем.

*Структура рада садржи кратак осврт на досадашње правне основе уређивања положаја локалних службеника; питања која непосредно утичу на обим и садржину уређивања локалног службеничког система; циљеве новог Закона о локалним службеницима; основне елементе за одређивање обима и садржине Закона о локалним службеницима; базична начела од којих ће се полазити у припреми Закона; конкретизацију решења у вези са основним елементима Закона, његовим начелима и правним положајем локалног службеника, као и основне правце и могуће варијанте уређивања службеничког платног система.*

*Кључне речи:* јавни службеник; локални службенички систем; запослена лица у органима јединица локалне самоуправе; Закон о локалним службеницима; дисциплинска одговорност локалног службеника.

\* Рад примљен: 24.11.2012.

Рад прихваћен: 12.12.2012.

## **1. Увод**

Намена овог рада је, у најмању руку, двострука: прво, да пружи образложене основне принципе и правце уређивања статуса службеника органа јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: локални службеник), односно запослених у органима јединица локалне самоуправе и друго, да, изложена начела и елементи укажу на могуће оквире структуре и садржаја закона који ће уређивати статус локалних службеника.

Структура рада садржи кратак осврт на досадашње правне основе уређивања положаја локалних службеника; питања која непосредно утичу на обим и садржину уређивања локалног службеничког система; циљеве Закона о локалним службеницима; основне елементи за одређивање обима и садржине Закона о локалним службеницима; базична начела од којих ће се полазити у припреми Закона; конкретизацију решења у вези са основним елементима Закона, његовим начелима и правним положајем локалног службеника, као и основне правце и варијанте уређивања службеничког платног система

## **2. Осврт на уређивање положаја локалних службеника**

Чланом 75. Закона о радним односима у државним органима („Службени гласник Републике Србије“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01 и 39/02) било је предвиђено да се одредбе Закона садржане у главама ИИ-ХИВ сходно примењују и на органе јединица локалне самоуправе. Наиме, ранији Закон о државној управи из 1989. године садржавао је одредбе о радним односима запослених у органима општина и градова, али Закон о радним односима у државним органима уређује статусна питања запослених и постављених лица само у државним органима, јер у режиму Устава из 1990. године органи општина и градова – органи јединица локалне самоуправе не улазе више у систем државних органа. Због тога је била предвиђена сходна примена одредаба наведених глава Закона о радним односима у државним органима на запослене у органима ових територијалних јединица локалне самоуправе.

Међутим, члан 75. Закона о радним односима у државним органима престао је да важи на основу члана 15. Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 и 63/06), па су се формално-правно гледано његове одредбе престале сходно примењивати на запослене у органима јединица локалне самоуправе.

Стање уређености радних односа које се тиче запослених у органима локалне самоуправе, пре доношења Закона о државним службеницима, било је следеће:

- одредбе Закона о раду (“Службени гласник РС”, бр. 24/05 и 61/05), на основу члана 2. став 2. примењивале су се, поред осталог, и на запослене у органима и организацијама локалне самоуправе, ако законом није друкчије одређено, дакле, супсидијарно;

- Закон о платама у државним органима и јавним службама (“Службени гласник РС”, број 34/01), на основу члана 1. тачка 2), непосредно се примењивао на начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања изабраних, постављених и запослених лица у органима и организацијама локалне аутономије;

- Законом о локалној самоуправи из 2002 године било је предвиђено, у члану 57., да акт о организацији општинске управе доноси скупштина општине на предлог председника општине, а акт о унутрашњем уређењу и систематизацији, начелник, уз сагласност председника општине, а чланом 61. да послове општинске управе који се односе на остваривање, права, обавеза и интереса грађана и правних лица, могу обављати лица која имају прописану школску спрему, положен стручни испит за рад у органима државне управе и одговарајуће радно искуство у складу са законом и другим прописима.

Из наведеног је произилазило често заступано мишљење да су се радни односи запослених, у том периоду у органима локалне самоуправе, уређивали и остваривали на основу и у складу са Законом о раду, под условима и у обиму утврђеним у члану 2. став 2. тог Закона, одредбама Закона о локалној самоуправи које се посредно или непосредно тичу радника тих органа, као и на основу аката јединица локалне самоуправе који уређују организацију и рад општинске управе, а који се доносе на основу и у сагласности са Законом о локалној самоуправи.

У тзв. транзиторном периоду, трансформацијом градова и општина из ранијег уставноправног статуста “друштвено-политичке заједнице” у садашњи уставно-правни статус “локалне самоуправе” (члан 176-181 и 188-193 Устава Републике Србије), органи општина и градова, истина, нису више у систему државних органа, већ у посебним системима карактеристичним за локалну самоуправу. Формално-правно, полазећи од тога, Закон о радним односима у државним органима није се требало да примењује на запослене у органима градова и општина, како се у напред изнетом мишљењу и сматрало. Међутим, како ова трансформација траје одређено време, а како је произилазило и из логике

ствари (вршење ауторитативних послова у територијалним јединицама локалне самоуправе, примена сличних метода рада и др.), разлози целисходности налагали су да се одредбе овог Закона сходно примењују и на органе градова и општина, што је била опште прихваћена пракса.

Имајући наведено у виду, чланом 189 Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, број 79/2005) године предвиђено је да се одредбе Закона радним односима у државним органима **настављају** сходно да примењују на радне односе у органима локалне самоуправе, до доношења посебног закона.

Међутим, нису само разлози целисходности налагали и захтевали даљу сходну примену Закона о радним односима у државним органима на питања радних односа запослених у органима локалне самоуправе. То је произишло из чињенице да је у оваквој структури уређивања радних односа (без посебног закона који би уређивао положај локалних службеника), Закон о радним односима у државним органима задржао положај матичног закона за радне односе радника који обављају послове управног и извршног карактера, дакле послове са елементом ауторитативности у органима локалне самоуправе. Такав закључак произилази из следећих разлога:

- Република као држава и општине и градови, као јединице локалне самоуправе, су територијалне јединице, односно територијални системи управљања који захтевају исте или сличне методе интеграције и друштвене регулације, у чему значајан удео имају 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;

- у уређивању радних односа у органима локалне самоуправе је нужно полазити од начела изложених у Закону о радним односима у државним органима и другим законима, па и од појединих конкретних решења у њима, с обзиром да се ради о запосленима који морају да поседују исте услове као и запослени у државним органима, јер су, с једне стране, вршили сличне управне, стручне и извршне послове, а с друге стране, на тај начин се обезбеђивало јединствено поступање и приближно квалитетно обављање послова одлучивања о правима и

дужностима грађана и других правних субјеката, независно од нивоа територијалне организације;

- сходном применом законских решења обезбеђује се, поред тога, вертикално функционално јединство, посебно у повереним пословима државне управе као и неопходна једнакост и исти положај запослених у вршењу тих послова, уз потребно прилагођавање чињеници да органи локалне самоуправе нису више у систему државних органа; и

- сходна примена, поред осталог, омогућава да се у органима локалне самоуправе примењују нарочито оне одредбе Закона о радним односима у државним органима које не исказују првенствено особености државних органа. У том смислу, да би се обезбедила правна сигурност запослених, органи локалне самоуправе својим актима треба да одреде обим и домаћај сходне примене Закона о радним односима у државним органима, сагласно начелима исказаним у Закону.

Међутим, нови Закон о локалним службеницима није потребно донети само зато што то прописује Закон о државним службеницима, већ, пре свега, што институти предвиђени тим Законом више не одговарају промењеном уставном и законском положају локалне самоуправе. Законом није успостављен службенички систем који одговара потребама обезбеђења ефикасног и квалитетног рада органа јединица локалне самоуправе и не обезбеђује неопходну конзистентност и јасноћу решења која ће омогућити стварање и постојање квалификованих и мотивисаних кадрова који могу да одговоре на изазове како транзиције, тако и модернизације. Такође, ради се о два територијална система управљања -централном и локалном, који у правно-супстанцијалном смислу чине посебне, специфичне и у уставном погледу равноправне ентитете, који су опет, уз остале, и заједно са њима, део јединствености правног поретка Републике Србије. То је суштински разлог за уређивање и изградњу локалног службеничког система, у свему компатибилног положају, значају и улози локалне самоуправе и изазовима њеног развоја и модернизације.

### **3. Основни елементи за одређивање обима и садржине Закона о локалним службеницима**

У овом делу рада дају се елементи који су од утицаја на обим, садржину, па и решења у Закону о локалним службеницима, са указивањем у чему је недомица или дилема у вези са појединим од елемената, а начелни принципи за уређивање даће се у тачки 5. у којој се излажу конкретније основни елементи за непосредну садржину Закона.

Устав Републике Србије предвиђа да је државна власт, поред осталог, ограничена правом грађана на локалну самоуправу и да то право подлеже само надзору уставности и законитости (члан 12). Према томе, границе уређивања односа у вези са статусом локалних службеника као и права и овлашћења јединица локалне самоуправе биће свакако ограничена или се кретати у оквиру Устава, а затим закона, првенствено Закона о локалној самоуправи, који уређује систем локалне самоуправе у Републици Србији.

### **3.1. Лица која раде у органима јединице локалне самоуправе**

Закон о локалној самоуправи прописује да су органи општине скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа. Скупштину општине чине одборници које бирају грађани на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом и статутом општине. Скупштина општине бира и разрешава председника и заменика председника скупштине, председника и заменика председника општине и општинско веће; поставља и разрешава секретара скупштине на предлог председника скупштине. Начелника општинске управе, односно начелнике управа, поставља општинско веће, на основу јавног конкурса на пет година. Из изложеног произилази да у општини имамо следеће групе лица које врше послове у органима јединице локалне самоуправе, и то:

- **изабрана лица**, тј. она лица која су изабрана у процесу општих и непосредних избора: одборници као чланови локалног представничког тела - скупштине општине;

- **бирана лица**, тј. она лица која су бирана од скупштине општине, полазећи од члана 191. став 3. Устава и члана 32. Закона о локалној самоуправи: председник и заменик председника скупштине општине, председник и заменик председника општине и чланови општинског већа;

- **постављена лица** тј. лица која имају одређене професионалне квалификације и које поставља скупштина општине и општинско веће на одређено време: секретар скупштине општине и начелник општинске управе односно начелници управе и

- **запослени** у органима јединице локалне самоуправе, тј. лица која обављају послове локалне управе као своје стално занимање, на основу трајне поделе одговорности и овлашћења и која за то поседују прописане стручне квалификације.

За Закон о локалним службеницима од суштинског је значаја питање да ли сва набројана лица, мада раде у органима јединице локалне самоуправе, по свом положају и својствима, могу да буду дефинисани као локални службеници и да ли им се права и одговорности треба да уреде првенствено тим законом.

### **3.2. Положај општинске управе**

Општинска управа, према Закону о локалној самоуправи, припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине, председник општине и општинско веће; извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа; решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине; обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине; извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини; обавља стручне и друге послове које утврди скупштина општине, председник општине и општинско веће.

Општинска управа може да се образује као јединствени орган, а могу се образовати и општинске управе за поједине области у општинама са преко 50.000 становника.

У вези са нормирањем општинске управе Законом о локалној самоуправи може се закључити:

- да се она, за разлику од ранијег Закона, дефинише као орган, што је свакако више у складу са чињеницом да врши управне послове из надлежности општине, а посебно одлучује о правима и дужностима грађана у локалним управно-правним односима. Општинска управа, са становишта пружања услуга грађанима, јесте на одређени начин јавна служба, али она, у садашњем тренутку, обавља првенствено послове непосредне извршне власти - послове непосредне управе и због тога има претежно својства органа;

- да је важна новина да се начелник општинске управе односно управе за поједине области поставља на основу јавног конкурса, на пет година, а уместо скупштине поставља га општинско веће;

- да се предвиђа нови институт - помоћници председника општине, чија је улога претежно саветодавна, може их бити три, а својим стручним знањем треба да, пре свега, помогну председнику општине у специфичним областима (урбанизам, здравствена заштита, животна средина исл.);

- да су у свему другом задржана већ традиционална решења која се тичу управног надзора, сукоба надлежности, изузећа, поступка када се решава о правима и обавезама правних субјеката пред општинском управом, садржана и у ранијем Закону, јер су она свакако у складу са положајем и улогом општинске управе и природом њених послова, и

- да се наведене одредбе Закона примењују и на градску управу с тим да се у градској управи може да постави до пет помоћника градоначелника.

Наведене одредбе Закона о локалној самоуправи имаће знатан утицај на уређивање локалног службеничког система, и, на одређени начин, опредељују у наведеним односима његов домашај, при чему ће бити потребно да се одлучи да ли је целисходно поједине елементе службеничког система уредити у одређеној мери друкчије (нпр. неки елементи система плата, одлучивања у дисциплинском поступку и сл.) када постоји образовано више општинских управа за поједине области у општинама са преко 50.000 становника.

Такође, Законом о државној управи (члан 86) прописано је да се одредбе тог Закона о начелима деловања органа државне управе, јавности рада и односима са грађанима, положеном државном стручном испиту потребном за вршење послова државне управе, школској спреми потребној за добијање овлашћења за вођење управног поступка и доношење решења у управном поступку и о канцеларијском пословању сходно примењују на све имаоце јавних овлашћења кад врше поверене послове државне управе, као и на органе аутономних покрајина, општина, градова и града Београда у њиховом делокругу.

У односу на ову одредбу Закона о државној управи („Службени гласник РС, број 79/05), у припреми Закона о локалним службеницима нужно ће бити да се сузи њен домашај и садржина, када су у питању послови из изворног делокруга локалне самоуправе, јер се њоме уређују односи који се не тичу само поверених послова државне управе, већ се шире уређују одређена питања која несумњиво спадају и у аутономну регулативу локалне самоуправе: начела деловања органа јединица локалне самоуправе, јавност рада ових органа, односи са грађанима и сл.

### **3.3. Послови општинске управе**

Из одредби Закона о локалној самоуправи и системског погледа на њен положај и улогу, произилази да општинска управа врши следеће врсте послова:

Са становишта *ауторитативности* она обавља следеће послове:



- управне, а истовремено ауторитативне послове, у које спадају решавање у управном поступку доношењем управних аката, вршење управног надзора и предузимање управних мера и

- неуправне, а истовремено неауторитативне послове, у које спадају припремање нацрта прописа и других аката и обављање стручних и других послови које утврди скупштина општине, председник општине и општинско веће као и други послови који се врше на основу стручних знања и метода;

Са становишта **садржине послова** који се врше на радним местима, у општинској управи се обављају:

- нормативни,
- студијско-аналитички,
- управни,
- инспекцијски и надзорни послови,
- информатички,
- финансијско-материјални,
- документациони,
- статистичко-евиденциони,
- стручно-оперативни,
- канцеларијски,
- занатски и
- манипулативни послови.

Са становишта **правног основа за вршење послова**, општинска управа има три правна основа за вршење својих послова, и то:

- овлашћења из Закона о локалној самоуправи за вршење послова који имају карактер изворних послова јединице локалне самоуправе,

- овлашћења која произилазе из посебних закона, којима се општинској управи поверава вршење појединих послова државне управе, дакле послова из оквира права и дужности Републике као државе - то су поверени послови, и

- послови које јединица локалне самоуправе утврди, на основу Закона о локалној самоуправи, својим аутономним актима, првенствено статутом - ти послови, такође, имају карактер изворних послове локалне заједнице.

Послови у изворном делокругу су један од услова, претпоставки и гаранција постојања локалне самоуправе. Међутим, ова категорија послова локалне самоуправе подложна је, под утицајем друштвеног развоја као и односа центра и локалног нивоа, скоро законитом

преиспитивању од стране државе, па је питање садржине и врсте јавних послова у надлежности локалне самоуправе стално актуелно. С друге стране, недовољном стабилизовању појма изворног делокруга, доприноси и чињеница да не постоје, уз све напоре теорије и законодавне праксе, поуздани критеријуми за одлучивање о томе који послови спадају у послове локалне самоуправе и колика треба или може да буде самосталност органа јединица локалне самоуправе у обављању тих послова, па их држава законима често одређује према свом нахођењу и својим потребама.

С друге стране, поверени послови и даље задржавају природу послова ван круга самосталних (изворних послова) јединице локалне самоуправе, они су централног или регионалног карактера, а само се поверавају локалним органима да их врше, из разлога целисходности и ефикасности, а посебно по критеријуму близине корисника.

Поверени послови по свим својим карактеристикама јесу послови централних органа: они их поверавају законом, не преносе их у надлежност локалних органа, поверавање увек прате јасна и снажна надзорна и усмеравајућа овлашћења централних органа. Обично је реч о пословима државне управе које органи локалне самоуправе извршавају стриктно према прописима и упутствима централних органа и под њиховом контролом. Такође, вршење поверених послова финансира се из средстава државе (централне власти), што само потврђује да органи јединица локалне самоуправе врше ове послове готово као деташирани органи централне власти.

Са становишта **вршења функција општинске управе**, послове можемо посматрати као:

(а) послове којима се остварују задаци из делокруга и надлежности општинске управе и

(б) послове којима се обезбеђује и помаже да се ти послови из основне надлежности успешно обаве.

У вези са пословима општинске управе у припреми Закона о локалним службеницима мораће се јасно изградити став о томе да ли запослени у општинској управи треба да имају, без обзира на правни основ, врсту, значај и природу послова које врше, статус локалног службеника или ће се изградити критеријуми на основу којих ће се определити појам локалног службеника, полазећи од правног основа вршења послова (поверени или изворни), њиховог значаја, метода обављања, правних својстава и карактеристика, а пре свега од чињенице да ли се њиховим обављањем остварује и материјализује право грађана

на локалну самоуправу или су то послови који су свакако нужни и неопходни, али по својој природи представљају подршку и обезбеђују да се послови из основне делатности органа јединице локалне самоуправе успешно обаве. То је необично важно јер ће у коначном одредити положај, права и одговорности појединих група запослених у општинској управи као и правни режим који ће се у основи или у претежној мери примењивати на њих: општи режим радног права или режим утврђен Законом о локалним службеницима.

#### **4. Циљеви Закона о локалним службеницима**

Циљеви Закона о локалним службеницима били би, углавном, следећи:

1. Стварање таквог локалног службеничког система који ће са становишта локалне управе бити максимално целисходан у његовом људском виду организације (персонални супстрат организације), како би локални управни послови били обављани квалитетно и ефикасно, а са становишта локалног службеника у највећој мери праведан, етички прихватљив и подстицајан.

2. Јасно разграничење између политичких (изабраних или бираних) положаја и статуса запослених у органима јединица локалне самоуправе, ради деполитизације локалне управе и отклањања политичког утицаја на њен рад, поготову свакодневног и континуираног.

3. Јасно разграничење положаја и дефинисање права и дужности запослених у органима јединице локалне самоуправе који обављају послове из основе делатности локалне управе, дакле из делокруга органа и запослених који стварају и обезбеђују пратеће, помоћне и техничке услове да се ти послови успешно врше, уз подразумевајућу сходну примену одредаба о локалним службеницима и на остале запослене, у складу са потребама органа јединице локалне самоуправе.

4. Одговарајуће квалитетно регулисање рада локалних службеника путем адекватног уређивања начела деловања, њиховог положаја, права и дужности, с тежњом да тај рад буде непристрасан, политички неутралан, стручно утемељен и етички прихватљив.

5. Прописивање услова који ће омогућити да пријем и напредовање у служби зависи од знања, способности и потребних вештина, како би се подигао стручни ниво рада, а службеник постао професионалац, а не део социјалне номенклатуре.

6. Целовито и делотворно прописивање заштите службеничких права, било у дисциплинским било у другим стварима када се одлучује о

правима и дужностима службеника, с могућношћу да у коначном такву заштиту остварује пред надлежним судом.

7. Стварање што објективнијег платног система, који треба бити уређен законом, а у примени јаван и транспарентан, уз фер оцењивање, са потребним правним гаранцијама, како би се рад у локалној управи учинио атрактивним за младе и образоване људе.

8. Обезбеђење потребне функционалне мере независности локалном јавном службенику, посебно у повереним пословима државне управе, како би се ови послови вршили ефикасно и без неоправданих локалних интересних утицаја.

5. Конкретизација основних елемената за Закон о локалним службеницима

#### **4.1. Појам локалног јавног службеника**

Имајући у виду речено у претходним тачкама, нужно је одредити обухват и садржину појма локалног службеника. Појам јавног службеника начелно означава лице које обавља одређене јавне послове чији је послодавац држава или друго јавноправно лице, у овом случају јединица локалне самоуправе, а не приватноправно тело. Физичко лице обавља послове службе као своје стално и редовно занимање, као професију и за то поседује специфичну стручну оспособљеност, и располаже наглашеним јавноправним елементима, како у односу са послодавцем тако и у вршењу службе.

У изнесеном смислу локалним јавним службеником не могу се сматрати изабрана лица - одборници, јер им недостаје својство сталности и професионалности, а регрутују се изборним процесом, а не на основу стручних и професионалних квалификација.

Локални јавни службеник не би могло да буде ни бирано лице - председник општине и члан општинског већа, које скупштина јединице локалне самоуправе бира на основу политичког односа снага у скупштини и по политичким, а тек у другом реду и само евентуално на основу стручности за одређену област. Овим лицима, да би били локални јавни службеници, недостају елементи сталности и професионалности, јер послове не обављају као своје занимање, а, поред тога су подложни циклчком, а неретко и превременом одласку са тих јавних функција.

Могућа је дилема у вези са функцијом секретара скупштине општине, односно да ли лице које је врши може бити локални јавни службеник. Наиме, Закон о локалној самоуправи утврђује стручне и професионалне услове за обављање ове функције и омогућава

институтом евентуалног поновог постављања њену сталност и професионалност. Међутим, како секретара скупштине предлаже за постављење и разрешење председник скупштине, дакле еминентно политичка личност, узимајући свакако у обзир првенствено политичке елементе, а поставља скупштинска већина, то постављење на функцију није резултат јавно спроведеног конкурсног поступка, на начелима конкурентности и стручности. Постављање секретара скупштине је, на тај начин, а нарочито по процедури, везано за конкретне односе политичких снага у скупштини. Такође, Закон о локалној самоуправи прописује да се скупштина јединице локалне самоуправе сматра конституисаном избором председника скупштине и постављањем секретара скупштине, што, на посебан начин, показује знатну политичку димензију која ова функција има. Све ово наводи на став да секретар скупштине, у строгом смислу појма, не би требао да има статус локалног јавног службеника.

Према томе, са становишта лица која раде у органима јединице локалне самоуправе, статус локалног службеника могли би имати начелник општинске управе и запослени у општинској управи.

Али да ли сви запослени у општинској управи треба да имају својство локалног службеника. У овом случају помоћи ће нам разликовање послова по правном основу вршења, сложености, ширини овлашћења и обиму одговорности. Са овог становишта несумњиво произилази да би локални службеници требали да буду запослени који раде на :

- повереним пословима државне управе, јер су они послови из оквира права и дужности Републике, ауторитативног су карактера, представљају послове вршења власти, и то централне, и врше се у ширем јавном интересу;

- пословима изворног делокруга, којима се остварује и материјализује право грађана на локалну самоуправу, а то су послови из основног делокруга органа јединице локалне самоуправе. Ови послови су конституисани на основу локалног јавног интереса и врше се у локалном јавном интересу, најчешће посредством локалних управно-правних односа и јавних служби. У овим пословима органи јединице локалне самоуправе иступају ауторитативно, врше локалну јавну власт, на основу закона и локалних аутономних аката, располажу јавним овлашћењима и за њихово вршење предвиђа се посебна одговорност органа. Такви су послови решавања о правима и обавезама грађана и других правних субјеката у локалним управним односима, други управни и инспекцијски и надзорни послови;

- нормативним пословима, којима се ствара нормативни оквир деловања и опредељује садржина локалних јавних послова, утврђује делокруг и надлежност органа јединице локалне самоуправе и утврђују границе и начин вршења послова од локалног значаја -изворних послова, и

- студијско-аналитичким пословима, који служе као непосредна стручна основа за праћење стања у одређеним областима, уређивање односа од јавног интереса и за предузимање мера из надлежности органа јединице локалне самоуправе.

Остали послови набројани у тачки 3.3 не представљају послове којима се остварују основне уставне и законске функције локалних органа, не врше се управним методама и на ауторитативан начин, не поседују јавна овлашћења, циљ им није вршење локалне власти већ стварање материјалних, техничких и других услова да органи јединице локалне самоуправе успешно остваре своје основне задатке, обављају се стручним, техничким и оперативним поступком и методом, помоћне, пратеће и техничке су природе, па, због тога, запослени који их обављају не би могли да имају својство локалног јавног службеника.

Према томе, запослени на пословима из делокруга органа јединице локалне самоуправе, који, при томе, располажу јавним овлашћењима јесу несумњиво локални јавни службеници, али сваки учесник у локалним јавним пословима, односно служби не мора истовремено да буде и локални јавни службеник.

У појединим упоредно-правним локалним службеничким системима, као локални службеници се дефинишу и лица која раде у органима јединица локалне самоуправе на општим, финансијским, информатичким и другим сличним стручним пословима.

Такође, Закон о државним службеницима је формулацијом да је државни службеник лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе...и с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова (члан 2 став 1), проширио појам државног службеника и на запослене који обавају послове који нису „државног карактера“, већ се врше у било којем облику организације, било приватне било јавне, и то као нужни стручно-пратећи и технички послови.

На локалне јавне службенике би се у погледу правног режима првенствено и непосредно примењивао Закон о локалним службеницима, а општи режим радних односа утврђен Законом о раду супсидијарно и суплеторно, и то на оне односе који нису уређени Законом о локалним службеницима, као матичним законом. На лица која не би имала

статус локалног службеника примењивао би се начелно опште-правни радни режим, а Закон о локалним службеницима као супсидијарни пропис. Међутим, како су лица која не би имала статус локалних јавних службеника ипак запослена у органима јединице локалне самоуправе, а орган сам по себи чини једну сложену функционалну целину, требало би предвидети да ова лица у појединим питањима и односима имају **положај** јавних службеника, како због конзистентности локалног службеничког система, потреба органа тако и ради практичне нужности да се, у одређеној мери, Закон примени на све запослене. Таква питања су нпр. пријем у службу, осим за лица која обављају помоћно-техничке, занатске и манипулативне послове; поједина права и дужности -нпр. премештај због потреба органа; дисциплински поступак; начела разврставања у платне разраде и начин утврђивања плате и сл.

#### **4.2. Службенички односи у повереним пословима државне управе**

Поједини послови државне управе који се законом поверавају јединицама локалне самоуправе и након поверавања имају природу послова централне власти, које само врше органи јединице локалне самоуправе као јавно овлашћење, финансирају се из буџета Републике, а, поред тога, Влада и органи државне управе задржавају одговорност за њихово извршавање (члан 51. став 2. Закона о државној управи).

Разуме се да овакво решење захтева и специфично уређивање положаја локалног службеника који поверене послове обавља. У том смислу, Законом о локалним службеницима би требало предвидети нека изричитија и јасна овлашћења за централне органе у службеничким односима локалног особља, како би се ефикасно остварила њихова законом прописана одговорност. То значи да би у свим деловима локалног службеничког система, када су у питању поверени послови, од пријема у службу па до престанка службеничког односа, било потребно предвидети одређена уравнотежена решења о мерама које централни органи могу предузети како би остварили своју одговорност за успешно вршење поверених послова, а не би, у суштини, нарушавали аутономност локалног службеничког система, у складу са Европском повељом о локалној самоуправи.

Такве мере могле би бити нпр:

- давање сагласности или мишљења при пријему у службу;

- разумно учешће у поступку стручног оспособљавања, оцењивања и напредовања, с обзиром на познавање чињеница и праћење рада службеника у вршењу поверених послова;

- учешће, на захтев запосленог, у дисциплинском поступку, имајући у виду могућност сукоба између ефикасног вршења поверених послова од стране службеника и каквог локалног интереса;

- давање сагласности на акт о уређењу и систематизацији органа јединице локалне самоуправе у делу који се односи на поверене послове;

- учешће, евентуално и сасвим прецизирано, у поступку одлучивања о правима и дужностима локалног службеника, уколико се поступак непосредно дотиче поверених послова, с обзиром да ће бити чест случај да један службеник обавља истовремено изворне и поверене послове;

- покретање поступка престанка службеничког односа, ако локални службеник не обавља ефикасно и благовремено или уопште не обавља поверене послове и сл.

Међутим, нужна претпоставка ефикасног, рационалног и економичног вршења поверених послова јесте обавеза да централни органи утврде стандарде у погледу послова који се законом поверавају, броја запослених који их врше и потребних стручних квалификацијама. Ова питања се тичу правно-функционалних односа централних и локалних органа и требало их је уредити Законом о државној управи, што је пропуштено, па ову обавезу централних органа, због разлога целисходности, треба прописати у Закону о локалним службеницима.

С обзиром на бројност поверених послова државне управе (према појединим проценама неколико стотина, нпр. 1991 године било их је око 120, а процес поверавања се отада знатно ширио), број локалних службеника који их врши, обим послова у службеничким односима поводом поверених послова као и законску одговорност органа Републике за њихово вршење, у припреми Закона требало би озбиљно размотрити потребу да се на нивоу Републике, у сваком органу из чијег су делокруга поверени послови или у оквиру министарства надлежног за послове управе, образује унутрашња организациона јединица која ће на систематски и стручан начин пратити стање и вршити послове које ће Закон прописати у вези са службеничким односима локалног особља које ради на повереним пословима државне управе. Иначе органи Републике неће моћи да остваре своју уставну и законску одговорност, јер у битном сегменту ефикасности -а то је квалификованост службеника, односно у управљању људским ресурсима неће имати потребна сазнања



и информације, од пријема у службу преко усавршавања и развоја, до престанка службе, и њихова одговорност, у таквом случају, биће, у основи, формална.

### **4.3. Служба за управљање људским ресурсима у општини**

Законом о локалним службеницима ће бити нужно прописати таква решења да се досадашње вршење кадровских послова битно унапреди и модернизује. Уставни и законски положај локалне самоуправе и сложеност и бројност послова и задатака које органи јединице локалне самоуправе врше не могу се више у области службеничких односа задовољити персоналном службом и административним пословима у вези са запосленима. Свакако ће бити потребно предвидети посебну Службу за управљање људским ресурсима која ће прећи границе досадашњих персоналних служби и обављати послова које се односе на целину формалних знања, практичних вештина и способности и понашања локалног особља. То значи да ова служба треба да прати кретање службеника кроз каријеру и развија његове особине које ће локалног службеника водити од положаја члана номенклатуре ка истинском професионалном службенику.

Тако ће ова служба када се тиче регрутовања новог особља првенствено требати утврдити критеријуме за правилну процену потреба за новим службеницима, утврдити и штитити стандарде јавности у поступку запошљавања, а посебно промовисати запошљавање на основу стручних квалификација, способности и стечених вештина.

Када је, опет, у питању већ запослено особље, служба ће пре свега имати задатак да сними постојеће стање, посебно са становишта оспособљености и искуства, утврди критеријуме за оцењивање и спроводи обуку и усавршавање запослених.

### **4.4. Начела деловања локалних службеника**

Природа и циљ начела деловања локалних јавних службеника јесте у томе да пруже општа усмерења и принципе на којима се заснива рад локалних службеника односно деловање у пословима службе. У том смислу нужно је постићи следеће:

- да се начела деловања локалних службеника тако номотехнички и садржајно формулишу да не буду иста или слична начину на који се уређују начела деловања органа државне управе у Закону о државној

управи или органа јединице локалне самоуправе у Закону о локалној самоуправи. То значи да такво уређивање треба да уважава у довољној мери различитости правних института “органа државне управе” и „органа јединице локалне самоуправе“ и “локалног службеника“, како не би дошло до појава да се за такве - по природи и положају различите правне институте, утврђују иста начела деловања;

- да се начела деловања локалних службеника тичу заправо само њиховог деловања и рада (спољни –функционални односи службеника), а не и њиховог положаја, регрутовања и кретања службеника у вршењу службе (унутрашњи статусни односи службеника);

- да се избегне опасност да се нека начела деловања локалних службеника уреде као дужности, чиме се не би правила разлика између начела као општих правних појмова која служе као основа која се осталим одредбама Закона о локалним службеницима разрађује и конкретизује, од дужности као непосредног правног појма који служи за конкретно оцењивање деловања и рада локалног службеника и за доношење у вези с тим потребних одлука о њиховом службеничком статусу - напредовање, усавршавање, плата, дисциплинска и одговорност за штету и др. Начела за деловање локалних службеника и дужности локалних службеника су правни појмови различитог нивоа општости, специфичне садржине и циљева и правних последица (нпр. у дисциплинском поступку);

У Закону о локалним службеницима требало би, пре свега, уз остале, утврдити следећа начела деловања:

**1. Начело савесности**, које је, иначе, широко заступљено начело у привредном праву, а потиче из уговорног права. Савесност је начело које треба формулисати у смислу да је службеник поступао савесно ако није имао намеру да учини било шта противправно или непоштено, нити је знао или, према околностима конкретног случаја, могао или морао знати за постојање противправности. Савест, иако психички, унутрашњи феномен личности, ипак се цени и утврђује према извесним стандардима, а пре свега у виду теорије о поштењу и савесности (Треуе унд Глаубен). Дакле, ово начело укључује у себе опште усвојена морална начела. Тако се савесност често схвата као скуп начела и норми, критеријума и ставова према којима појединац оцењује своје будуће или већ извршене радње као морално добре или лоше. Уз појам савесности често се везује, до извесне мере и у различитом степену, као синоним појам “честитост” у значењу ваљан, поштен, правичан, праведан, немитан, неподмитљив, примеран и сл., дакле честит је онај ко држи до свог угледа и труди се да прибави поштовање, а ради по свом уверењу - честито и поштено.

2. **Начело законитости** нужно је дефинисати на начин да је локални службеник дужан да поступа у складу са Уставом, законом и другим прописима, нарочито локално- аутономним. То начело има, у службеничком систему и самом деловању службеника, двоструку природу: (а) рад државног службеника мора да се обавља у оквиру законом прописаног поступка - процесни елеменат начела и (б) акти државног службеника донети у вршењу службе морају у материјално-правном смислу бити законити: дакле, они у садржајном смислу морају почивати на одредбама неког од материјално-правних прописа – материјално садржајни елеменат начела законитости. Нарушавање начела законитости елиминише се у инстанцијом поступку, у којем процесно и инстанцијо виши орган, у оцени законитости акта или радње, како процесне тако и материјално-правне, санкционише незаконит рад на начин прописан ЗУП-ом или прописима посебних управних поступака у појединим областима управе. Ово начело такође се обезбеђује одговорношћу за штету Републике Србије коју својим незаконитим и неправилним радом органи државне управе проузрокују физичким и правним лицима (члан 5. Закона о државној управи - “Службени гласник РС”, број 79/05). На крају, незаконитост деловања и пропуштање радњи за које је локални службеник овлашћен, ради спречавања незаконитости или настанка штете, треба предвидети и као основ за дисциплинску одговорност.

Начело законитости у ширем смислу обухвата и дужност да локални службеник поступа по правилима струке, дакле професионално, јер се непридржавање правила струке, њихово нарушавање и одступање од њих, по правилу, материјализује у процесној или материјално-правној незаконитости управног акта или радње.

3. Уз начело законитости треба поменути **начело сразмерности** као начело којим се, у границама закона, обезбеђује да предузете мере и радње буду адекватне (сразмерне), а за странку најповољније у погледу начина предузимања, њиховог обима и садржине, којима се истовремено постиже циљ или сврха због које се предузимају. У Закону о државној управи је то предвиђено као начело деловања органа државне управе (члан 10.), али не и као начело деловања државног службеника у Закону о државним службеницима. Међутим, то начело предвиђено је у неким посебним законима: Законом о полицији је нпр. прописано да примена полицијског овлашћења мора бити сразмерна потреби због које се предузима и она не сме изазивати веће штетне поседице од оних које би наступиле да полицијско овлашћење није примењено (члан 36.).

4. Начело да је државни службеник дужан да поступа **непристрасно и политички неутрално** треба прописати заиста као једно од основних и носећих начела деловања локалног службеника. Иначе, политичку неутралност треба схватити и формулисати као незаузимање става према појавама и односима у политичкој сфери. При том, она може да буде вољна и привремена (зависно од воље појединца као особе) или, пак, стална односно професионална, на неки начин “вечита”, као што је случај код локалног службеника као професионалца. Синонимно, за неутралност се понекад употребљава израз “правичан”, што значи особину лица или његовог мишљења или поступка који су правични, јер не садрже у себи никакве посебне наклоности ни према којој страни, односно не држе ничију страну, него је независан, самосталан, а тиме и правичан.

Посебно је значајна једна особина начела непристрасности, а то је да је у читавом службеничком односу **примаран интерес јавне службе** и да у послу треба имати на уму једино и првенствено општи интерес, без остваривања, заступања и испољавања политичких, групних, личних и других опредељења која би штетили овом начелу, а тиме и самој јавној служби. Непристрасност такође садржи и обавезу јавног службеника да не користи рад у јавној служби да утиче на остваривање својих права или права са њим, на овај или онај начин, повезаних лица. Тиме би се повређивало и начело једнакости грађана и других правних лица на једнаку правну заштиту и правичност поступка у остваривању права, обавеза и на закону заснованих интереса.

Што се пак тиче забране из члана 5. став 2. Закона о државним службеницима да државни службеник изражава и заступа на раду своја политичка уверења, она је већ садржана у начелу непристрасности и политичке неутралности. Међутим у неким службеничким системима постоји **обавеза суздржаности (резервисаности)**. Ово начело садржи обавезу уздржавања од мишљења, изражавања ставова и чињења или друге манифестације воље које су такве природе да могу нашкодити служби или нанети штету хијерархијски вишем органу или нпр. произвести утисак да управа не поштује или ризикује да не поштује принцип неутралности. Дакле, свако може имати мишљење какво жели, али је исказивање тога мишљења ограничено.

Нарушавање забране изражавања и заступања политичког уверења у вршењу службе треба санкционисати кроз дисциплински поступак као тежу повреду дужности из службеничког радног односа.

5. Начело одговорности државног службеника за стручност и делотворност његовог рада је једна логична последица начела законитости рада и начела одговорности органа локалне управе за штету. Стручност рада пре свега значи да се рад државног службеника одвија према правилима струке како у процесном тако и материјално-правном смислу, док се делотворност рада огледа најпре у благовремености поступања, у раду без одуговлачења рокова и одлагања предузимања прописаних и утврђених радњи и мера у вршењу службе као и у временски прихватљивом одлучивању о правима и обавезама грађана и других правних субјеката у остваривању њихових права и обавеза и на закону заснованих интереса. Стручност се обезбеђује стручним усавршавањем и оспособљавањем на начин и по поступку који ће бити прописан у Закону о локалним службеницима као и одредбама о напредовању којима ће се подстицати стручност рада. Као једна од последица нестручног рада службеника може да буде предвиђен и престанак радног односа локалног службеника. Делотворност рада треба да се остварује придржавањем законских и “интерних управних рокова” као и, у крајњем случају, уставном жалбом због дугог трајања управног поступка, али несумњиво и покретањем и вођењем дисциплинског поступка због неблаговременог и немарног извршавања послова. При томе, ваља указати да је лична одговорност основ сваке институционалне одговорности. Она претпоставља прецизне правне режиме и санкције као и одређене узрочне материјалне и психичке односе локалног службеника у односу на радње и поступке, и, у том смислу, Закон о локалним јавним службеницима мора бити посебно прецизан и недвосмислен.

6. Начело одговорност за штету локалног службеника треба дефинисати (а) као одговорност за штету проузроковану органу јединице локалне самоуправе која је настала на раду или у вези са радом, намерно и из крајње непажње и (б) као одговорност за штету коју локални службеник на раду или у вези са радом незаконитим или неправилним радом проузрокује трећем лицу, у ком случају за такву штету треба да одговара јединица локалне самоуправе, као послодавац. Овде се јасно показује разлика у положају и улози органа јединице локалне самоуправе, за чији незаконити и неправилни рад који проузрокује штету трећем лицу одговара одговарајућа јединица локалне самоуправе и положаја локалног службеника као вршиоца послова из оквира делокруга таквог органа, који органу може нанети штету и за тако насталу штету одговара.

Поједина питања статуса локалних службеника, поготову она која се тичу права и обавеза, поред Закона о локалним службеницима,

могу бити уређена и посебним законима. Због тога је изузетно значајно да начела о деловању локалних службеника и њихова права и дужности буду регулисана квалитетно, конзистентно, у складу са природом послова које врше и њиховим положајем у општинској управи . То је посебно важно како би решења посебних закона у тим питањима била у сагласности са начелима Закона о локалним јавним службеницима.

#### **4.5. Положај локалног службеника**

За разлику од начела деловања локалних јавних службеника која се тичу деловања и рада у вршењу службе и окренута су функционалној страни службеничког система (према споља), положај локалног јавног службеника се тиче заправо положаја службеника у органу јединице локалне самоуправе, регрутовања и кретања у каријери и окренут је статусној ( унутрашњој) страни службеничког система. У том смислу могли би се, поред осталог, утврдити следећи елементи положаја локалног јавног службеника:

1. **Забрана повлашћивања и ускраћивања**, што у суштини значи забрану дискриминације у правном положају локалних службеника, односно забрањује се различито поступање у сличним ситуацијама у остваривању њихових права и дужности. У овој ствари, треба имати у виду да постоје нужне законске неједнакости нпр. у запошљавању државних службеника као што су године и интелектуалне способности. Наиме, за улазак у јавну службу или за вршење неке јавне функције или службе одређеног нивоа и одговорности захтевају се често одређене године. Такође, интелектуалне способности, које се исказују одговарајућим дипломама су законодавни облик дискриминације у вршењу јавне службе, јер су за обављање неких послова нужна одређена знања и способности интелектуалног садржаја, која се стичу кроз процес образовања и усавршавања. Дакле, можемо констатовати да у овим случајевима не постоје сличне ситуације, па према томе ни различит третман.

С друге стране, постоје у положају државних службеника, поготово у поступку регрутовања, и стварне неједнакости. Такве су на пример порекло из неке одређене социјалне класе или ситуирање у одређени друштвени слој, политичко опредељење или пол, или било који други облик различитости који није формално предвиђен као извор неједнакости, али у стварности, као такве, постоје. Такве дискриминације Закон о локалним службеницима треба строго забрањивати и санкционисати.

**2. Деполитизација рада локалних службаника:** Основно значење деполитизације у њеној рудиментарној форми значи да локални службеник мора бити неутралан и да се у свом раду не сме руководити својим политичким убеђењима, односно уверењима, и у том виду оно је део начела непристрасности и политичке неутралности, које је напред изнето. Међутим, елемент деполитизације има и друго значење које се, строго узевши, тиче положаја локалног службеника. То подразумева да мора постојати јаснија подела рада и овлашћења између изабраних политичких функционера и запослених и именованих на основу политичког поверења, с једне стране, и професионалних локалних јавних службеника, с друге стране. Без овог елемента који учвршћује положај локалног службеника није могуће изградити стабилан и ефикасан локални систем управљања који обезбеђује континуитет у вршењу локалних јавних послова, нарочито у земљи у транзицији.

**3. Сталност службеничког односа** претпоставља, пре свега, да се Законом о локалним службеницима пропише да се службенички однос заснива на неодређено време и да може престати противно вољи запосленог само у тачно предвиђеним случајевима и на начин прописан законом. Дакле, престанак службеничког односа мора бити предвидљив и процесно заштићен, а изузеци се могу прописати рестриктивно и у корист ефикасног вршења јавне службе. Даље, сталност укључује могућност хоризонталног кретања службеника у оквиру органа јединице локалне самоуправе, без претходног престанка радног односа, а само интереси службе могу наложити премештај запосленог без његове сагласности.

**4. Једнака доступност радних места,** што би значило да су при запошљавању кандидатима под једнаким условима доступна сва радна места, као и да се избор кандидата врши према стручној оспособљености, знању и вештинама. Овај елемент положаја остварује се на основу и у оквиру односа који се тичу попуњавање радних места. Њега треба свакако пратити право на жалбу ако кандидат сматра да испуњава услове за запослење а није учествовао у изборном процесу или да изабрани кандидат не испуњава услове за запослење, односно да су се у изборном поступку десиле такве неправилности које би могле утицати на објективност његовог успеха.

**5. Елементи напредовања и стручног усавршавања и једнаких могућности** значе да се напредовање, стручно усавршавање, награђивање и остваривање правне заштите статуса локалног службеника треба да остварују на основу и у оквиру одредаба о стручном усавршавању и

оспособљавању као и одредбама о одлучивању о правима и дужностима државних службеника које ће прописати Закон о локалним службеницима. При томе, у овим елементима положаја локалног службеника мора да буде обезбеђена процесно правна једнакост службеника путем коришћења система истих правних лекова, у истим ситуацијама и под истим условима. Такође, поред законом утврђене садржине, начина и облика стручног усавршавања, оспособљавања и напредовања, ова питања биће нужно да се разраде и прецизирају подзаконским актима спровођењем којих се стварају претпоставке за целовито и ефикасно реализовање једнакости и једнаких могућности локалних службеника

**6. Доступност информација о раду јавног службеника** је елемент положаја локалног службеника који значи да су информације о раду службеника доступне јавности, у складу и под условима које прописује одговарајући посебни закон. При томе, Законом о локалним службеницима треба јасно прецизирати да се доступност информација тиче само оних података из рада за које је јавност посебно заинтересована или осетљива -дакле да су од јавног интереса и значаја, шире или за одређену локалну заједницу, да њима одговарајући орган јединице локалне самоуправе у коме службеник ради располаже и да се применом овог елемента не повређује други, јачи јавни интерес утврђен законом.

#### **4.6. Права локалних службеника**

Међу правима локалних службеника која свакако треба Законом о локалним службеницима прописати и гарантовати припадала би:

**1. Право да одбије да изврши незаконит налог** претпостављеног, што би се могло уредити на тај начин да у таквом случају службеник захтева поновљени писмени налог, који ће извршити уколико не представља кажњиво дело и о томе обавестити орган надзора. У том случају службеник неће сносити одговорност. Уколико би, пак, извршење усменог или писменог налога значило извршење кажњивог дела, службеник има право да такав налог одбије и не изврши и о томе обавести одговарајуће државне органе. Уколико би ипак такав налог извршио и сам би сносио законом прописану одговорност.

**2. Право на заштиту од претераних притисака**, што би у суштини значило да о тим притисцима службеник обавештава руководиоца органа јединице локалне самоуправе, који у име територијалне јединице врши права и дужности послодавца и који би законом био обавезан да га заштити од таквих неоправданих притисака, а посебно оних који имају



политички основ, чиме се директно повређује начело неутралности рада службеника и деполитизације локалне управе.

3. **Право на зараду** која ће обезбедити приходе који су у одговарајућој сразмери са осталим пословима у јавном и приватном сектору, и која ће бити атрактивна за запошљавање квалитетних кадрова, одражавати радни учинак, и, истовремено, осигурати начелно довољну као и локалној средини примерену материјалну позицију локалног службеника.

4. **Право на правну заштиту својих права**, што претпоставља да локални службеник има право на правна средства како би остварио законом гарантована права, полазећи од жалбе на решење којим се одлучује о његовом праву у органу јединице локалне самоуправе у којем ради до саме судске заштите.

5. **Остала права:** Законом свакако треба предвидети и друга права службеника, као што су право на задовољавајуће услове рада, одморе и одсуства, право на удруживање, право на заштиту у случају пријаве корупције у органу, а, разуме се, у преговорима између послодавца и синдиката могуће је уговорити и друга права која Закон о локалним службеницима не мора прописати, али ће их, у том случају, садржавати колективни уговор.

Такође, у Закону треба утврдити институт **стављања на располагање** и томе припадајућа права службеника у случају укидања органа, промене делокруга органа, укидања послова или ширих организационих промена.

#### **4.7. Пријем и кретање службеника у служби**

Институти кретања у служби су они правни институти који омогућавају да се, од пријема у службу до престанка службеничког односа, службеници могу кретати - премештати, напредовати и распоређивати, како би се на најбољи начин остварио циљ да одговарајуће послове и радне задатке обављају професионално спремни и оспособљени службеници, ради остваривања циљева и потреба органа, а на општу (јавну) корист, посебно грађана и његових организација. Посредством ових института треба да се постигне рационална унутрашња организација локалних управних органа, продуктивна организација рада, остваре начела непристрасности и професионалности у раду, потпунија искоришћеност локалних службеника и њихових способности. Тако се овим институтима с једне стране остварују циљеви службеничког система, а с друге

омогућава мотивисаност службеника и подстиче жеља за успешнијим радом и напредовањем.

Када је реч о **пријему у службенички однос** нужно је, пре свега, следеће: (а) да се изврши правилна и потпуна процена потреба за запошљавањем нових кадрова, (б) да се обезбеди јавност у поступку на начелима конкуренције и отворености, и (ц) да се пријем нових запослених врши на основу квалификација, способности и потребних вештина, унапред прописаних и проверљивих.

Јавношћу поступка обезбеђује се отвореност локалне управе и доступност запослења свим заинтересованима. Облици јавности су најпре јавно оглашавање потреба, стручно-колегијални поступак од стране посебне комисије и ,евентуално, јавни разговори и др. При томе, ваљало би проценити потребу и могућност да се у јединицама локалне самоуправе са преко 50000 становника, у којима се образује више општинских управа, спроводе најпре интерни конкурси а затим, уколико они не дају резултате, јавни конкурси. То и због тога јер је територијална јединица послодавац свима запосленима у њеним органима, локална управа са становишта службеничких односа представља један ентитет, а омогућавала би се и већа хоризонтална покретљивост службеника.

Запошљавање на основу стручних квалификација, способности и вештина претпоставља да су за свако радно место познати сви услови и да се одабир врши на основу њих, уз прецизирање мерила која ће те услове конкретизовати и учинити неспорним. Мерила за проверу и утврђивање испуњености услова у погледу стручне квалификације, способности и потребних вештина треба, на основу подзаконског акта Владе и у његовим границама, да пропише општинско веће.

Основни критеријум за службеничку класификацију треба да буде посао тј. радне дужности одређеног радног места, а његов значај, сложеност, овлашћења која се поседују и захтевана одговорност биће исказане посредно појмом звања које ће се према предвиђеним мерилима додељивати локалним службеницима. Дакле, у локалном службеничком систему треба успоставити непосредну и тесну везу радног места и звања. Мада је радно место, пре свега, организациони појам и битан елеменат организационе структуре органа јединице локалне самоуправе, а звање елеменат персонално-функционалне структуре тих органа и представља, у својој суштини, атрибут службеника као људског супстрата управне организације и његово извесно стечено право, ово повезивање је у садашњој фази неопходно како би се избегле тешкоће

и слабости класификације по радним местима или чисте класификације службеника.

**Премештај локалних службеника** треба, у односу на државне, поједноставити тако да овај институт буде резервисан само за кретање службеника у оквиру целовитог система локалне управе, када то интереси службе и потребе органа захтевају, а не да премештај буде, као код државних службеника, правни облик којим се нпр. материјализује напредовање. Напредовању више одговара да се правно остварује кроз институте (а) распоређивања на одговарајуће више радно место или (б) актом о постављењу на радно место на које се службеници постављају актом надлежног органа. Иначе, **напредовање** је један од правних института службеничког права којим се жели и може утицати на остваривање и унапређивање рада, отклањање слабости, повећање стручности и мотивисање службеника. Материјална садржина института напредовања јесте уважавање рада и резултата рада одређеног локалног службеника и његово организационо ситуирање на одговарајуће извршилачко радно место или постављање на положај. У том смислу напредовање се може сматрати као посебан облик награђивања.

За институт напредовања непосредно је везан и процес **оцењивања** којем је циљ, пре свега, откривање и отклањање недостатака у раду службеника, а затим и подстицање за постизање бољих резултате рада.

Свакако, у Закону о локалним службеницима се мора створити ефикасна правна веза између оцењивања и напредовања, додатног награђивања, предности код упућивање на евентуално усавршавање знања или подизања способности, с једне стране, али и упућивања на додатно учење и обуку, ради отклањања слабости у раду које су утврђене у процесу оцењивања, одређених прописаних радних санкција до престанка радног односа због нестручног вршења послова.

За процес успешног оцењивања нужна је јасна и целовита организација локалне управе, са прецизним описом послова и задатака сваког радног места и објективан и стручан систем оцењивања, за шта се, као модел, може користити систем оцењивања државних службеника.

Институт **распоређивања** (нераспоређивања) у Закону о локалним службеницима треба конституисати за кретање службеника у служби увек када није у питању премештај - прелазак на друго радно место у случају потребе органа или у интересу службе (дакле у оним случајевима када се воља запосленог мора заобићи). То значи да ће се институт распоређивања користити за запоседање радног места након пријема у службу, код напредовања након поступка оцењивања, код

распоређивања приправника након окончања приправничког стажа и положеног стручног испита, као и у другим случајевима прописаним законом нпр. код организационих промена, односно у случају стављања службеника на располагање. Напротив у Закону о државним службеницима институт распоређивања није више облик кретања у служби и заузимања радних места, јер је ту функцију преузео институт премештаја, већ је постао облик у оквиру којег и посредством којег државни службеници на положају и извршилачким радним местима остварују своја права у случају престанка рада на положају или при промени уређења државних органа.

#### **4.8. Обука и стручно усавршавање службеника**

Обуком и стручним усавршавањем у суштини треба постићи два циља: да се смањи, а у коначном, и елиминише раскорак између постојећег стања квалификованости службеничког кадра и стања које се жели постићи и које је оптимално са становишта послова и задатака органа јединице локалне самоуправе као и да се створи перманентан процес обуке и усавршавања који ће омогућити да се квалитет локалне управе стално повећава и у времену прилагођава савременим потребама. У припреми Закона о локалним службеницима мораће се одговорити на питање да ли је ефективније да свака јединица локалне самоуправе спроводи обуку одвојено или да се она спроводи јединствено за све јединице локалне самоуправе, по прописаном програму и путем посебне едукативне организације; да ли градови засебно у односу на општине; да ли на регионалном плану и којем; да ли посебно за општа знања и вештине а посебно за специфична знања карактеристична за поједине области управе исл. Оно што је сигурно јесте потреба да се за обуку и стручно усавршавање, када су у питању поверени послови државне управе, ангажују и учествују, на одређени начин и у потребном обиму, централни органи државне управе.

#### **4.9. Дисциплинска одговорност службеника**

Опште је начело да се Законом обавезно конституише дисциплинска одговорност и одговорност за штету јавног службеника, па дакле и и локалног. Дисциплинска одговорност, с једне стране има за сврху кажњавање слабог рада јавног службеника, али, с друге стране, постоји опасност да она буде политички злоупотребљена. Због тога се, по правилу, дисциплинска одговорност детаљно уредјује законом.

Код одредјивања дисциплинских повреда постоје два начина: систем енумерације у коме су све повреде таксативно прописане или пак систем генералне клаузуле, који се своди на прописивање да је службеник починио службену повреду ако је повредио своје обавезе из службеничког односа. Санкција се одредјује на основу тежине поједине повреде. Углавном се детаљно уредјују дисциплински поступак и процесна права јавног службеника против кога се води поступак. Ради одлучивања о дисциплинској одговорности, уводе се релативно независни органи у облику дисциплинског трибунала, савета или жалбеног тела, који се оснивају као перманентни или ад хоц облици, како би се постигла правилност изречене дисциплинске казне. С друге стране одговорност јавног службеника за штету углавном се уредјује сведеније него када су у питању дисциплинске повреде, с обзиром да се у овом питању упућује на примену, у одговарајућој мери, прописа који се тичу градјанскоправног (облигационог ) односа.

У вези са дисциплинском одговорношћу локалног службеника треба свакако, због идентитета ствари о којој се ради и сличности односа који се уређују, имати у виду одредбе Закона о државним службеницима.

Међутим, поред тога што ће се разлози за дисциплинску одговорност прилагођавати, несумњиво, природи послова које општинска управа обавља, у припреми Закона о локалним службеницима требаће свакако одлучити и о томе да ли ће након првостепене одлуке о дисциплинској казни која ће бити изречена у органу у којем службеник ради, правно средство заштите бити уложено непосредно суду или ће бити предвиђен и посебан другостепени орган нпр. општински дисциплински суд за општинску управу у целини, чије би одлуке биле коначне и тек након тога би по по поднетом правном средству одлучивао суд, као и томе ко ће одлучивати о дисциплинској одговорности службеника које поставља надлежни орган. Природно би било нпр. да о дисциплинској одговорности постављених лица -начелника општинске управе односно управа за поједине области одлучује општинско веће јер их оно, према члану 46. тачка 7) Закона о локалној самоуправи поставља и разрешава. Такође, било би разумљиво да о дисциплинској одговорности службеника који се могу предвидети статутом општине -помоћници председника општине који му помажу у појединим областима и које он поставља и разрешава, решава општинско веће, с обзиром да ће, уколико уопште и буде покренут дисциплински поступак против њих, поступак изворно покренути председник општине који о том раду има непосредна и најпотпунија сазнања. Но тешко је веровати да ће у пракси бити таквих

појава, јер председник општине може, ако постоје разлози, такво питање брзо решити и то разрешењем помоћника, на шта је овлашћен чланом 58. став 3. Закона о локалној самоуправи.

У сваком случају, у Закону је потребно прописати да, када се ради о повереним пословима државне управе, надлежни централни орган државне управе може изворно покренути дисциплински поступак против локалног службеника који на тим пословима ради, а не обавља их на задовољавајући начин, имајући у виду уставну и законску одговорност државног органа за ефикасно вршење тих послова као и информације о раду службеника које стиче на основу праћења стања извршавања. Уколико поступак покрене локални орган, треба предвидети одмерено и уравнотежено учешће централног органа, полазећи од тога да се ипак ради о локалном службенику, али да је могуће да је поступак одговорности покренут можда баш због ваљаног вршења повереног посла од стране локалног службеника, чије ефикасно обављање је дошло у сукоб са неким локалним интересом.

#### **4.10. Службенички платни систем**

Локални службенички платни систем је један од кључних елемената за стварање ефикасне, рационалне и квалификоване локалне управе. Он треба:

- да обезбеди да се у локалној управи запосле и задрже квалитетни стручњаци са специфичним знањима и вештинама потребних савременој јавној служби каква мора бити општинска управа;

- да доведе у сразмеру обим средстава за исплату плата са могућностима и расположивим средствима у буџету;

- да буде подстицајан у том смислу да се предвиде такве разлике у платама које ће бити стимулативне за бољи и квалитетнији рад локалних службеника и за њихово напредовање у каријери, чији је ,несумњиво, један од облика и напредовање у висини плате;

- да буде објективизиран, непристрасан и у одговарајућој мери безличан, односно да се веже углавном за врсту и обим послова, степен одговорности, обим овлашћења којима се у вршењу послова располаже, ефикасност и квалитет рада и коначно за прописане и мерљиве резултате, са одговарајућим стимулацијама за нарочито успешно вршење послова;

- да обезбеди да висина плате буде конкурентна платама у другим областима рада, посебно приватном сектору, како би локална управа постала привлачна за запошљавање младих и стручних кадрова.

У припреми Закона о локалним службеницима требало би размотрити следеће могућности за изградњу платног система:

1. да се самим Законом утврде платни разреди који би били прецизно дефинисани и који би путем коефицијента који би припадао сваком платном разреду изражавали релативно вредновање одређене врсте послова које локална управа обавља. Основицу плате утврђивала би Влада РС, зависно од политике и могућности укупне јавне потрошње. Плата би се утврђивала множењем основице и коефицијента. У овом типу решења могао би се оставити општинама да као израз флексибилности и специфичности поједине средине врше расподелу одређеног износа -нпр. 10%-15% у виду бонуса или варијабиле, за који би износ самостално утврдила критеријуме и начин расподеле. Ово решење претпоставља да се претходно изврши процена конкретних послова који се обављају у органима јединица локалне самоуправе у Србији, како би се послови распоредили у платне разреде на ваљан и објективан начин. Такође, у овом случају би били корисно да постоји подстицајан распон плата у оквиру сваког платног разреда, сходно вредновању рада запослених на различитим пословима, што би омогућило да се запосленом постепено повећава плата у истом платном разреду до одређеног максимума.

2. да се на основу начела утврђених Законом, одговарајућим подзаконским актом Владе утврде платни разреди који би били прецизно дефинисани и који би путем коефицијента који би припадао сваком платном разреду изражавали релативно вредновање одређене врсте послова које локална управа у свим јединицама локалне самоуправе обавља, док би основицу утврђивала скупштина јединице локалне самоуправе, самостално или договорно са одговарајућим синдикатом запослених. Локална самоуправа не би могла мењати коефицијенте за платне разреде и за звања. На овај начин би се омогућило прилагођавање у одређеној мери плате локалним приликама, фискалној снази територијалне јединице, конкретним трошковима живота (нпр. у општинама са преко 50.000 становника и сл.) и платама у организацијама у окружењу локалне управе, а, истовремено, биле би под довољном контролом да не прекораче дозвољене и могуће границе утврђене јавне потрошње.

3. могуће је и решење које ће максимално уважавати самосталност органа локалне самоуправе уз нужно опште ограничење. Наиме, Република би ограничила меморандумом о буџету ниво класичне буџетске потрошње, у складу а политиком јавне потрошње. Тиме би се јединице локалне самоуправе подстицале да ефикасније убирају

локалне изворне приходе и да шире број пореских обвезника. Скупштина општина би утврђивала основицу плате, а општинско веће коефицијенте за платне разреде и звања, зависно од вредновања послова и задатака који се у појединим платним разредима, односно звањима врше, што би било уређено посебним актом општинског већа. У овом систему било би могуће шири примена института бонуса и варијабилног елемента плате. Међутим, овај систем би захтевао да се у свакој јединици локалне самоуправе врши претходна процена радних места и њихово релативно вредновање, ради распоређивања у одговарајуће платне разреде, што би могло створити низ практичних тешкоћа, међу којима је и она која се тиче способности јединица локалне самоуправе да овакво релативно сложено решење примене, могло би доћи до тешко прихватљивих разлика од једне до друге јединице локалне самоуправе, а посебно би се могао нарушити принцип „иста плата за исти рад“.

4. да се размотри да ли је целисходно да се платни систем као релативно самосталан елемент локалног службеничког система, због његове сложености, значаја, потребе чешћег усклађивања решења са друштвеним захтевима и специфичности у примени, уреди посебним Законом о платама запослених у локалној самоуправи.

Међутим, при расправама о систему плата локалних службеника треба имати у виду следеће:

- да у упоредним службеничким системима основица плате најчешће износи више од 90% износа укупне плате;

- да је за бонусе и варијабилне елементе плате тешко изградити објективне критеријуме, да стварају извесну напетост и непожељну атмосферу приликом њихове примене, да непостојање објективних критеријума не мотивише запослене исл. Уколико се они и предвиде чини се да је из наведених разлога целисходно да се исплаћују једном годишње, након пажљиве и целовите оцене резултата рада;

- да се појава извесног заостајања плата локалних службеника за приватним сектором, ако уопште постоји, може оправдати чињеницом да постоји већа сигурност са становишта сталности запослења, а тиме и саме плате;

- да системи плата под тачком 2. и 3. релативизује у извесној мери, примену начела „иста плата за исти посао“, и да се тиме може, ако се не врши ефикасна централна контрола плата у локалној управи, нарушити једно од основних начела службеничког система да је он са становишта службеника етички прихватљив и у довољној мери праведан;



- да начело „иста плата за исти посао“, поред тога, омогућује да се усклађеним платним разредима, утврђеним на јединственим основама и истоврсном структуром плата, олакшава и подстиче пожељна хоризонтална, а у одређеној мери и вертикална покретљивост службеника, чиме се каријерни развој не везује само за орган у коме службеник тренутно ради;

- да би, због чињенице да ће се у платне разреде, због њихове природне општости, систематизовати различите врсте послова, као и ради уважавања резултата рада службеника, било увек потребно и корисно прописати одговарајући распон плата у сваком платном разреду;

- да је потребно да у утврђивању и примени система плата за локалне службенике који врше поверене послове државне управе, посебно при утврђивању коефицијента и надзору, буду, на одговарајући начин, укључени централни органи државне управе из чијих области се поверени послови врше, и

- да треба финансирати само објективно потребан број запослених, који број се треба утврдити процесом рационализације и модернизације локалне управе, који тек предстоји и који ће тражити време и значајне напоре, уз могућност постојања не малих тешкоћа и отпора. Због тога се чини целисходним да се до остварења тог циља разврставање послова у платне разреде, утврђивање коефицијената и уопште система плата локалних службеника обавља што усклађеније и јединственије, јер је управо могућност за флексибилно и деверсификовано утврђивање плата условљена мање - више неспорно утврђеном врстом, обимом и сложености послова које локална управа врши и томе одговарајућим бројем запослених, што треба произићи из процеса рационализације и реструктурирања локалних управа.

#### **4.11. Назив Закона**

У припреми Закона којим се уређују службенички односи у органима јединица локалне самоуправе може се поставити питање у вези са његовим називом. Не прејудицирајући решење у том погледу, у раду су коришћени у помоћном (радном) смислу називи Закон о службеницима у органима јединица локалне самоуправе, односно Закон о локалним службеницима.

У вези са наведеним, ваљало би размотрити следеће варијанте назива, не искључујући и друге предлоге који се могу појавити:

- Закон о службеницима и намештеницима у локалној самоуправи;

- Закон о службеницима и намештеницима у органима локалне самоуправе;
- Закон о јавним службеницима у органима локалне самоуправе;
- Закон о запосленима у органима локалне самоуправе;
- Закон о запосленима у локалној самоуправи; и сл.

#### **4.12. Подзаконски акти**

Ради примене и разраде појединих одредаба и института Закона о локалним службеницима биће потребно донети извршан број подзаконских спроведбених аката међу којима нпр. следећа:

1. Уредбу о општим начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у општинским и градским управама. Овај акт би утврђивао општа начела док би, ако се оцени да је то потребно и целисходно, општинска већа у општинама и градовима, у оквиру датих решења, евентуално прецизирала постојећа или утврђивала још нека, у складу са локалном потребама и постојећем стању

2. Уредбу о разврставању радних места у општинским и градским управама

3. Уредбу о стручном усавршавању и додатном образовању локалних службеника

4. Уредбу о стручном испиту локалних службеника, са одговарајућим програмом

5. Уредбу о спровођењу конкурса у општинским и градским управама

6. Подзаконске акте у области платног система

7. Подзаконски акт о садржини, мерилима и начину утврђивања стандарда за вршење поверених послова државне управе и др.

*Проф. др Милан Влатковић, Полазни елементи за Закон о службеницима у органима јединица..., Радно и социјално право, стр. 243-278, XVI (2/2012)*

---

*Prof. Milan Vlatković, Ph.D.  
Banja Luka College, Banja Luka*

## **STARTING POINT FOR THE LAW OF OFFICERS IN LOCAL GOVERNMENT BODIES**

### **Summary**

*The author is in the preparation of this paper had two intentions: first, to provide a basic explanation of the principles and directions of defining the status of an official of a local government (local officials), or employees of the local authorities and, second, that, exposed to the elements and principles, indicate specifically on the possible scope, structure and content of the law that will regulate the civil service of staff in local governments-cities and municipalities, so the local service system.*

*The structure of the paper contains a brief review of the current legal basis regulating the status of local officials; issues that directly affect the scope and content of the regulation of the local service system; goals of the new law on local officials, the basic elements for determining the scope and content of the local officials; basic principles of which will be proposed in the preparation of the Act; concrete solutions related to the basic elements of the law, its principles and the legal position of local officials, as well as the main routes and possible variations regulation of the civil service pay system.*

**Key words:** *Local official; Local official system; employees in the local authorities; Law of local officials; disciplinary responsibility of local officials*