

## РАЗВОЈ СРПСКОГ ЧИНОВНИШТВА ОД СТАЛЕШКОГ ЕСТАБЛИШМЕНТА ДО ПРОФЕСИОНАЛНОГ АПАРАТА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

**Апстракт:** *Реформа државне управе заснована је на промовисању професионализованог, деполитизованог и стручног чиновничког апарата. Како је код државних службеника створено предубеђење да је службенички систем, установљен 2005. године, настао из потребе да се наше законодавство и у овој области саобрази са законодавством Европске уније, остаје непознаница да је актуелним Законом о државним службеницима успостављена веза између наше управне традиције и савремених трендова у овој области.*

*Традиција према којој државни чиновници заузимају посебно место у устројству српске државе сеже у далеку прошлост, јер је развој чиновничког права пратио развој српске државности. Како је српски народ био конститутиван народ у стварању Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Краљевине Југославије, Социјалистичке федеративне републике Југославије и Савезне републике Југославије, овај рад је посвећен специфичностима положаја државних чиновника у различитим епохама наше државности од 1835. до 2005. године.*

*Осим презентовања података из наше богате историографије од значаја за суштинско сагледавање статуса државних чиновника, жеља је аутора да читаоцу врати наду у повратак друштвеног и професионалног достојанства, које државним службеницима с пуно разлога и припада.*

**Кључне речи:** *Србија, државни чиновник, службеничко право, традиционалне вредности, историографија*



Историјски гледано стварање чиновничког апарата почело је паралелно с развојем апсолутистичких монархија. Професионална плаћеничка војска, а потом и први управни ресори дипломатије и финансија сматрају се рудиментарним зачецима државне управе и чиновничког апарата. Хронолошки посматрано, у Србији с почетка XIX века још нису заживеле тековине просвећеног апсолутизма. Разлог овоме свакако треба тражити у томе што су први српски кнезови били сељаци-ратници, а не племићи и што су државотворну политику водили јунаци попут Томе Вучића; бирократе попут Илије Гарашанина и трговци као Миша Анастасијевић и други. Даље, Србија је била изборна монархија, без сталешког племства и традиционалне династичке породице. Милош Обреновић, који је од султана био признат за наследног кнеза, тек је под утицајем уставобранитеља почео да влада наредбама преко тада још потпуно нестручних чиновника преобразених из кнежеве личне послуге. Тако је почела да се ствара прва скромна бирократска управа коју су чинили углавном само описмењени појединци и лојалне војне старешине.

Први законодавни оквир за уређење статуса државних чиновника датира из 1835. године, а садржан је у одредбама XII главе „Сретењског устава“. И други по реду српски Устав донет 1838. године, који је по садржини био више органски закон, ограничен на прописивање управе у земљи, садржао је посебне одредбе о чиновницима. Тако је Кнежевина Србија од олигархијске владавине кнеза преко периода владавине уставобранитеља почела да се трансформише у „чиновничку државу“. Традиција да се положај државних чиновника уређује највишим правним актом одржана је и у одредбама Устава из 1835. и 1888. године.

Први Закон о чиновницима грађанског реда, донет 1864. године у време Кнеза Михаила Обреновића, детаљно је уредио положај, права и дужности државних службеника, што се односило на чиновнике, чиновничке приправнике, званичнике, служитеље, дневничаре, контрактуалне чиновнике, хонорарне службенике и надничаре. И у епохи Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, положај државних чиновника био је уређен посебним законом. Наиме, Законом о чиновницима из 1923. године уређена су бројна питања као што су: услови и поступак за пријем у службу, рангирање чиновничких звања, унапређење и премештај чиновника, мировања чиновничког статуса за време обављања изборне функције, и многа друга. Са истом пажњом положај државних чиновника био је уређен и Законом о чиновницима Краљевине Југославије из 1931. Оно што је било карактеристично за све епохе у развоју чиновничког законодавства било је то да су чиновнички односи уређивани нормама које су, по свом карактеру, биле: императивне, овлашћујуће и конститутивне.

Развој наше државности у периоду након II Светског рата, обележен је ослободилачком, класном и социјалном револуцијом, али и стварањем државне управе по стандардима савремених европских администрација. Док су и данас ретке државе у којима су кодификације службеничког права спроведене у целости, систем службеничког права још у то време био је врло прецизно уређен бројним законским и подзаконским актима, која се по својој свеобухватности хронолошки могу поделити у три периода: први од 1945. до 1953. године; други у раздобљу између 1953. и 1963. године и трећи који се везује за доношење Закона о радним односима у државним органима из 1991. године. Концепцијске поставке о службеничким односима изгубиле су на значају једино у периоду владајућих идејних, идеолошких и законодавних принципа на којима је почивала поставка о систему удруженог рада.

Као и данас, у раздобљу такозване „друге Југославије“, од 1946. године до 1990. године када се распала Социјалистичка Федеративна Република Југославија, службенички систем је перманентно означавао службеничке односе карактеристичне само за рад у органима државне управе. У том периоду континуирано је развијан концепт класификације државних службеника, селекције кадрова, система плата и напредовања, као и побољшавање њихових компетенција кроз систем стручног оспособљавања и усавршавања. Осим тога, до танчина био је уређен читав корпус других питања као што су: систем одговорности запослених за повреду службене дужности; једнаке доступности радних места; напредовању у служби; заштити права државних службеника и јачање такозване службеничке етике.

Дакле, какав год однос имали према идеолошким поставкама социјализма и једнопартијском систему, неспорно је да су закони из тог времена јасно одређивали појам државног службеника као лица које у државним органима и установама са

јавним овлашћењима врши послове државне управе као своје редовно занимање. Анализом ових појмова и њихове имплементације у пракси добијала се пунија слика о лицима која се сматрају државним службеницима. Спроводећи принципе друштвене и класно-социјалне једнакости законска регулатива се једнако доследно примењивала како на државне службенике, тако и на државне функционере. С друге стране, државна служба се није сматрала повластицом која је државног службеника постављала у повољнији положај у односу према другим члановима заједнице. Другим речима, идеолози тог времена су, као и савремени заговорници идеје о државном апарату као сервису грађана, државну службу видели као друштвену функцију и вид врло сложеног друштвено-корисног посла.

### Зачеци српског чиновничког права

На основу истражене историографске грађе, у двовековној историји развоја чиновничког апарата у Србији, положај државних чиновника био је најтежи на самом почетку конституисања савремене српске државе. Из историографских података види се да је кнез Милош Обреновић на прве чиновнике гледао као на личну послугу, што је проузроковало њихову потпуну статусну несигурност. Како бележи Слободан Јовановић, под влашћу Милоша Обреновића чиновнички позив није био нити престижан нити је, како је то било касније, доносио економску и социјалну сигурност. У време прве владавине Милоша Обреновића носиоци и извршиоци јавне власти били су потпуно изложени милости и самовољи свог врховног господара, који је по свом нахођењу могао да поставља, кажњава и отпушта чиновнике из државне службе.<sup>1</sup>

Први законодавни оквир за уређење статуса државних чиновника садржан је у првом српском Уставу. Наиме, Устав Књажевства Србије из 1835. године познат као „Сретењски устав“ у својој XII глави посебно је уредио положај чиновника. Тиме се по први пут формирао нормиран принцип уређења чиновничког сталеза који је почивао на систему надређености и подређености. За то раздобље, у коме се зачињу елементи чиновничког статусног законодавства, везују се две битне карактеристике. Прво, до тада врло апстрактан појам *службовања држави* добија своју конкретизацију и друго, створена је разграната мрежа хијерархијских служби и надлештава.

И други по реду српски Устав донет 1838. године, који је по садржини био више органски закон, ограничен на прописивање управе у земљи, садржао је посебне одредбе о чиновницима. Унутар свега 66 чланова, што га је чинило најкраћим српским Уставом, било је одредаба које су уређивале зачетке рудиментарних облика организације државне власти и чиновничког апарата. Тако је Кнежевина Србија од олигархијске владавине кнеза преко периода владавине уставобранитеља почела да се трансформише у „чиновничку државу“ која је већ 1840. године, за потребе функционисања државне власти, упошљавала више од 890 државних чиновника.<sup>2</sup> Сматра се да су Уставом Кнежевине Србије из 1838. године, затим чиновничким уредбама које су донели уставобранитељи и Грађанским закоником из 1844. године, створени предуслови за настанак независног српског

<sup>1</sup> С Јовановић, Уставобранитељи и њихова влада: (1838-1858), Београд 1933, 28, 37.

<sup>2</sup> С. Јовановић, н. д., 44.

чиновништва које је за себе обезбедило социјално привилегован, готово правно недодирљив положај.

Овакав положај чиновника, како бележе историчари, постао је извор низа злоупотреба у вршењу власти, проневера и корупције. Све ове нежељене појаве нису за собом повлачиле никакве или несразмерно благе казне, а опште незадовољство према чиновницима додатно је изазивало и то што су за чиновнике постављани чак и страни држављани. Како је Устав из 1838. године прописивао да чиновник не може изгубити службу административним, већ само судским путем, новоустановљен положај несмењивих државних чиновника имао је неколико трајних последица. Прво, рад и дисциплина чиновника били су на врло ниском нивоу и друго, сигурност службе омогућавала је чиновницима да утичу на политички живот ковањем завера и интрига.

Према одредбама овог Устава чиновници су ступали у службу постављењем односно „*при полученију Књажескога наименованија на званије*“. Приликом ступања у службу, чиновник је полагао заклетву следеће садржине:

*„Заклињем се светом, јединосушчном и нераздјелном Тројицом, да ћу устав Књажества Србије точно набљудавати, да ћу све законе и уредбе предпостављени ми власти точно, совјестно, и на предписано време извршивати, и да ћу бити вјеран и покоран Књазу и покоран државном Совјету. Тако ми Бог помогао!“*

Из садржаја ове заклетве проистичу основне обавезе чиновника: да у свом службовању раде по закону и налозима законодавне власти и да буду лојални и покорни књазу и Државном савету као највишем органу извршне власти. Заузврат, чиновницима именованим од стране књаза гарантована је доживотна служба „*доклегод буду способни к званију*“.

Атрактивност и привлачност чиновничке службе била је додатно увећана и одредбама Устава којима је прописано да се чиновници могу унапређивати у виша звања,<sup>3</sup> али нису могли бити деградирани у ниже звање. И материјални положај чиновника био је такође уређен појединим одредбама овог Устава. Не само да је био уређен систем плата чиновника, већ је био прописан и читав низ појединачних случајева у којима су државним чиновницима, из општенородне благајне, исплаћиване одређене додатне накнаде. Тако је било прописано да чиновник има право на увећане исплате због промене места службовања, али и у свим приликама када би се чиновник нашао у тешкој материјалној ситуацији. Чланом 137. Устава, између осталог је прописано да „*књаз и Совјет неће пренебрегнути сирота чиновника, него ће се за њега законом састарати*.“ Осим тога било је уређено и право на пензију за оне чиновнике који су „*безпорочно служили*“ најмање 15 година.

Уставне одредбе о чиновницима којима је по први пут био уређен статус државних чиновника довеле су до тога да су чиновници постали „један виши ред у држави, ред одликаних људи и госпде“.<sup>4</sup> За тај процес карактеристично је стварање неког вида „*указног племства*“. Да би се страхопоштовање према

<sup>3</sup> Одредбама члана 135. Устава био је прописан поступак унапређења чиновника. Из реда постојећих чиновника, непосредни старешина је сачињавао листу од три најспособнија чиновника и предлога прослеђивао Државном савету. Државни савет је своје мишљење прослеђивао Књазу који је доносио одлуку о томе који ће чиновник са предложене листе бити унапређен у служби.

<sup>4</sup> С. Јовановић, н. д., 181-184.

државним чиновницима ојачало, они су добили и униформе, које су се по изгледу и боји разликовале по чиновничкој специјалности и титули - „превасходителство“, „високородије“, „благородије“ и „високо благородије“.

Други по реду српски Устав из 1838. године створио је битне предуслове за јачање новог чиновничког апарата. Суштински је промењен доношењем више закона међу којима свакако треба поменути Закон о Државном савету и Закон о организацији јавне управе. Чиновничким уредбама које су на основу Устава донели уставобранитељи и Грађанским закоником из 1844. године, коначно су створени предуслови за настанак независног српског чиновништва. Период који ће уследити и први Закон о чиновницима Кнеза Михаила Обреновића из 1864. године, донеће битне промене у конституисању и правној регулативи статуса српских чиновника.

### Први закон о чиновницима Кнежевине Србије

Законом о чиновницима грађанског реда који је донет у време Кнеза Михаила Обреновића, 1864. године, први пут се рад чиновника ставља у непосредну службу Владе. Међутим и ова побољшана решења нису прошла без последица. Наиме, после сваког политичког заокрета мењала се у великој мери и кадровска поставка државног апарата. Они чиновници који су били присталице дотадашње политичке опције, губили су службу или су били пензионисани. У овом другом случају није била ретка појава да су државни чиновници, нарочито они на високим положајима, у својој каријери више пута пензионисани и поново указом враћани у државну службу, у зависности од припадности политичкој странци која је била на власти.

Законом о чиновницима грађанског реда из 1864. године установљена је обавеза објављивања појединих аката у вези са службеничким односом чиновника тзв. „Укази и височајша решенија“ о пријему у државну службу и о постављењу чиновника на поједина звања. Ова саопштења су објављивана у новинама. Тек касније су укази о постављању, унапређењу, отпуштању и пензионисању чиновника добили нешто званичнију форму.<sup>5</sup>

Устав Краљевине Србије проглашен 22. децембра 1888. године, са седам чланова у поглављу под називом „Државна служба“, уређивао је положај државних чиновника. Тако су, иначе кратким одредбама, уређена питања посебних услова за ступање у чиновничку службу, унапређење државних чиновника, одговорност државних чиновника и систем плата.

Одредбама члана 183. Устава било је прописано да сви српски грађани по рођењу имају једнака права на сва звања у свим струкама државне службе, ако су испуњавали законом прописане услове. Приликом ступања у државну службу чиновници су полагали заклетву да ће краљу бити верни и послушни и да ће се савесно придржавати Устава и закона. Одговорност државних чиновника била је дефинисана одредбом по којој је сваки чиновник био одговоран за своја „службена дела“. Приликом унапређења чиновника, пазило се на њихов дотадашњи рад, владање, способности и стручну спрему. За доказивање стручности за рад у чиновничкој служби уведен је државни испит који се полагао у свим струкама

<sup>5</sup> Форма и садржај наведених аката подробније су уређени Правилима о издавању и уређивању Новина Сербских од 3. јула 1894. године.

државне службе.

Плате државних чиновника биле су уређене према звањима, а звања су била законом уређена за све струке државне службе. Осим тога, као и Устав из 1835. године, и Устав из 1888. године гарантовао је право чиновника на пензију. Ово право се преносило на удовицу и децу умрлог чиновника. Пензије су се исплаћивале из посебно установљеног фонда у који су чиновници улагали процентуални део своје плате.

#### Чиновничко законодавство у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца

Краљевина Срба Хрвата и Словенаца имала је врло богато и кодификовано чиновничко право које је прецизно уредило многа питања од значаја за статус државних чиновника.<sup>6</sup> Државни чиновници били су подељени у чиновнике војног и грађанског реда, са јасном структуром коју су чинили чиновници, чиновници приправници, званичници и служитељи. У државној служби радили су: приправници, стални државни чиновници и стални непокретни чиновници који се нису могли премештати са службом, затим званичници и служитељи. Све чиновнике је постављао краљ, осим чиновнике помоћних и приправних група које је постављао ресорни министар.

Законом о чиновницима из 1923. године и пратећим уредбама уређена су бројна питања као што су: услови и поступак за пријем у службу, рангирање чиновничких звања, добијање сталности службе, унапређење, премештање чиновника, стављање чиновника на расположење, уважавање оставке, појам струке која се прописује за чиновничку службу, мировања чиновничког статуса за време обављања изборне функције, и многа друга. Опште начело прокламовано овим Законом јесте да је чиновник био дужан да се „*покорава законима и да дужност врши савесно, марљиво и непристрасно*“. У том смислу, чиновник се свечано обавезивао заклетвом коју је полагао приликом ступања у сталну службу. Чиновници су ступали у службу, напредовали у звању и са платом посебним актом – *чиновничким указом и министарским декретима* који су по својој природи издавани као чиновнички декрети и чиновничка решења. Сва акта у вези са статусом чиновника објављивана су у „Службеним новинама“.

За све државне чиновнике по први пут уведени су службенички листови у којима су се уписивали сви лични подаци, промене у личном статусу чиновника као и подаци у вези са заснивањем, кретањем и престанком државне службе. Службенички листови су, са пратећом документацијом, били основ персоналног досијеа сваког државног чиновника, и као такви пратили су чиновника кроз све време његовог рада у државној служби.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Положај државних чиновника био је регулисан и пратећим законима као што су: Закон о Државном савету, који је као највиши управни орган, надлежан за постављења у службу, унапређење чиновника и унутрашњу контролу и укидање аката о постављењу или унапређењу чиновника; Закон о Министарском Савету и Закон о централној управи.

<sup>7</sup> За извршење одредаба о службеничким листовима Министарство правде је издало Упутство за њихово оснивање и вођење под бројем: 72069-1925 од 11. новембра 1925. године. Према том упутству Службенички лист је садржао податке: име и презиме; место, датум и место рођења; народност и веру; брачно стање; име и занимање супружника; податке о деци и/или лицима које издржава; о служби у војсци и у рату; о знању језика; о стручној спреми; о сродничким везама са лицима која су у истој струци; о одликовању; о дисциплинским и другим казнама; о кретању у

Приликом разврставања чиновника у положајне групе стриктно се примењивало правило да свако наименовање мора почети од најниже положајне групе у којој је дотично звање разврстано. Државни чиновник није могао бити унапређен у вишу групу све док у нижој није провео најмање онолико година колико је то закон прописивао. Чак иако је чиновник провео радећи прописани број година у нижој положајној групи, унапређење није стизало по аутоматизму, већ само ако је постојало упражњено место у вишем звању. Поред тога, услови за напредовање у служби везивани су и за школску односно стручну спрему која је била прописана за дату струку и положен државни стручни испит за ту струку.<sup>8</sup> Режим напредовања чиновника био је двојак: редован - када се напредовало из једне у вишу групу и изборни - по спроведеном поступку када чиновник напредује у више звање. Дакле, напредовање државних чиновника могло се произвести хоризонтално - у вишу платну групу и вертикално - у више звање.

Чиновнички закон из 1923. године познавао је праксу пуне мобилности чиновника. Државни чиновници могли су бити премештени: због потребе службе; по личној молби и кад два службеника договорно, са одобрењем надлежног органа, промене своја места службовања. Такође, чиновници су премештани и по казни. Институт премештаја примењиван је и у вези са унапређењем државних чиновника.<sup>9</sup>

На крају, овим Законом била је уређена и правна заштита чиновника. Чиновник који је сматрао да је неко његово службеничко право повређено, могао је поднети тужбу Управном суду.

#### Чиновничко право у Краљевини Југославији

Док је Закон о чиновницима из 1923. године са претећим уредбама и правилницима представљао прву кодификацију чиновничког права у српској историји, чиновнички Закон из 1931. године отишао је неколико значајних корака даље. Како ће се видети, неке одредбе овог Закона, прилагођене потребама савременог службеничког системима, задржале су свој значај и данас. Међу најзначајнијим решењима из овог Закона убрајају се одредбе које су регулисале прве основе кадровске политике, праћење стања кадрова у државној управи, механизме ограничења запошљавања, и напредовања државних службеника, извесна ограничења везана за државну службу<sup>10</sup> и оцењивање успешности

---

служби - наименовања, напредовања, премештаји у служби, оставке и пензионисање службеника; о отсуствовању и боловању; о годишњим оценама; о књижевним, научним и уметничким радовима; о ранијој државној служби и нарочито о разлозима због којих је та служба престала. На службеничком листу била је залепљена фотографија службеника и та фотографија је, сваких десет година, замењивана новом.

<sup>8</sup> Појам „струке“, по свему судећи, у чиновничком закону из 1923. године имао је тројак смисла - струка се везивала за послове из надлежности државне управе; струка се везивала за специјализоване стручне послове из делокруга рада министарства и струка се везивала за звање чиновника. Из текста Закона евидентно је да су постојале административна, полициска, апсанска, пореска, царинска, статистичка, библиотекарска и друге струке.

<sup>9</sup> За унапређење чиновника морало се водити рачуна о средствима у буџету (параграф 57. чиновничког закона). Ако би буџетска средства за унапређења била исцрпљена, чиновник није могао бити унапређен.

<sup>10</sup> Државни службеници су били ограничени у одређеним правима као што су: забрана друге редовне

државних службеника и последице тог оцењивања, односно каријерни систем.

У првој глави било је прописано да основне одредбе Закона важе како за чиновнике тако и за остале државне службенике грађанског реда. Израз „државни службеник“ подразумевао је чиновнике, чиновничке приправнике, званичнике и служитеље,<sup>11</sup> док се дневничари, контрактуални чиновници, хонорарни службеници и надничари нису сматрали државним службеницима. Отуда су се на контрактуалне чиновнике и дневничаре примењивале само поједине одредбе садржане у глави X овог Закона. Осим ових категорија запослених, у ред државних службеника грађанског реда ушло је и особље цивилне куће његовог височанства краља, изузев особља које се плаћало из краљеве благајне.<sup>12</sup>

Закон о чиновницима из 1931. године почивао је на основном начелу да су сва звања у свима струкама државне службе подједнако доступна свима држављанима по рођењу, као и оним држављанима Југославије по прирођењу ако су десет година настањени у Краљевини Југославији.<sup>13</sup> У државну службу могло је бити примљено лице које, поред држављанства, испуњава и следеће услове: да је навршило осамнаест година живота; да је телесно и душевно здрав; да је доброг владања; да потпуно зна службени језик; да има законом одређену стручну спрему.<sup>14</sup> Поред ових услова били су прописани и додатни услови: да лице није навршило шездесет година живота; да је, после навршене 21 године живота одслужило обавезни војни рок у сталном кадру; да није било судском пресудом осуђено на губитак часних права; да му као активном државном службенику служба није престала његовом кривицом и да му као државном пензионеру није судском или дисциплинском пресудом било одузето право на пензију.

Пријем у државну службу вршило се по правилу конкурсом. Изузетак од овог правила о пријему у службу путем конкурса, били су једино случајеви када се пензионисано лице враћало у активну службу или када се лице поново враћало у службу након што му је претходна служба престала оставком. Државни службеник грађанског реда је приликом првог заснивања службе пред старешином полагао прописану заклетву. О положеној заклетви састављао се записник који је чуван у службеничком листу. Како је свечану заклетву полагао сваки службеник пре ступања на дужност, она се сматрала формалним предусловом за обављање послова у државној служби. Сваки ресорни Министар је за државне чиновнике из своје надлежности прописивао уредбом која је имала снагу закона текст свечане заклетве.<sup>15</sup> Заједнички текст заклетве за сва министарства гласио је:

---

или споредне службе и нису могли бити чланови управних одбора Управе државних монопола, управног или надзорног одбора Народне банке и Државне хипотекарне банке, управног или надзорног одбора акционарских друштава и предузећа.

<sup>11</sup> Распоред звања служитеља и званичника био је прописан низом уредби прилагођених специфичностима послова појединих министарских ресора.

<sup>12</sup> Поред одредби наведеног Закона, примењивале су се и одредбе „Закон о устројству цивилне куће његовог величанства краља“, Службене новине Краљевине Југославије, 281-ХС/1931.

<sup>13</sup> Законодавац није уредио случајеве у којима се држављанство стицало анексијом, браком и евентуално усвојењем. (*прим. аутора*)

<sup>14</sup> Сведочанство о школској спреми морало је бити нострификовано ако је издато од стране страних школских установа према Закону о нострификавању диплома са страних универзитета и високих школа од 6. јула 1930. године.

<sup>15</sup> Обавеза полагања заклетве коју је полагао државни службеник приликом пријема у сталну службу био је установљен Законом о заклетвама и заверама од 15. фебруара 1929. године.



*„Ја Н. Н. заклињем се свемогућим Богом да ћу краљу и отаџбини бити веран, да ћу своју дужност по законима и законитим наредбама тачно и савесно вршити. Тако ми Бог помогао.“*

Чиновничка звања кретала су се по струкама према степену образовања. Тако су државни службеници са непотпуном средњом школском спремом распоређивани од X положајне групе, а државни службеници који су имали потпуну средњу школу распоређивани су у IX положајну групу. Државни службеници са факултетском стручном спремом распоређивани су од VIII па навише до IV положајне групе. Званичници су распоређивани у III, II односно I положајну групу.

Принадлежности државних службеника грађанског реда регулисане су тако да су сва звања чиновника грађанског реда била подељена на положајне групе. Положајне групе II, III и IV имала су по два степена. Ван положајних група била су звања: председника Министарског савета, министара и банова. Закон је уређивао принадлежности чиновника, чиновничких приправника и осталих државних службеника, пензионера, контрактуалних чиновника, дневничара и хонорарних службеника. Плате и положајни додатак изражавани су у номиналним износима, а не у коефицијентима као што је то данас уређено, а принадлежности су обухватале и периодске повишице, као и лични и породични додатак на скупоћу. Право на додатак на скупоћу имао је карактер социјалног давања односно финансијске помоћи. Тако се ово право остваривало у зависности од трошкова живота у месту службовања као и у случајевима када би чиновник, ради лечења или опоравка после болести боравио у иностранству. Поред тога ово право је остваривао и чиновник који је упућен у иностранство ради усавршавања у непосредном интересу државне службе. Такође, државни службеници су имали и право на: награде, накнаду путних трошкова, дневнице за службена путовања и накнаде селидбених трошкова.

Оно што је у битноме одређивало специфичност положаја државних службеника било је и праћење, односно оцењивање њиховог рада у државној служби. Тако су државни службеници грађанског реда оцењивани сваке године. Поступак оцењивања спроводиле су подручне комисије у првом степену и врховне комисије у другостепеном поступку. Комисије за оцену рада чиновника биле су састављене од пет чланова, а чинили су их чиновници најстарији по положају у надлештву у коме се комисија образује. Одлуку о образовању комисије доносио је старешина надлештва у коме се комисија налази. Оцењивање државних службеника заснивало се на старешинском извештају. Сваки старешина надлештва био је дужан да у току године припреми старешински извештај о сваком службенику посебно, на тај начин што би на крају месеца јуна и децембра уписивао у нарочите листове - обрасце своја опажања о ономе што је за оцењивање службеника било релевантно. У случају да пре истека ових рокова, било старешина било службеник, напусте надлештво, сачињавао се привремени извештај у виду напомена о раду државног службеника у том периоду. Нови старешина био је у обавези да настави са уписивањем својих опажања. У сваком случају, на крају календарске године старешина надлештва би завршио свој старешински извештај тако што би своја опажања и опште мишљење о раду државног службеника закључио предлогом оцене и мишљењем о томе да ли се, и за коју врсту послова службеник могао нарочито препоручити. Овако припремљен старешински извештај прослеђивао се комисији за оцену најдаље до краја јануара наредне године.

За повреду службене дужности службеник је одговарао дисциплински и кривично. Дисциплински преступи су били подељени у две категорије - теже и лакше повреде службене дужности. У такозване лакше повреде службене дужности спадале су такозване *службеничке неуредности* - немарно или неуредно долажење на посао и немаран однос према документима. За ову врсту лакших дисциплинских преступа биле су прописане казне: писмена опомена, писмени укор и новчана казна. Као теже повреде дужности сматрале су се све радње које штете угледу службе и/или државе.<sup>16</sup> За теже повреде службене дужности изрицане су казне: умањење припадљности; немогућност напредовања; премештај уз умањење плате без накнаде путних и селидбених трошкова; пензионисање са умањењем пензијских припадљности и отпуштање из службе.

Дисциплински судови били су организовани двостепено. Тако су управни судови били судови првог степена, а Државни савет је био дисциплински суд другог степена. Управни судови, као дисциплински судови, поступали су у већина састављеним од три судије. Дисциплинске судије су у вршењу своје дисциплинско-судијске дужности били независни. Даље, овим законом је било прописано и то да окривљени државни службеник има право на браниоца током претреса. Бранилац се могао ангажовати или из реда државних службеника у седишту дисциплинског суда, или из реда адвоката. Дисциплински претрес је увек био усмен и јаван. На пресуду дисциплинског суда могла се изјавити жалба Државном савету.

Државном службенику грађанског реда служба је престајала ако би судском пресудом био осуђен на губитак службе или часних права; ако би дисциплинском пресудом био осуђен на казну пензионисања или отпуштања из службе; ако би постао телесно или душевно неспособан за службу; ако би и после дванаест месеци непрекидног боловања односно и после укупно петнаест месеци боловања у две узастопне године био у немогућности да врши своју дужност; ако би пао под старатељство и/или стечај; ако би навршио једну годину на расположењу, а не би био распоређен на радно место у сталној служби; ако би био три пута узастопце или шест пута у току службе слабо оцењен; ако би судском пресудом био осуђен на затвор дужи од једне године; ако би био позван на одслужење редовног војног рока; ако би се утврдило да је приликом ступања у службу прикрио податак да је већ раније био у државној служби која му је престала његовом кривицом; ако би поднео оставку и кад наврши 70 година живота.

---

<sup>16</sup> Тежим повредама службене дужности сматрало се: пристрасно, несавесно или немарно вршење службе; уцењивање или изнуђивање ма какве награде за послове који се раде по службеној дужности; примање мита; нетачно извештавање о службеним стварима; критика и омаловажавање поступака власти и претпостављених старешина; недостојно поступање са странкама; лош однос према подређенима; заштита неспособних или непослушних службеника; недостојно или неучтиво понашање подређених према претпостављенима; изазивање лоших односа са другим службеницима; недолучно владање у приватном животу; лакомислено задуживање; вршење споредне службе без дозволе надлежног старешине; поступци који би изазивали племенске и верске нетрпељивости; поступци и агитација против идеје државног и народног јединства; критика поступака владе и њених аката; угрожавање државно-правног поретка као и одавање службене тајне.

## Нова социјалистичка држава и њени чиновници

Како се новонастала држава Демократска Федеративна Југославија, на изванредан начин, сматрала сукцесором Краљевине Југославије, први прописи који су на новим идеолошким основама, уредили положај затечених државних службеника, објављени су већ у априлу 1945. године с тим да су неки прописи из предратног периода остали на снази у прелазном периоду. Ову збирку првих послератних прописа чиниле су две уредбе и то: Уредба о постављењу и унапређењу државних службеника Демократске Федеративне Југославије и Уредба о установљењу права на пензију државних службеника. Одмах потом, донет је и трећи акт - Уредба о пензионисању државних службеника од 25. октобра 1945. године, којом су постигнути следећи ефекти: државни буџет је растерећен оних корисника пензија који су још били радно способни али су, у време Краљевине Југославије, из разних режимских разлога искључени из државне службе и пензионисани, а право на пензију укинута је свим доказаним непријатељима народноослободилачке борбе.

Питање државних службеника у послератној Југославији први пут је системски нормирано Савезним Законом о државним службеницима од 23. јула 1946. године.<sup>17</sup> Савезни Закон о државним службеницима садржао је две целине. Први део је имао значај основног закона са заједничким одредбама за све државне службенике, а други део су чиниле одредбе за државне службенике у савезним органима извршне власти. При томе, уређење положаја државних службеника у републичким органима препуштено је законодавству народних република. Први послератни Закон о државним службеницима установио је ново службеничко право које се суштински разликовало од чиновничког права предратне Југославије, јер је трпело снажан идеолошки утицај тог времена.<sup>18</sup> Полазило се од тезе да је бирократија најсигурнији инструмент за владање народом, а бирократски естаблишмент је дефинисан као добро плаћени апарат који, путем строге хијерархијске подчињености, држи под контролом и организује читав бирократски апарат. Супротно бирократији, за службенике народне државе прокламована је максима: „*што ближе народу*“.

За правилан избор службеника успостављена су два кључна критеријума: политички и стручни, што је значило да су политички подобни и да поседују стручну способност за вршење одређеног рада у државној служби. Од државних службеника нове Југославије очекивала се пуна свест о значају послова који су обављали и сагласно томе активан однос према спровођењу идеја нове друштвено-политичке идеологије. Осим тога, од државних службеника се тражило стваралаштво, самоиницијатива и самодисциплина.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Службени лист Федеративне Народне Републике Југославије, 51/46.

<sup>18</sup> Један од највећих идеолога тог времена Едвард Кардељ је у контексту успостављања новог чиновничког система рекао: „Изградњу новог државног апарата ми сматрамо једном од најважнијих и највећих победа Народног фронта и Комунистичке партије. Најближа историја доказује како су многе привидно радикалне промене државних режима баш зато остале без успеха што им није пошло за руком измијенити, а камоли разбити стари државни апарат, који је укоријењеном бирократском постојаношћу просто даље проводио стари режим.“

<sup>19</sup> Потпредседник Савезне владе Едвард Кардељ је у свом реферату од 2. децембра 1947. године, између осталог рекао: „Не могу се рађати добри кадрови у једном бирократском систему, који кадрове спутава и лишава сваке самосталне оперативности. Ми морамо одгојити кадрове, који ће

Како је држава пролазила кроз процес обнове и изградње, било је неопходно централистичко управљање свим сферама друштвеног живота. Ово је довело до тога да се управа проширила далеко изван својих класичних оквира. Етатистичко управљање је довело до тога да су функција владе - политичко-извршна и стандардна управна функција готово поистовећени. Ово је тражило нови чиновнички апарат, кадровски и стручно оспособљен да изведе реформске процесе младе државе. Отуда се то раздобље југословенске државне управе, све до 1950. године, може сматрати раздобљем „*управне експанзије*“.

У државном апарату нове Југославије, у статусу државног службеника били су запослени у: органима државне управе, представничким органима државне власти, судовима и јавном тужилаштву, а за лица која су радила у друштвеним или задружним организацијама, војна лица, припаднике народне милиције важили су посебни прописи и нису имала статус државног службеника. У државној служби радиле су две категорије службеника које су се по свом правном положају међусобно битно разликовале: службеници од каријере и пригодни службеници. *Службеници од каријере* вршили су државну службу као своје редовно и главно занимање. Тако службеник од каријере за време вршења државне службе није могао бити ангажован у некој другој недржавној служби. За разлику од њих, *пригодни службеници* су имали своје главно занимање, а државна служба имала је за њих карактер споредне службе. Међу пригодним службеницима посебно се издвајала категорија *хонорарних државних службеника*. Хонорарни службеници су ангажовани из редова нарочитих стручњака за извршење одређених послова уз исплату хонорара. Закон о државним службеницима познавао је и трећу категорију такозваних *принудних службеника* - лица која су по разним основама потпадала под обавезну државну службу у изузетним околностима, као што су елементарне непогоде и сличне ванредне околности.

Закон о државним службеницима је прописао формирање струка и звања државних службеника што је омогућило специјализацију и индивидуализацију радних места према потребама службе. Свака струка добила је, поред општих службеничких прописа, и прописе, који одговарају њеним специфичним потребама.<sup>20</sup> Даља специјализација је вршена и према звањима у оквиру сваке струке. Распоред звања унутар струка вршио се по критеријуму сложености послова и стручне спреме која се тражила у одређеном звању. Кретање по тој лествици звања представљало је напредовање у служби.

Кадровска политика, која је као таква први пут институционализована у време реализације првог петогодишњег плана<sup>21</sup> била је усмерена у два правца. С једне стране мере кадровске политике требало је да обезбеде и припреме усавршавање постојећих кадрова кроз посебне програме обуке прилагођене

---

имати смјелости да на себе узму одговорност за посао, али и одговорност за гријешке. Истовремено свакодневно морамо пратити и контролисати њихов рад, поправљати их, помоћи им, награђивати их и кажњавати их за поновљене гријешке...“

<sup>20</sup> Влада ФНРЈ донела је 23. септембра 1947. године двадесет и седам уредби о струкама у савезним органима, Службени лист ФНРЈ, 62/47.

<sup>21</sup> Јосип Броз - Тито је у вези с тим планом рекао: „Наш план је, без обзира што је огроман, потпуно реалан. За њега је све припремљено осим кадрова, који представљају најтеже питање. Брига за подизање тих нових кадрова, који се имају веома увећати, представља једну од најтежих задаћа наше државне управе, која се не може препустити ситним појединачним мјерама, него је прије свега потребна широка и планска политика.“

потребама државних службеника без формалних квалификација. С друге стране, кадровска политика је имала функционални значај јер је обезбеђивала распо- ређивање државних службеника на одговарајућа радна места и припадајућа звања. Кадровска политика се заснивала не само на сагледавању реалних потреба државне администрације већ и систематизацији радних места у сваком од државних органа. Претходна систематизација радних места имала је сврху да одреди унутрашњу административну и службеничку структуру сваког надлештва или установе; да правилно изврши распоред звања и да рационално расподели службеничка места по звањима. Како се систематизација вршила концентрисано и централизовано, такво централистичко руковођење требало је да отклони непожељан ефекат „двоструког колосека“ у раду појединих организационих јединица. Ово се односило на појаву преклапања надлежности државних органа што је не само умножавало број службеничких места, него се показало штетним и с функцио-налног гледишта. Систематизације радних места у органима државне управе законом су поверене Влади Федеративне Народне Републике Југославије односно владама народних република.

У циљу ефикасног спровођења кадровске политике формиран је Секретаријат Владе Федеративне Народне Републике Југославије за персоналну службу, коме су поверене и контролне функције. Сличан орган за персоналну службу формиран је и код влада република чланица. Одредбама члана 49. Закона о државним службеницима, за вођење персоналних послова формиране су и посебне персоналне службе у свим органима државне управе, а сврха рада тих персоналних служби била је да државним органима обезбеди добре кадрове, омогући покретљивост државних службеника и да воде једнообразну евиденцију о свим кадровима.<sup>22</sup>

Применом уставног начела по коме је свим држављанима Федеративне Народне Републике Југославије било подједнако доступно свако радно место у државној служби – одредбама члана 4. Закона о државним службеницима, сагласно члану 33. ст. 1. Устава ФНРЈ, било је прописано да рад у државној служби није могао бити ограничен етничком, расном, верском или родном припадношћу. Одредбама члана 50. Закона били су прописани услови за рад у државној служби и то: држављанство ФНРЈ, одређене године живота, душевно здравље и телесна способност и коначно моралне квалификације. Приликом ступања на дужност, државни службеник је пред својим старешином полагао заклетву у којој се нарочито истицало да ће верно служити народу, да ће се придржавати Устава и закона, да ће чувати и бранити уставни демократски поредак Федеративне Народне Републике Југославије односно народне републике и да ће своју службеничку дужност вршити савесно.

Систем плата послератних чиновника Југославије заснивао се на максими: „од сваког по његовој способности, свакоме према његовом раду“. Према том начелу плата за рад је индивидуализована и одређивана је према количини и квалитету уложеног рада. Тако постављен систем требало је да јача мотивисаност сваког службеника да пружи што боље резултате рада. Платни систем је регулисао

---

<sup>22</sup> Кадровска евиденција водила се на три начина: службеничким листовима, службеничким књижицама и картотекама. Ову област додатно је уредио „Правилник о евиденцији државних службеника“, Службени лист ФНРЈ, 56/46.

не само основну плату службеника него и остале принадлежности државних службеника<sup>23</sup> као што су: додатак за одређене положаје према значају функције, обиму одговорности и значају организационе јединице; посебни лични додатак у сталном месечном износу за прековремени рад; додатак за рад који тражи веће стручно знање и искуство; додатак за нарочито залагање у служби; додатак за истовремено вршење више дужности; додатак за рад под нарочито тешким околностима и додатак за вршење нарочито поверљивих послова.

Дисциплинско кажњавање, према Закону о државним службеницима из 1946. године, сматрало се тек споредним средством за одржавање дисциплине. Радна дисциплина је почивала на савесном односу према раду и служби, а одржавање службеничке дисциплине било је више морални постулат. Дакле, дисциплина се одржавала новим социјалистичким моралом, развијањем такмичарског духа и промовисањем стваралачке иницијативе. При томе у овом закону се први пут употребљава израз „*службенички однос*“ како у његовом специфичном административно-правном значењу које је упућивало на положај службеника у државном органу, тако и у општем значењу - као назив за скуп права и дужности службеника проистеклих из радног односа.

#### Концепт радничког самоуправљања и редефинисање појма државног службеника

Уставним законом о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти из 1953. године уведени су *самоуправљање* произвођача у привреди и први обриси децентрализације кроз повећање права народних република и народних одбора чиме су, како се тада истицало, настављени процеси демократизације друштвених односа у Југославији.<sup>24</sup> Службеничко законодавство из тог периода било је врло богато. Заснивало се на преко четрдесет уредби, правилника и упутстава које су чиниле основ новог службеничког система. Сви ови прописи били су у међусобној вези, јер је цео систем изграђен углавном на основним начелима из Основне уредбе о звањима и платама службеника у државним органима.

Државни службеници су, према врсти и карактеру послова које су вршили, били подељени на: управне и стручне сараднике; извршне службенике и канцеларијске службенике. Тако су *управни службеници* били они који су припремали управна акта применом прописа о управном поступку; *стручни службеници* су били они који су обављали чисто стручне послове за потребе државне управе, а *канцеларијски службеници* су обављали пратеће исторodne послове у свим државним органима као што су писари, архивари, канцеларијски и помоћни канцеларијски референти, администратори, матичари, економисти, дактилографи, стенографи, дебатни стенографи и преводиоци. Управни и стручни службеници су били подељени у пет звања – пристав, референт, виши референт,

<sup>23</sup> Законом државним службеницима и касније донета Основна уредба Савезне владе о принадлежностима савезних државних службеника, Службени лист ФНРЈ, 65/47.

<sup>24</sup> Према члану 90. Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти (Службени лист ФНРЈ, 3/1953) Савезна управа била је надлежна за непосредно вршење одређених извршних послова из надлежности федерације. У ту сврху образовани су државни секретаријати, самосталне управе и други самостални органи управе.

саветник и виши саветник, а канцеларијски службеници су, према врсти послова, били подељени у следећа звања: за вршење канцеларијских послова – писари, архивари, помоћни канцеларијски и канцеларијски референти, администратори, матичари и економи.

Сходно новоустановљеном платном систему, сва звања су разврстана у одговарајуће платне разреде, тако да је било установљено укупно 20 платних разреда. Од XX до XII платног разреда разврставани су службеници са нижом стручном спремом; од XIV до VIII – са средњом стручну спрему; од XIV до закључно I платног разреда – службеници са вишом стручном спремом. Заменици ресорних министара, помоћници министара и директори управа разврставани су од IV од I платне групе. Помоћници секретара Владе народне републике и директори управа у народним републикама разврставани су од IV до II платне групе. При томе, за сваки платни разред био је утврђен номинални износ основне плате која се могла увећавати по неколико различитих основа. Такав платни систем требало је да, кроз систем награђивања за резултате рада, онемогући негативне ефекте *уравниловке*.

Осим тога, законодавне новине односиле су се и на напредовање државних службеника. Тако је, осим стручних квалификација и резултата рада, напредовање у служби постало вид друштвеног признања за учествовање у народноослободилачкој борби, за носиоце Партизанске споменице и начелно за све видове патриотског држања у току ратних година. Правилник о звањима и платама службеника омогућавао је кретање у служби како хоризонтално – напредовањем у више платне разреде; тако и хоризонтално – напредовањем у више звање.

Промене након доношења Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије 1963. године и усаглашених устава република и аутономних покрајина, унео је крупне промене у радно-правном положају државних службеника. У литератури управног права из тог времена, а посебно након 1965. године, заговарала се теза да радно право обухвата и службеничке односе у државној управи. Тек ће се нешто касније појавити и таква гледишта која су заступала концепцију о службеничком праву као граничној материји радног и управног права.<sup>25</sup>

У циљу сагледавања трансформације из положаја државних службеника – према Закону о јавним службеницима, у радне људе у државним органима – према новом Закону о удруженом рду, погледајмо основне новине које је за службенике у савезним органима прописивао нови Закон о савезној управи, објављен у „Службеном листу СФРЈ“ број 7/65. од 17. фебруара 1965. године. Пре свега, органи државне управе функционисали су као радне заједнице. Свака радна заједница имала је своје органе: савет радне заједнице – као орган управљања и функционера који је руководио радом органа државне управе. Одредбама члана 144. Закона било је прописано да радна заједница органа управе образује савет радне заједнице као орган управљања. Самоуправним општим актом радне заједнице били су утврђени и опсег права, дужности и одговорности савета радне јединице. Даље, радна заједница органа управе доносила је свој статут и друга самоуправна општа аката, којим су уређивана самоуправна права, обавезе и

<sup>25</sup> Како се у тадашњој радноправној теорији, радни однос сматрао јединственим правним институтом који обухвата и службеничке односе, укидањем Закона о јавним службеницима и увођењем самоуправљања у органима управе, сва питања која су се тичала радних односа у државним органима попримила су другачији карактер.

одговорности радника и начин њиховог остваривања.

У циљу конкретнијег уређења радно-правног статуса запослених у органима државне управе, на подлози системских решења из Закона о радним односима из 1966. године („Службени лист СФРЈ“, бр. 98/65), донет је Закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе који је објављен у „Службеном листу СФРЈ“, број: 101/65. Новине из овог закона односиле су се на промовисање *самоуправљачких права радника у органима државне управе*<sup>26</sup> и увођења *самоуправне радничке контроле*.<sup>27</sup> Радници у радној заједници органа управе одлучивали су на зборовима радника у радној заједници; референдумом и другим облицима личног изјашњавања; путем делегата у савету радне заједнице, у скупштинама друштвено-политичких заједница и скупштинама самоуправних интересних заједница.

Закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе регулисао је плате радника у државним органима тако да је, с једне стране плата радника требало да обезбеди пуну материјалну и социјалну сигурност, а с друге стране да одражава допринос радника према квантитету и квалитету рада узимајући у обзир нарочито обим и сложеност рада, квалитет остварених резултата рада, остварене уштеде у раду, коришћење радног времена, одговорност у раду и услове рада. Сходно томе овим законом установљени су *коэффицијенти* према сложености послова. Осим коэффицијената, закон је увео и новину у погледу обрачуна и исплате плате. *Лични доходак* исплаћиван је из два дела: у виду аконтације као привремени обрачун и по утврђеном завршном рачуну – коначни обрачун личног дохотка. Решење о висини личног дохотка доносио је функционер који руководи органом управе. Раднику који је креативним радом или ванредним доприносом у извршавању задатака и послова органа управе у знатнијој мери допринео резултатима рада органа управе, додељиване су и одговарајуће новчане награде.

Закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу садржао је и одредбе о функционерима који су руководили органом управе.<sup>28</sup> Тако је било прописано да функционер који руководи органом управе представља орган управе, организује и обезбеђује законито и ефикасно вршење задатака и послова, доноси прописе и друге акте за које је овлашћен и предузима друге мере из надлежности органа управе и одлучује, у складу са законом, о правима, дужностима и одговорностима радника у вршењу службе. За функционере у органима државне управе, по први пут, била је прописана и политичка одговорност.

И поред покушаја да ова решења одрже своју целисходност, изостао је успех

---

<sup>26</sup> Самоуправна права радника подразумевала су: стицање и расподелу дохотка радне заједнице за заједничку потрошњу и личне дохотке; партнерски однос са органом управе у области регулисања својих права и обавеза, као и право да покрећу иницијативу по свим питањима значајних за њихов рад.

<sup>27</sup> Самоуправна контрола је спровођена у области: извршавања самоуправних општих аката радне заједнице; остваривања самоуправних права и обавеза радника; контроле коришћења друштвених средстава и у области информисања радника о питањима од интереса за одлучивање о њиховим правима и обавезама.

<sup>28</sup> Функционера који руководи органом управе именовала је и разрешавала скупштина друштвено-политичке заједнице на мандат од четири године на основу листе на којој је утврђен један кандидат. Приликом именовања, односно постављења функционера водило се рачуна о националној припадности функционера у складу са утврђеним начелима кадровске политике у федерацији.



у настојању да се помире два иначе непомирљива начела: хијерархијско устројство и самоуправање. Упркос овој напомени самоуправни систем је подразумевао у првом реду добру и темељну организацију и координацију радних активности, у чему управо људски ресурси представљају кључну тачку.

#### Правни положај државних службеника у предтранзиционом периоду од 1990. до 2002. године

Следећа етапа у разматрању развоја службеничког законодавства у нашој историографији од 1990. до 2002. године, обележена је Законом о радним односима у државним органима.<sup>29</sup> Закон је уређивао права, обавезе и одговорности из радних односа лица запослених у министарствима, посебним организацијама, судовима, јавним тужилаштвима, јавном правобранилаштву, органима за прекршаје и у службама Народне скупштине, служби председника Републике, стручним службама Владе и Уставног суда који су примани у радни однос одлуком функционера који руководе овим органима и службама. Осим тога, овим законом била су уређена и нека права председника Републике и одређена права, обавезе и одговорности лица које је бирала Народна скупштина и лица која је постављала Влада, односно други надлежни органи. Дакле, одредбе закона примењиване су на запослене у државним органима као и на изабрана и постављена лица.

Овим законом су уведене неке основне начелне новине. Прво, било је изричито забрањено да запослена, изабрана и постављена лица у државним органима испољавају политичке ставове, као и да буду бирани у органе политичких организација.

Законом о радним односима у државним органима дефинисани су општи услови за заснивање радног односа и уведен је систем пробног рада. Тако је лице примано у радни однос на основу претходно спроведеног конкурса, коначном одлуком о избору између пријављених кандидата или споразумом о преузимању запосленог из другог државног органа. Приправници су примани у радни однос на период од шест месеци – са средњом школском спремом, односно једне године – са вишом и високом школском спремом. По истеку приправничког стажа приправници су били дужни да положи приправнички испит након чега су могли да наставе са радом на неодређено време на одговарајућем радном месту.

Запослени у државним органима били су разврстани у звања. Од звања зависио је и коефицијент за обрачун и исплату зараде. Тако уређен систем звања запослених зависио је од школске спреме. За високу школску спрему утврђена су звања: саветник министра, односно саветник функционера који руководи посебном организацијом, самостални стручни сарадник, виши стручни сарадник, и стручни сарадник. Запослени са вишом школском спремом стицали су звања вишег сарадника и сарадника, а у оквиру средње школске спреме било је прописано звање виши референт и референт.<sup>30</sup> Овим законом прописана су и одговарајућа занимања за запослене у органима државне управе који, због природе послова које су обављали и степена стручне спреме, нису били разврстани у нека од прописаних звања.

<sup>29</sup> Службени гласник Републике Србије, 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/02.

<sup>30</sup> Законом о изменама и допунама Закона о радним односима у државним органима (Службени гласник РС 39/2002) по први пут су уређена звања за запослене са средњом стручном спремом.

Систем напредовања запослених у државним органима засниван је на стицању вишег звања. До напредовања се могло доћи након добијања одговарајуће оцене о раду. Сви запослени су за свој рад оцењивани једном годишње. Врсте оцена – „нарочито се истиче“, „истиче се“, „задовољава“ и „не задовољава“.<sup>31</sup> Запослени је могао стећи непосредно више звање ако би у току две узастопне године добио једну од две највише предвиђене оцене. Међутим, могућност напредовања није било означено као право запосленог, већ само као могућност. То је значило да служеник није могао напредовати у служби без предлога његовог претпостављеног.

У погледу плата поменимо само толико да је плата запослених у државним органима била сачињена од три елемента: основица за обрачун, коефицијент са којим је множена основица и додатак који је чинио утврђени проценат којим је вредновано радно искуство - радни стаж. Разлика у платама изражена у коефицијентима требало је да одговара стварним стручним и радним способностима запослених.

У погледу дисциплинске одговорности Закон о радним односима у државним органима прописивао је да су постављена лица и запослени у државном органу за свој рад били материјално и дисциплински одговорни. Повреде радних обавеза и дужности запослених у државним органима и постављених лица класификоване су као лакше и теже. Дисциплински поступак водила је комисија коју је именовао функционер који руководи државним органом. Ова комисија је, по спроведеном дисциплинском поступку, предлагала функционеру одлуку о утврђивању дисциплинске одговорности са врстом и тежином дисциплинске мере.

Измене и допуне тог закона из 2002. године омогућиле су један сасвим нови приступ уређивању службеничких односа у нашем законодавству пре свега увођењем неких нових функција као што су: управљање људским ресурсима, дефинисање дугорочних циљева и стратегија, као и уобличавање кадровског система у органима државне управе. Редфинисање службеничког система уобличено је Законом о државним службеницима из 2005. године и Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе из 2017. године.

---

<sup>31</sup> „Уредба о оцењивању запослених у државним органима“, Службени гласник РС, 80/92, 137/94.

## Извори:

### Устави и закони

Устав Књажевства Србије из 1835.  
Устав Краљевине Србије из 1888.  
Грађански законик из 1844.  
Закон о чиновницима грађанског реда из 1864.  
Закон о чиновницима из 1923.  
Закон о државним службеницима из 1931.  
Закон о устројству цивилне куће његовог величанства краља из 1931.  
Закон о државним службеницима из 1948.  
Закон о савезној управи из 1965.  
Законом о радним односима у државним органима, Србије, 1991, 1991, 1998, 1999, 2001 и 2002.

### Уредбе

Уредба о распореду звања званичника и служитеља у Министарству грађевина од 15. априла 1931.  
Уредба о распореду звања званичника и служитеља ресора Министарства унутрашњих послова од 27. априла 1931.  
Уредба о распореду звања званичника и служитеља Министарства социјалне политике и народног здравља од 11. маја 1931.  
Уредба о распореду звања званичника и служитеља у ресору Министарства пољопривреде од 25. маја 1931.  
Уредба о распореду звања званичника и служитеља ресора Министарства трговине и индустрије од 8. јуна 1931.  
Уредба о распореду звања званичника и служитеља у ресору Министарства просвете од 24. септембра 1931.  
Уредба о распореду звања званичника и служитеља ресора Министарства шума и рудника од 23. новембра 1931.  
Уредба о рангу стручних школа према средњој школи и факултетима од 1. маја 1933.  
Уредба о накнади путних и сеобних трошкова државних службеника грађанског реда од 12. децембра 1931.  
Уредба о одређивању дисциплинских тужилаца од 30. јуна 1931.  
Уредба о пензионисању државних службеника од 6. новембра 1945.  
Правилник о евиденцији државних службеника од 13. августа 1946.  
Основна Уредба Савезне владе о припадностима савезних државних службеника од 26. септембра 1947.  
Уредба о обавези полагања стручних испита државних службеника од 9. децембра 1950.  
Уредба о стручном оспособљавању и звањима радника од 1950.

## Правилници

Правилник о звањима и платама канцеларијских службеника од 29. марта 1952.  
Правилник о звањима и платама канцеларијских службеника из 1952.

## Л и т е р а т у р а

Александар, Ђурђевић. „Неке опште карактеристике развоја српске уставности и државности“. У: Зборник радова Правног факултета, 1. Нови Сад 2004.  
Јовановић, Слободан. Уставобранитељи и њихова влада: (1838-1858). Београд 1933.  
Кркљуш, Љубомирка. Одабрани извори из правне историје српског народа. Нови Сад 2003.  
Pusić, Eugen. Upravni sistemi. 2, Upravni sistem u Jugoslaviji. Zagreb 1985.  
Krbek, Ivo. Pravo jugoslavenske javne uprave. Knj. 2, Organizacija i službenici. Zagreb 1962.  
Ђурђевић, Ненад. Закони, уредбе и остали прописи Краљевине Југославије издани од 1. децембра 1918. до 31. децембра 1936: азбучни преглед по предметима, са подацима о обнародовању и са означањем неких посебних издања. Београд 1937.  
Јовановић, Слободан. Друга влада Милоша и Михаила. Београд 1933.  
Isti. Основи правне теорије о држави. Београд 1914.  
Костић, Лазар. Административно право Краљевине Југославије. Књ. 1. Устројство управе. Београд 1933.