

*Dr Mile Ilić**

DRŽAVNA UPRAVA U SRBIJI PO NOVIM ZAKONSKIM PROPISIMA

U sklopu reforme državne uprave u Republici Srbiji, Narodna Skupština Republike Srbije je donela tri zakona, koji regulišu problematiku državne uprave i to: Zakon o državnoj upravi, Zakon o državnim službenicima i Zakon o zaštitniku građana.

Ovi zakoni celovito i sveobuhvatno uređuju problematiku državne uprave i doneti su posle petnaest godina važenja prethodnih zakona, s tim što Zakona o zaštitniku građana nije ni bilo.

U ovom radu daje se pregled osnovnih rešenja u zakonima i "prelazni" režim do njihove potpune primene.

Novi Zakon o državnoj upravi – doprinos upravnoj reformi u Srbiji

Do sada važeći Zakon o državnoj upravi Republike Srbije usvojen je 1992. godine, dve godine posle usvajanja Ustava Republike Srbije 1990. godine. Usled toga, imao je brojne manjkavosti koje bitno utiču na rad državne uprave, a i ukupne promene u društvu u poslednjih petnaest godina su zahtevale i nova rešenja u uređivanju državne uprave u Republici.

Pri određivanju poslova državne uprave, Zakon je mahom imao u vidu one poslove koji se svode na autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja upravnih akata i upravnih radnji. Zagovarao je koncept uprave u kome dominira vršenje državne vlasti.

Savremeni modeli uprave, nasuprot tome, pretežno proizilaze iz koncepta socijalne funkcije uprave, a zasnivaju se na postavci da se upravne delatnosti države ne mogu svesti samo na vršenje državne vlasti. Pod vršenjem upravnih delatnosti, pre svega, podrazumevaju se javne usluge, kojima se stvaraju i omogućuju uslovi za svakodnevni život i rad građana i doprinosi razvoju društva kao celine. Uprava ostvaruje svoju funkciju tako što prvenstveno postaje regulator društvenih procesa, a manje je instrument vlasti.

Mnoge evropske zemlje svode osnovnu ulogu državne uprave na podršku Vladi u kreiranju strateških političkih odluka.

Pregled struktura uprave u nekim državama u Evropi pokazuje, međutim, dve tendencije. Prva tendencija je centralizacija uprave, koja nastaje usled potrebe za racionalizacijom i većom efektivnošću rada uprave. Druga tendencija je decentralizaci-

* Profesor Pravnog fakulteta u Kosovskoj Mitrovici.

ja uprave, koja je posledica napora za približavanjem uprave korisnicima usluga i za menadžerskim pristupom upravljanju.

I centralizacija i decentralizacija teku uporedo, u isto vreme i na različitim upravnim nivoima. Dodatno načelo, na kome se zasnivaju promene u upravi, jeste obrazovanje uže državne uprave kao profesionalne, nepolitičke strukture. Delokrug državne uprave, uglavnom, uređuje vlada svojim propisima (uredbama i dr.). Javno-pravne organizacije s pravnim subjektivitetom obično osniva parlament.

Prema stepenu organizacione i finansijske samostalnosti u evropskim sistemima uprava se deli na:

– **neposrednu upravu**, koja je pod direktnim hijerarhijskim nadzorom vlade i sastavljena je od ministarstva i njima potčinjenih upravnih organa i teritorijalnih organa,

– **posrednu upravu**, koja obuhvata i organizacije sa samostalnim pravnim subjektivitetom (javne agencije, korporacije, fondacije, javna preduzeća) koje se obrazuju zakonom ili podzakonskim aktom, a sredstvima i kadrovima upravljaju nezavisno, finansiraju se samostalno, ali se vrši nadzor nad zakonitošću njihovog rada.

Dajemo kratak pregled organizacije uprave u nekim evropskim zemljama:

Francuska – Ministarstva se obrazuju dekretima. Ministarstvo ima kabinet, uz koji se obrazuju inspekcijske službe, centralna uprava sa kancelarijama i jedinicama. Vlada je sprovela decentralizaciju uprave. Teritorijalnu strukturu države određuje parlament.

Nemačka – Postoji mali broj ministarstava sa uskim nadležnostima, budući da se rutinski poslovi izmeštaju van ministarstava i prenose na samostalne jedinice koje su, direktno ili indirektno, podređene ministarstvima. Neke jedinice podređene su neposredno ministarstvima (npr. Statistička kancelarija i Policijska uprava podređene su ministarstvu unutrašnjih poslova). Izvan strukture ministarstava deluju javno-pravne organizacije, sa zajedničkim nazivom “posredna državna uprava” u koju ulaze korporacije (npr. Korporacija za socijalno osiguranje), škole i zdravstvene ustanove, nacionalni arhiv, fondacije i dr.

Austrija – Ministarstva imaju unutrašnje organizacione oblike (jedinice, sektori). Broj ministarstava i njihove nadležnosti određeni su posebnim zakonom. Na lokalnom nivou upravne stvari rešavaju se u opštim oblastima, a u nekim područjima rada na nivou ogranaka ministarstava (npr. porezi).

Velika Britanija – Od 1988. godine kao deo neposredne državne uprave osnivaju se specijalne agencije, čiji su rukovodioci direktno odgovorni resornom ministru. Postoji preko 130 agencija, koje zapošljavaju 75% javnih službenika. Agencije vode autonomnu finansijsku i kadrovsku politiku. Ministarstva su u nekim područjima prenela deo nadležnosti na pokrajinske uprave (npr. u poljoprivredi, ribolovu, zdravlju i dr.).

Češka – Postoje oblasti koje imaju opšte nadležnosti i obrazovane su 1990. kao vid dekoncentracije državne uprave. Obrazovanje i ukidanje oblasti je u nadležnosti Vlade. Upredo sa oblastima, resorna ministarstva obrazuju svoje teritorijalne delove.

Danska – Struktura ministarstava je hijerarhijska. Svako ministarstvo ima jedinice i kancelarije. Kancelarije su podređene ministarstvima, na čelu su im direktori sa stalnim mandatom (npr. statistička kancelarija, poreska kancelarija, carinska kancelarija, kancelarija za porodicu, kancelarija za zatvore, itd.).

Finska – Deo poslova uprave prenesen je na javna preduzeća i druge organizacije, koje imaju relativnu finansijsku i upravljačku autonomiju (npr. civilno vazduho-

plovstvo). Ministarstva su organizovana u jedinice (od 4 do 7), a jedinice dalje u sektore. Centralne agencije formalno su po resorima podređene ministarstvima. Postoji oko 120 agencija: Državni trezor, Agencija za poreze, Agencija za carinu, Agencija za javno građevinarstvo, Državna nadzorna kancelarija; Agencija za školstvo i Nacionalni arhiv.

Holandija – Izvršnu funkciju uprave vrše pretežno agencije, koje se od 1991. obrazuju u pojedinim oblastima rada državne uprave i vrše izvršne, inspeksijske, stručne, pa čak i kvazisudske poslove. Holandija ima skoro 600 agencija, a trend je da se neke agencije dalje transformišu u nezavisna javna tela, za šta je potrebna parlamentarna odluka. Ta tela obrazuju se radi smanjivanja vladinih resora i neposredne ministarske odgovornosti. Neke agencije su deo državne uprave, ali nisu hijerarhijski podređene ministru. Takvih je preko 20 i njihov broj stalno raste. Dekoncentrisane jedinice državne uprave postavljene su linijski. Ministar sam odlučuje o organizaciji ministarstva. Ministarstva su relativno autonomna u finansijskim, informacionim, kadrovskim i pitanjima upravljanja. Vlada načelno primenjuje politiku udruživanja postojećih jedinica uprave. Pored uže državne uprave i agencija, postoje i nezavisne javne organizacije različitih statusnih oblika (npr. javna preduzeća).

Švedska – Državna uprava je malobrojna, sa većim brojem međuresornih komisija i odbora. Državna uprava na lokalnom nivou ima specijalizovane jedinice (na primer, na području poreza i osiguranja). Uređenje uprave određuje Vlada. Postoji širok sistem centralnih agencija sa okružnim ograncima, koji vrše izvršne poslove.

U nekim stranim upravnim sistemima postoje organizacioni oblici sa određenim stepenom samostalnosti, koji su inkorporisani u ministarstva.

Za njih je karakteristično da nemaju samostalni pravni subjektivitet i da su deo neposredne uprave (deo državne uprave shvaćene u užem smislu). Imaju određenu, pre svega, upravljačku autonomiju unutar ministarstva, koja se najčešće zasniva na ugovoru ministra i direktora agencije. Iskustva pokazuju da se tako efikasnije upravlja sredstvima i upravne usluge približavaju korisnicima. Direktori agencija nisu politički funkcioneri, nego se imenuju na javnom konkursu na određeno vreme i imaju položaj službenika (pravni menadžeri), koji pre vremena na koje su imenovani mogu biti razrešeni samo zbog izvršenog krivičnog dela ili zbog nepostizanja očekivanih rezultata.

U pretežnom broju evropskih država izvedena je jasna podela između političkih funkcija i upravnih položaja u ministarstvima. Politički deo ministarstva čine ministar i državni sekretari. Upravnim radom na pojedinim područjima, odnosno u osnovnim organizacionim jedinicama rukovode direktori, odnosno generalni direktori (upravni menadžeri). U nekim sistemima upravna piramida završava se na mestu generalnog sekretara (kao najvišeg upravnog menadžera).

Novi Zakon o državnoj upravi Srbije usvojen je septembra 2005. godine

Ustavni osnov za donošenje Zakona o državnoj upravi sadržan je u članu 72. stav 1. tačka 11. Ustava Republike Srbije, prema kome Republika Srbija uređuje i obezbeđuje organizaciju, nadležnost i rad republičkih organa, kao i u članu 94. stav 5. Ustava Republike Srbije, prema kome se organizacija i nadležnost ministarstava, organa uprave u njihovom sastavu i posebnih organizacija uređuju zakonom.

Osnovni razlog za donošenje novog zakona leži u potrebi da se sistem državne uprave uredi u skladu sa ustavnim načelima i o ostvarivanju vladavine prava i savremenim tendencijama koje naglašavaju novu ulogu uprave u razvoju društva.

Cilj ovog zakona jeste i da stvori normativni okvir za otklanjanje postojećih slabosti u uređenju i delovanju državne uprave i za njen rad na novim osnovama, u mери u kojoj to dozvoljava Ustav.

Osnovnim odredbama Zakona uređuju se položaj državne uprave u sistemu državne vlasti, organi koji čine državnu upravu, način njihovog obrazovanja i finansiranja.

Prema Ustavu poslove državne uprave vrše ministarstva (član 94. stav 1. Ustava). Ministarstva primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, kao i opšte akte predsednika Republike, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i druge upravne poslove utvrđene zakonom (član 94. stav 2. Ustava). Za obavljanje određenih poslova državne uprave obrazuju se organi uprave u sastavu ministarstva, a za vršenje stručnih poslova posebne organizacije (član 94. stav 4. Ustava). Zakonom se uređuje organizacija i nadležnost ministarstava, organa uprave u njihovom sastavu i posebnih organizacija.

Shodno tome, Zakon o državnoj upravi definiše državnu upravu kao deo izvršne vlasti koji vrši upravne poslove u okviru prava i dužnosti Republike Srbije. Državnu upravu čine ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije. Državna uprava se određuje kao sistem organa čiji je zadatak vršenje posebnih, specifičnih poslova. Organi državne uprave se obrazuju i njihov delokrug određuje zakonom. Zakonsko propisivanje uređenja (organizacije) državne uprave i njenih nadležnosti proizilazi iz Ustava, premda u osnovi predstavlja odstupanje od načela o podeli vlasti, jer sprečava Vladu da sama uredi organizaciju državne uprave prema svojim potrebama i za to odgovara pred Narodnom skupštinom.

Rad organa državne uprave podleže nadzoru Vlade (reč je prevashodno o pravnom nadzoru) i Narodne skupštine (reč je o političkom nadzoru, koji se ostvaruje posredno, preko nadzora Narodne skupštine nad radom Vlade i resornih ministara). Rad organa državne uprave podleže i nadzoru sudova, preko upravnog spora.

Pojedini poslovi državne uprave mogu se zakonom poveriti organima autonomne pokrajine i lokalne samouprave, javnim preduzećima, ustanovama, javnim agencijama i drugim organizacijama. Posredi je ustavni institut kojim se država samo organizaciono odriče dela svojih ovlašćenja, prepuštajući pojedine poslove državne uprave drugim organima. Vlada i organi državne uprave i posle poveravanja poslova državne uprave zadržavaju odgovornost za njihovo izvršavanje, zbog čega imaju posebna nadzorna ovlašćenja nad organima kojima su povereni poslovi državne uprave. Organi i organizacije kojima je zakonom povereno vršenje javnih ovlašćenja, inače, se nazivaju “imaoci javnih ovlašćenja”.

Za štetu koju svojim nezakonitim ili nepravilnim radom organi državne uprave pričine fizičkim i pravnim licima odgovara Republika Srbija. Imaoci javnih ovlašćenja sami odgovaraju za štetu koju svojim nezakonitim ili nepravilnim radom pričine fizičkim i pravnim licima u vršenju poverenih poslova državne uprave.

Ovo su osnovna rešenja, koja se nalaze u osnovnim odredbama Zakona, a u kasnijim odredbama se precizno razrađuje.

Prelaznim i završnim odredbama Zakona uređen je “prelazni” režim do potpune primene zakona.

Do donošenja akata Vlade koji su predviđeni Zakonom, primenjuju se akti koji su doneseni do stupanja na snagu Zakona, osim odredaba koje su u suprotnosti sa novim Zakonom.

Danom stupanja na snagu Zakona, zamenici ministara stiču položaj državnih sekretara, a direktori i sekretari posebnih organizacija – položaj direktora posebnih or-

ganizacija. Lica koja prema dosadašnjem Zakonu o državnoj upravi imaju položaj funkcionera, a prema odredbama novog Zakona treba da steknu položaj državnih službenika, i dalje postavlja i razrešava Vlada, sve do stupanja na snagu zakona kojim se uređuje položaj državnih službenika (juli 2006. g.).

Stručni ispit za rad u organima državne uprave, do stupanja na snagu Zakona o državnim službenicima, polaze se prema sada važećoj uredbi koja uređuje ispit.

Do usklađivanja propisa sa novim Zakonom, imaoći javnih ovlašćenja nastavljaju da vrše poslove državne uprave koji su im povereni do dana stupanja Zakona na snagu.

Načelnici upravnih okruga dužni su da donesu akte o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnim službama upravnih okruga u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu novog Zakona. Stručne službe upravnih okruga preuće od Uprave za zajedničke poslove republičkih organa zaposlene koji su vršili poslove za potrebe okruga u sedištu okruga, odgovarajuća prava i obaveze, predmete, arhivu, opremu i sredstva, a od Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu odgovarajuća sredstva.

Danom stupanja na snagu zakona prestaje da važi Zakon o državnoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 20/92, 6/93, 48/93, 53/93, 48/94 i 49/99), izuzev odredaba o inspekcijskom nadzoru, upravnoj inspekciji i kaznenih odredaba. One se primenjuju do donošenja posebnog zakona koji će u celini urediti inspekcijski nadzor.

Zakon o državnim službenicima donosi novi radno-pravni status administracije

Poslove državne uprave vrše u organima državne uprave državni službenici. Položaj državnih službenika uređuje se posebnim zakonom. Zakon o državnoj upravi dotiče samo neka pitanja vezana za državne službenike i to u meri koja je direktno značajna za vršenje poslova državne uprave.

Zakon o državnim službenicima je donet septembra 2005. god. kada i Zakon o državnoj upravi. Ustavni osnov za donošenje Zakona o državnim službenicima sadržan je u članu 72. stav 1. tački 4. Ustava Republike Srbije, prema kome Republika Srbija uređuje sistem radnih odnosa.

Ovim zakonom ispunjavaju se standardi Evropske unije. Evropska unija nema posebnih propisa u oblasti službeničkog sistema, ali postoje principi i standardi koje su prihvatile sve države članice Evropske unije i koje moraju da ispune i države koje pretenduju na ulazak u Evropsku uniju.

Stoga, dajemo kratak prikaz kako je to uređeno u nekim zemljama Evropske unije.

Nemačka – Službenički sistem pripada grupi zatvorenih karijernih sistema. Lica iz privatnog sektora primaju se u radni odnos samo na najniža službenička radna mesta, posle sprovedenog konkursa, a uz probni rad koji traje tri godine. Sva ostala radna mesta, uključujući i najviša, popunjavaju se internim konkursima, napredovanjem državnih službenika sa nižih radnih mesta.

Napredovanje je zasnovano na pokazanom uspehu u radu i moguće je samo ako postoji slobodno radno mesto koje je uvršćeno na listu radnih mesta za koja se godišnje usvaja budžet. Državni službenici na položaju postavljaju se na predlog Direktora za kadrove, posle sprovedenog izbornog postupka u kojem se proverava stručnost kandidata. Premeštaji službenika mogući su u okviru istog organa ili u drugi organ.

Rad službenika podleže ocenjivanju, s tim što se u nekim organima ono sprovodi jednom u tri godine. Usavršavanje službenika je obavezno, a odobrava ga rukovodilac. Postoje instituti za obuku u kojima se organizuje usavršavanje državnih službenika. Državni službenici podležu disciplinskoj odgovornosti, ali povrede dužnosti nisu zakonom taksativno određene. Sankcije za povrede dužnosti određene su zakonom. Disciplinski postupak se sprovodi u okviru samog organa i pred disciplinskim sudom.

Francuska – Službenički sistem pripada grupi zatvorenih karijernih sistema. Radno iskustvo stečeno u privatnom sektoru ne priznaje se, što znači da se lice iz privatnog sektora može zaposliti samo na najniža radna mesta u državnoj službi. Zapošljavanje se vrši na osnovu konkursa koji se, uglavnom, sprovode centralizovano. Probni rad postoji. Napredovanje je omogućeno putem internih konkursa. Na najviša rukovodeća radna mesta zapošljavaju se diplomci specijalne škole za javnu upravu. Premeštaji su uobičajeni. Službenici imaju pravo na usavršavanje prema planovima i programima obuke. Postoje specijalne škole i centri za obuku u okviru organa državne uprave. Svi službenici podležu ocenjivanju jedanput godišnje, a u okviru postupka ocenjivanja obavezan je intervju neposrednog rukovodioca sa svakim službenikom. Postoji institut disciplinske odgovornosti, sa propisanim sankcijama. Disciplinski postupak vodi Svet disciplinskog odbora. Pravna zaštita je omogućena preko prava na žalbu i pred upravnim sudom.

Velika Britanija – Službenički sistem pripada grupi otvorenih sistema. Slobodna radna mesta se javno objavljuju i priznaje se iskustvo stečeno van javnog sektora. Postupak zapošljavanja je centralizovan za viša radna mesta. Probni rad traje do dve godine. Napredovanje na osnovu rezultata rada je moguće. Viša radna mesta oglašavaju se interno ili javno. Postavljenje na najviša radna mesta sprovodi se po preporuci načelnika nakon obavljenih razgovora sa komitetom za izbor i postavljenje i po odobrenju premijera. Ocenjivanje zaposlenih je povereno ministarstvima i agencijama, tako da raspon ocena varira. Premeštaji službenika su mogući, uključujući i premeštaje izvan mesta boravka. Usavršavanje službenika je u nadležnosti ministarstava i agencija, a odvija se u okviru organa ili pri Koledžu za državnu upravu. Svi službenici podležu ocenjivanju; Jedanput godišnje je obavezno ocenjivanje najviših službenika. Zakon o menadžmentu državne uprave sadrži principe i postupak disciplinske odgovornosti. Istim zakonom je predviđena i unutrašnja pravna zaštita protiv akata kojima se odlučuje o pravima i dužnostima službenika, a uz to postoji i pravo žalbe industrijskim tribunalima.

Austrija – Službenički sistem ima pretežne odlike karijernog sistema. Radi popunjavanja slobodnih radnih mesta obavezno se sprovodi konkurs, interni ili javni. Postupak zapošljavanja je centralizovan za radna mesta najviših službenika koje postavlja Vlada. Konkursni postupak sprovode posebne komisije koje imenuje Činovnički savet za svaki pojedini slučaj. Probni rad je moguć. Napredovanje je moguće sticanjem višeg zvanja ili premeštajem na više radno mesto, a zavisi od rezultata rada. Premeštaji su, takođe, mogući, uključujući i premeštaje u drugi organ. Usavršavanje službenika odvija se prema posebnim programima, u okviru Upravne akademije i unutar samih organa. Svi službenici jedanput godišnje podležu ocenjivanju. Državni službenici podležu disciplinskoj odgovornosti, a povrede dužnosti i sankcije određene su zakonom. Pravna zaštita se obezbeđuje putem žalbe posebnoj komisiji koju imenuje Vlada i preko upravnog suda.

Sistem radnih odnosa u Republici Srbije načelno je uređen Zakonom o radu, koji predstavlja opšti zakon (*lex generalis*) u oblasti radnih odnosa. Zaposleni u

državnim organima tradicionalno se ne posmatraju samo kroz prizmu radnog odnosa, već i kao izvršioци, nosioci državne vlasti. Stoga u uporednom pravu kao aksiom važi pravilo da se položaj zaposlenih u državnim organima uređuje posebnim zakonom. Isto tradicionalno važi i u našem pravnom sistemu.

Na rad u državnim organima ne deluju tržišni principi, koji bi najbolje obezbedili efikasnost rada u državnim organima. I to je jedan od razloga zbog čega se u zakonodavstvima uvek određuje jedan krug zaposlenih u javnom sektoru za koji važi poseban režim prava i dužnosti, drukčiji od režima koji važi za zaposlene u privatnom sektoru. Razlika između zaposlenih u javnom i privatnom sektoru ogleda se i u tome što se rad zaposlenih u javnom sektoru plaća iz javnih sredstava i što je država zaposlenima u javnom sektoru jednovremeno i poslodavac i zakonodavac. Država je ovde poslodavac koji u svako doba može jednostrano da promeni propise, time i odnose između sebe, kao poslodavca i zaposlenih.

U Republici Srbiji je na zaposlene u državnim organima **primenjivan Zakon o radnim odnosima u državnim organima, donesen 1991. godine**. Zakon je imao brojne slabosti. Jedna od osnovnih manjkavosti bio je postupak prijema u radni odnos, koji, iako predviđa obavezan javni oglas, ne sadrži pravila selekcije koja bi omogućila izbor najboljih kandidata. Pored toga, pomoćnici ministra, sekretari ministarstava, rukovodioci posebnih organizacija, direktori organa u sastavu ministarstva, direktori vladinih službi itd. postavljeni su aktom Vlade, bez sprovedenog konkursa, što je u praksi vodilo u prevagu političkih nad stručnim merilima. Zapostavljanje stručnih u korist političkih merila vodi u promenu rukovodeće strukture u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade pri svakoj promeni Vlade, što dalje vodi u diskontinuitet rada državne uprave i stvaranje vakuuma i kriza u radu državne uprave.

Sledeći bitan nedostatak Zakona o radnim odnosima u državnim organima bio je sistem zvanja zaposlenih, koji nije bio doveden u vezu sa jedinstvenom klasifikacijom poslova. Praktično, to znači da je Zakon stvarao mogućnost da se zvanja (time i napredovanje) stiču mahom na osnovu godina radnog staža, nezavisno od složenosti i odgovornosti poslova koje zaposleni vrše. I u najvišim zvanjima mogu se vršiti poslovi manje složenosti, dok isti poslovi mogu da se vrše u više zvanja. Posledica je bila to da napredovanje i visina plate, koji zavise od zvanja, nisu zasnovani na složenosti i odgovornosti poslova i rezultatima rada zaposlenog. Sve je to delovalo destimulativno i uzrokovalo da najstručniji kadrovi napuštaju državne organe zbog nemogućnosti napredovanja i razvoja karijere prema rezultatima njihovog rada. Premda je zakonom predviđeno napredovanje sticanjem višeg zvanja na osnovu godišnjih ocena rada, ocenjivanje se nije sprovodilo, pa se napredovanje u više zvanje najčešće zanimalo samo na ispunjavanju uslova vezanih za godine radnog staža.

Profesionalni razvoj kadrova putem stručnog usavršavanja Zakon o radnim odnosima u državnim organima jedva da je pominjao i prepuštao ga podzakonskim aktima, koji uglavnom nisu donošeni. Otuda nije postojalo sistemsko, stručno usavršavanje zaposlenih, koje bi poboljšalo njihovu stručnost i kvalitet rada.

Donošenje Zakona kojim bi se uspostavio službenički sistem, zasnovan na standardima prihvaćenim u savremenim uporedno-pravnim sistemima, jedno je od bitnih pitanja upravne reforme Srbije. Posredi je uvođenje normativnih pretpostavki za stvaranje personalnog supstrata koji je spreman i sposoban da odgovori na sve složenije državne zadatke. Zakon mora da uredi jedinstvene principe delovanja zaposlenih u državnim organima, zapošljavanje primenom stručnih sposobnosti i rezulta-

ta rada, da uvede savremena načela upravljanja kadrovima koja omogućuju razvoj karijere zaposlenih i da podstiče stručno usavršavanje od koga zavisi poboljšanje rada državnih organa.

Ovim Zakonom stvara se normativni okvir koji bi omogućio delotvorniji i stručniji rad zaposlenih u državnim organima, time i jačanje pravne države. Uvode se principi rada koji bi, i bez delovanja tržišnih principa, omogućili delotvorniji rad državnih organa pri zadovoljavanju javnih interesa. Poslovi državnih organa **moraju da se vrše stručno i zakonito, a zaposleni moraju da budu zaštićeni od uticaja politike na radnopravni status.** Ovo poslednje, pre svega, se odnosi na ona lica u ministarstvima i posebnim organizacijama koja na položaje postavlja Vlada (pomoćnici ministara, sekretari ministarstava itd.). Oni, dosledno osnovama postavljenim u novom Zakonu o državnoj upravi, postaju državni službenici, čime im karijera postaje zavisna isključivo od stručnih merila.

Prelaznim odredbama Zakona o državnim službenicima određuju se, pre svega, rokovi za preduzimanje određenih radnji neophodnih za primenu Zakona. Da bi zakon mogao da se primenjuje, potrebno je da sa njegovim stupanjem na snagu stupe i svi podzakonski akti čije je donošenje predviđeno, **a on stupa na snagu 1. VII 2006. godine.**

Saglasno tome, određeno je da će Vlada doneti ovim Zakonom predviđene uredbe do 31. I 2006. godine. Služba za upravljanje kadrovima biće obrazovana najkasnije do 31. XII 2005. godine, što je i krajnji rok za postavljenje direktora službe. **Članovi Visokog službeničkog saveta** biće imenovani do 31. III 2006. godine, s tim da pri prvom imenovanju predsednik Vlade predlaže i one članove Visokog službeničkog saveta koji nisu stručnjaci iz oblasti značajnih za državnu upravu. Predlaže ih iz reda postavljenih lica koja imaju najmanje pet godina radnog staža u organima državne uprave ili službama Vlade. Takvo rešenje najbliže je opredeljenju da deo sastava Visokog službeničkog saveta čine oni koji potiču iz najviših struktura državne uprave. Članovi žalbenih komisija biće imenovani do 15. VII 2006. godine.

Vrhovni sud Srbije i Republički javni tužilac do 30. XI 2005. godine treba da odrede koji položaji postoje u sudovima i javnim tužilaštvima. Aktima predsednika Republike, Narodne skupštine, Ustavnog suda i organa čije članove bira Narodna skupština, do 31. III 2006. godine treba da se odredi koji položaji postoje u službama tih organa, da se razvrstaju položaji i radna mesta rukovodilaca koji ne rade na položaju i odredi koji se poslovi rade u svakom od zvanja određenim ovim zakonom.

Do 30. VI 2006. godine Visoki službenički savet doneće akte iz svoje nadležnosti i poslovnik o radu.

Zakon uređuje i položaj sadašnjih funkcionera. Posle stupanja na snagu novog Zakona postavljena i imenovana lica u državnim organima, čija radna mesta postaju položaji, nastavljaju rad do postavljenja državnih službenika. Ukoliko postavljenom ili imenovanom licu prestane dužnost pred postavljenja državnog službenika na položaj, novo postavljenje, odnosno imenovanje sprovede se prema propisima koji su važili na dan postavljenja, odnosno imenovanja lica kome je dužnost prestala.

Konkursi za postavljenja na položaje okončaće se do 1. VII 2007. godine, s tim što će to biti isključivo javni konkursi. Postavljenim, odnosno imenovanim licima, čija radna mesta postaju položaji, dužnost prestaje i ako do 1. VII 2007. godine ne budu postavljeni na položaje državni službenici.

Pravilnici o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u državnim organima biće usklađeni sa ovim Zakonom i pratećim propisima, a državni službenici

biće raspoređeni na radna mesta određena novim pravilnicima do 15. VII 2006. godine. U istom roku zaključiće se ugovori o radu sa nameštenicima, kojima se nastavlja ju njihovi radni odnosi. Zakonom je uređeno i pitanje primene propisa u započetim postupcima odlučivanja o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenih, kao i pitanje određenih stečenih prava.

Budući da su ovim zakonom obuhvaćeni samo zaposleni u državnim organima, bilo je neophodno razmotriti i pitanje radno-pravnog statusa zaposlenih u organima autonomne pokrajine i lokalne samouprave, s obzirom na to da se do sada na njih shodno primenjivao Zakon o radnim odnosima u državnim organima. U uporednom pravu postoje različiti pristupi načinu regulisanja statusa zaposlenih u lokalnoj samoupravi. Iskustva pokazuju da koristi od razdvajanja službenika sa lokalnog nivoa od službenika sa centralnog nivoa daleko nadmašuju koristi od njihovog podvođenja pod primenu istog zakona, kao i da sistemi uvedeni za državne službenike nisu u potpunosti primenjivi na lokalnom nivou. Zbog toga i mnoge države, koje su imale jedinstvenu regulativu za centralni i lokalni nivo, napuštaju tu praksu i donose posebne zakone. Imajući u vidu sve to, probleme sa kojima bi bili suočeni ako bi lokalna samouprava shodno primenjivala ovaj zakon uz obavezu da određena pitanja samostalno uređuje, kao i probleme koje bi izazvalo centralizovanje pojedinih pitanja na nivou države i u odnosu na lokalnu samoupravu – odustalo se od bilo kakvog domašaja ovog zakona na zaposlene na lokalnom nivou. **Otuda je predviđeno da će se na organe autonomne pokrajine i lokalne samouprave do donošenja posebnog zakona i dalje shodno primenjivati Zakon o radnim odnosima u državnim organima.**

Ovaj zakon stupa na snagu 1. VII 2006. godine, izuzev odredaba člana 158. st. 1. i 3, člana 164. stav 1, čl. 165–167, člana 176, člana 177. st. 1. i 2, člana 178. i člana 188. koje stupaju na snagu osmog dana od dana objavljivanja ovog zakona u “Službenom glasniku Republike Srbije”. Reč je o odredbama koje su pravni osnov za donošenje odgovarajućih akata pre stupanja na snagu zakona.

Zakon o zaštitniku građana, kao doprinos zaštiti ljudskih prava i sloboda

Zakon o zaštitniku građana je donet septembra 2005. godine.

Ustavni osnov za donošenje Zakona o zaštitniku građana sadržan je u odredbi člana 72. stav 1. tač. 2 i 11. Ustava Republike Srbije, kojom je predviđeno da Republika Srbija, između ostalog, uređuje i obezbeđuje ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava čoveka i građanina i organizaciju, nadležnost i rad republičkih organa.

Ideja postojanja posebne institucije koja se u društvu pojavljuje kao svojevrsan “čuvar” prava građana ima svoje korene u dalekoj prošlosti. Tokom devetnaestog i dvadesetog veka, razvoj koncepta pravne države dovodi do postepenog uvođenja i razvoja posebnih pravnih instrumenata u nacionalnim zakonodavstvima, čiji je generalni cilj ostvarivanje opšte zakonitosti i zaštita individualnih prava i sloboda, pre svega, u odnosu na odluke i radnje državne uprave i službenih lica. Kolevka savremene institucije ove vrste je Švedska, u kojoj je još na samom početku devetnaestog veka uvedena institucija tzv. “ombudsmana”. U izvornom značenju reč “ombudsman” označava “zastupnika, predstavnika”, dakle lice kome je povereno da štiti nečija prava. Tek od polovine dvadesetog veka institucija ove vrste počinje da nalazi mesto u pravnim sistemima drugih zemalja. Osnovni razlog za to je razvoj vladavine prava, a u okviru tog principa međusobna ravnoteža delova državne vlasti predstavlja ne samo

značajno i složeno teorijsko, pravno i političko, već iznad svega značajno praktično pitanje, od koga u velikoj meri zavisi stepen demokratskog razvoja jednog društva. Upravo stoga, sa jačanjem procesa demokratizacije, u poslednjoj deceniji dvadesetog veka ova institucija postaje opšte prihvaćena, kao bitan sastavni deo demokratskih procesa u jednoj zemlji i u ovom trenutku je poznaje preko 130 zemalja sveta.

U uporednom pravu su prisutne brojne modifikacije ove institucije (počevši od naziva), koje su izraz određenih nacionalnih specifičnosti. Međutim, bez obzira na sve različitosti ona je zadržala ključne bitne elemente svog identiteta prema kojima se razlikuje od drugih institucija i prema kojima je prepoznatljiva.

Reč je o specifičnoj kontrolnoj instituciji koja vrši nadzor nad radom, pre svega, organa državne uprave, javnih službi, organa lokalne samouprave, dakle nad radom onih subjekata koji neposredno odlučuju o pravima i obavezama građana, te dakle čijim radom, odnosno neradom mogu biti povređena nečija zagarantovana prava ili slobode. Međutim, ovo je poseban “*sui generis*” organ. To nije ni organ uprave, ni sudski, ni zakonodavni organ. Stoga, ovo nije organ instancione pravne kontrole i zato nema ovlašćenja da donosi meritorne odluke o pravima i obavezama građana, a njegove intervencije nemaju pravno obezbeđujuću snagu. Njegova aktivnost se ispoljava u obliku mera upozorenja, ukazivanja, davanja mišljenja, predloga i inicijativa. On predstavlja specifičan vid spoljne, javne kontrole rada, pre svega, uprave u funkciji zaštite i unapređenja ostvarivanja sloboda i prava čoveka u jednom društvu. Iz ovakve uloge proizišli su i određeni standardi koji se tiču položaja, nadležnosti i postupanja ovog organa.

U pravnom sistemu Srbije ova institucija našla je za sada mesto samo na nivou teritorijalne autonomije. **Odlukom Skupštine AP Vojvodine 2002. god. ustanovljen je Pokrajinski ombudsman.** Zakonom o lokalnoj samoupravi 2002. godine predviđena je mogućnost da se u jedinici lokalne samouprave može ustanoviti građanski branilac. Iako su istaknuti pravni teoretičari još 60-tih godina prošlog veka zagovarali njeno uvođenje, odredbe važećeg Ustava Republike Srbije je ne poznaju, niti je do tada, na osnovu opštih ovlašćenja iz Ustava, donet zakon kojim bi se ona ustanovila.

S obzirom na usmerenje Srbije u pravcu jačanja demokratskih procesa, a time i u pravcu razvoja institucija koje će te procese pospešiti, donošenje ovog zakona treba da doprinese zaštiti pojedinca od nezakonitog i lošeg rada organa vlasti i predstavljaće dodatnu garanciju za ostvarivanje načela jednakosti građana pred zakonom. Istovremeno, donošenjem ovog zakona Srbija ispunjava i jednu od svojih međunarodnih obaveza koje proizilaze iz članstva u Savetu Evrope.

Zakonska rešenja opredeljuju se za naziv “**Zaštitnik građana**”, kao naziv institucije koja se ustanovljava, polazeći od toga da ovaj naziv **odgovara izvornom značenju švedskog pojma “ombudsman**”, a da je, sa druge strane, primeren kao naziv institucije nacionalnog zakonodavstva.

Što se tiče sadržine osnovnih odredbi, njima se ustanovljava institucija Zaštitnika građana, čija je uloga u skladu sa međunarodnim standardima, **da štiti prava građana i to putem specifične kontrole nad radom određenog kruga subjekata, u koji spadaju, pre svega, organi državne uprave**, ali pored njih i svi drugi subjekti koji direktno ili indirektno svojim radom mogu da dovedu do povrede prava građana. Taj krug subjekata obuhvata sve organe i organizacije (kako državne, tako i organe i organizacije teritorijalne autonomije i lokalne samouprave), ali i sva preduzeća i ustanove kada oni, vršeći poverena javna ovlašćenja, rešavaju o pravima i obavezama građana, a što može imati za posledicu i povredu tih prava. Takođe, obuhvata i kontrolu

nad radom organa nadležnog za zaštitu imovinskih interesa Republike (javnog pravobranioca), koji svojim radom, indirektno, štiteći imovinske interese Republike, može da prevredi prava građana.

Iz prethodnog proizilazi i druga **značajna uloga Zaštitnika građana, koja se sastoji u staranju o zaštiti i unapređenju ljudskih sloboda i prava.**

Usvojenim osnovnim odredbama, takođe, je na opšti način, istaknut položaj Zaštitnika građana, čija se uloga u društvu može ostvariti samo ako je ovaj organ nezavisan i samostalan u svom radu i ako je zaštićen od političkog i svakog drugog uticaja. Mogućnost da se poslovi Zaštitnika građana mogu obavljati i u kancelarijama van njegovog sedišta u Beogradu ima za cilj da stvori pravni osnov da se ova institucija približi građanima time što bi im i faktički bila dostupnija u mestu u kome žive i rade i u kome, najvećim delom, i ostvaruju svoja prava. Istovremeno, imajući u vidu da se radi o instituciji koja tek treba da zaživi i nađe svoje adekvatno mesto u društvu, utvrđeno je da **odluku o obrazovanju kancelarija van sedišta donosi Zaštitnik građana i to kroz opšti akt o organizaciji.** Zakonskim odredbama utvrđeno je da na ovaj akt Zaštitnika građana saglasnost daje Narodna skupština, što znači da će korišćenje ove zakonske mogućnosti biti rezultat zajedničkog sagledavanja i procene razvoja ove institucije i materijalnih i drugih mogućnosti i potreba za njenim širenjem.

Ovaj zakon, inače, je stupio na snagu osmog dana od dana donošenja, sa prelaznim odredbama.

Narodna skupština će izabrati zaštitnika građana u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu Zakona, a ovaj će u daljem roku od tri meseca predložiti svog zamenika.

Kada stupi na dužnost zaštitnik građana će u roku od 2 meseca doneti opšti akt o organizaciji i radu stručne službe, u kojoj će se prijem zaposlenih izvršiti u daljem roku od 2 meseca.

Prof. dr Mile Ilić

State government in Serbia according to new law regulation

A b s t r a c t

This year Parliament of Republic Serbia adopted new laws which regulate state government.

Their adoption represents harmonization with European Union law regulation.

By new laws it is established new state government system in Republic Serbia and it is declared different status for government employees.

Now it is expected the use new regulation in municipalities and state government.