
ЗАПОШЉАВАЊЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У СРБИЈИ – ДОПРИНОС ДЕФИНИСАЊУ ОСНОВНИХ ПОЈМОВА И АНАЛИЗИ ПРАВНОГ ОКВИРА

УДК 35.082(497.11)

Оригинални научни рад

Јелена Д. Јеринић

С а ж е т а к

У намери да представи основне карактеристике домаћег правног оквира којим је уређено запошљавање у различитим организацијама тзв. јавног сектора, ауторка даје основне напомене о значењу појмова који се у вези са овом темом најчешће користе у јавности. У одређивању тих појмова, она полази од важећих прописа и стратешких докумената и указује на разлике између обухвата тих појмова, као и на разлике и евентуалне недостатке у њиховом одређењу у тим документима. Поред тога, у тексту је дат кратак приказ основних одредаба о запошљавању у идентификованим различитим организационим облицима, односно идентификована су четири различита правна режима која се примењују на запошљавање у организацијама јавног сектора. У оквиру закључних разматрања, истакнути су главни недостаци важећег правног оквира који се огледају пре свега у: непостојању званичне типологије организационих облика, односно неконзистентност у одређивању статуса појединих организација, што за собом повлачи и разлике у правном режиму, у овом случају, запошљавања; широким могућностима за изузимање појединих организационих облика из општег режима запошљавања; као и могућностима за изостављање уобичајене процедуре запошљавања, чак и у оквиру општег режима државно-службеничког система.

Кључне речи: државна управа, јавна управа, јавни сектор, запошљавање, запослени, службеници, службенички систем

-
- 1 Делимични основ за овај текст представља анализа правног оквира коју је ауторка спровела у току 2015. и првој половини 2016. године, у оквиру пројекта *Транспарентно до посла*, који су заједно реализовали Центар за слободне изборе и демократију, ПАЛГО Центар и Балканска истраживачка мрежа (БИРН).

Јавни сектор, јавна управа и државна управа, запошљавање

У медијима често, чак и у изјавама званичника, стручњака или других коментатора, чујемо различите термине – јавни сектор, јавна управа, државна управа и сл., посебно у вези са темом запошљавања или потребе за рационализацијом управе. Понекада се ови термини користе и као синоними, а веома ретко они који их користе уз њих дају и њихову дефиницију, односно детаљније објашњење о томе шта под тим термином подразумевају. У потрази за адекватним дефиницијама или барем разграничењем ових различитих термина, требало би да пре свега можемо да се послужимо званичним документима – прописима или документима јавне политике, као што су стратегије и слични документи.

Државна и јавна управа

Појам државне управе одређен је у Закону о државној управи²⁾, као „део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије”, а чине је „министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације” који се заједно називају органима државне управе.

За разлику од појма државне управе који је јасно и прецизно утврђен, појам јавне управе није. Уједно, он се у званичним документима појављује касније него појам државне управе, а још увек није добио своју законску дефиницију. Оно што се засигурно зна јесте да је шири од појма државне управе, али се чини да доносиоци одлука нису начисто са тим шта би овај појам дефинитивно требало да обухвати. Најбоља илустрација за то јесте текст Стратегије јавне управе у Републици Србији из 2014. године у којој се овај термин и појавио.³⁾ Ова стратегија усвојена је након завршетка реализације раније Стратегије реформе државне управе у Републици Србији (из 2004. године), а идеја њених доносилаца била је управо да принципи модерне државне управе засноване на

2 *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14.

3 *Службени гласник РС*, бр. 9/14, 42/14 – исправка, надаље и: СРЈУ.

тзв. мерит систему или систему заслуга какви су уведени у државну управу буду примењени на шири круг субјеката.

Међутим, у СРЈУ не налазимо дефиницију појма јавне управе која би могла да нас доведе и до исцрпне листе организација које под њега потпадају. Заправо, идеја Стратегије јесте да се под појам јавне управе (или речима Стратегије, „систем јавне управе“) поред органа државне управе (како су горе дефинисани) укључе „и други државни органи који обављају управне послове и јавна овлашћења“, као и „органи покрајинске аутономије и јединица локалне самоуправе, [...] јавне агенције, [...] разноврсна независна регулаторна тела различитих назива, статуса и послова (комисије, агенције) која у оквиру изворног или повереног делокруга обављају управне послове и јавна овлашћења.“ Критеријум је, дакле, у томе да те организације обављају исте или сличне послове онима које обављају органи државне управе. Поред тога, намера Стратегије јесте да у појам јавне управе уврсти и тзв. јавне службе – установе и јавна предузећа – иако препознаје да оне не обављају управне послове, али да је то важно са аспекта „законитог, делотворног, ефикасног и економичног вршења [...] јавних овлашћења“ која су јавним службама поверена, „док услови и начин пружања услуга релевантним субјектима остаје предмет других стратегија и јавних политика у посебним областима“. Коначно, у јавну управу би, према Стратегији требало да спадају и „друга правна и физичка лица којима су одговарајућим законом поверена или ће бити поверена јавна овлашћења (нпр. привредна комора, берза, јавни бележници, удружења јавноправног карактера и сл.).“

Међутим, и сама СРЈУ препознаје да код нас не постоји конзистентна типологија организационих облика, па чак и да не постоји евиденције постојећих органа и организација које би требало да чине део „система јавне управе“, те је то представила као један од значајнијих недостатака постојећег система.⁴⁾ Оваква типологија, па ни каталог организационих облика до завршетка овог текста нису сачињени, односно о томе не постоје званичне информације.

4 На пример у СРЈУ је наведено да „нису увек разумљиви разлози због којих неке организације (нпр. јавне агенције) функционишу независно од Владе и поседују знатан ниво самосталности, уместо да чине део система државне управе са нижим нивоом организационе самосталности, или орган управе у саставу министарстава. Такође није јасно зашто се сматрају економичнијим и ефикаснијим од других организационих облика који су препознати у систему јавне управе.“

Све ово, нажалост, доводи до закључка да појам јавне управе није до краја изведен у званичним документима Републике Србије.

У вези са појединим организационим облицима, у широј јавности неки од њих нису на најадекватнији начин представљени. То је случај, пре свега, са различитим организацијама које носе назив агенције, односно предузећима, о чему ће бити касније речи. За потребе овог текста, различите врсте агенција се заједно означавају термином „државна агенција” који обухвата и јавне агенције, и друге организације које носе назив агенција, на које се не примењује Закон о јавним агенцијама, већ неки други прописи. Такође, овде се користи и термин “државна предузећа”, да би се означила предузећа чији је оснивач држава, а која немају статус јавних предузећа (на која се примењује посебни Закон о јавним предузећима) већ су то предузећа другог облика чији је оснивач држава, на које се у највећој мери примењује Закон о привредним друштвима.

Јавни сектор

А шта је са појмом јавног сектора? Јесте ли он шири или ужи од појама јавне управе?

Одређење јавног сектора у оквиру нашег правног система налазимо искључиво у прописима који се односе или се тичу јавних финансија. Први такав закон је Закон о буџетском систему⁵, по коме је јавни сектор „део националне економије који обухвата општи ниво државе [који укључује буџет Републике Србије, буџете локалних власти, ванбуџетске фондове, укључујући и фондове социјалног осигурања на свим нивоима власти, као и нетржишне и непрофитне институције које су контролисане и финансиране од стране државе на свим нивоима власти], као и нефинансијска предузећа под контролом државе (јавна предузећа) која се примарно баве комерцијалним активностима”.

Касније је појам јавног сектора утврђиван и, на пример, Законом о утврђивању максималне зараде у јавном сектору⁶, где је одређен набрајањем одређених организационих облика, односно на основу квантитативних критеријума који се односе на фи-

5 *Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16.

6 *Службени гласник РС*, бр. 93/12.

нансирање неких организација. Тако, у јавни сектор спале су: јавне агенције, организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама, организације обавезног социјалног осигурања, јавна предузећа чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, правна лица над којима Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и у другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода. Те организације у овом закону су означене као „исплатиоци зарада у јавном сектору.” Три године касније, Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору⁷⁾, јавни сектор је утврђен на другачији начин, позивањем на закон о буџетском систему, са изузетком “јавних предузећа основаних од стране Републике Србије, правних лица основаних од стране тих предузећа, предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом основаних од стране Републике Србије, односно која послују са већинским државним капиталом, јавних медијских сервиса, организационих облика у јавном сектору који су основани међународним уговором или у којима се број запослених одређује у складу са међународним уговором”.

Имајући наведено у виду, можемо закључити само да се појам јавног сектора различито дефинише за потребе посебних закона, односно за потребе посебних околности. Ипак, имајући у виду да је Закон о буџетском систему најопштији пропис од горе наведених, требало би узети да је његово одређење најближе стварном појму јавног сектора у нашој земљи.

Запошљавање

Коначно, појам запошљавања није тешко дефинисати, имајући у виду важеће прописе. Запошљавање, у смислу различитих прописа који уређују радноправни статус запослених у различитим деловима јавне управе или јавног сектора (који ће даље детаљније бити приказани), значи заснивање радног односа, на неодређено или одређено време.

7 Службени гласник РС, бр. 68/15, 81/16 – одлука Уставног суда.

У управи (где се запошљавање обавља у складу са Законом о државним службеницима⁸⁾ или, од скоро, Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе⁹⁾ се радни однос заснива доношењем решења од стране руководиоца органа, док се, у другим деловима јавног сектора (на које се примењује Закон о раду¹⁰⁾), то се дешава закључењем уговора о раду.

Поред тога, људи се у јавној управи и јавном сектору, као и у приватном сектору ангажују и на друге начине, односно закључивањем других врста уговора које уређује Закон о раду као облике „рада ван радног односа“¹¹⁾ (нпр. уговора о делу, уговора о обављању привремених и повремених послова) или неки други закони (нпр. уговор о волонтирању, у складу са Законом о волонтирању¹²⁾). Насупрот запошљавању, ове друге облике можемо назвати и „другим врстама ангажовања.“

Закони који уређују запошљавање у јавном сектору

Запошљавање у различитим организацијама јавног сектора практично је уређено трима различитим законима.¹³⁾ Запошљавање у органима државне управе и другим државним органима превасходно је уређено Законом о државним службеницима. На питања која ЗДС не уређује примењује се општи режим Закона о раду (нпр. трајање радног времена, годишњи одмори и сл.) За одређене групе запослених, односно запослене у одређеним врстама органа, ЗДС дозвољава одступања која је могуће предвидети посебним законима или подзаконским актима.

8 *Службени гласник РС*, бр.79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009 и 99/2014, надаље и: ЗДС.

9 *Службени гласник РС*, бр. 21/16.

10 *Службени гласник РС*, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, надаље и: ЗР.

11 О томе нпр. Зоран Ивошевић, *Радно право*, осмо измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета Унион и ЈП Службени гласник, Београд, 2015, стр. 329-339, где се ови облици означавају као „рад без радног односа“.

12 *Службени гласник РС*, бр. 36/10.

13 О томе нпр. Богољуб Милосављевић, Марио Рељановић, *Анализа позитивно-правних прописа којима је дефинисан радноправни статус запослених у свим деловима јавне управе у Републици Србији*, ПАЛГО Центар, 2015.

Положај запослених у јавним агенцијама и државним и јавним предузећима је у највећој мери уређен Законом о раду. Закон о јавним агенцијама¹⁴⁾ предвиђа да се на права, обавезе, одговорности и зараде директора и запослених у јавној агенцији примењују општи прописи о раду, ако тим или посебним законом није другачије предвиђено. Прописи о државној управи се примењују у погледу законитости, стручности, политичке неутралности, непристрасности, употребе службеног језика и писма, стручне спреме и оспособљености запослених који раде на повереним пословима државне управе и у погледу канцеларијског пословања.

Коначно, положај запослених у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе и аутономне покрајине уређен је, тек од скоро, посебним законом, који је горе наведен, јер је до сада на њих примењиван превазиђени Закон о радним односима у државним органима из 1991. године.¹⁵⁾

Дакле, практично је могуће разликовати четири типа правног режима који се примењују на запошљавање у организацијама јавног сектора: 1) организације на које се у потпуности примењује ЗДС; 2) организације на које се примењује ЗДС уз изузетке предвиђене другим прописима (посебним законима или подзаконским прописима, најчешће уредбама, као што су нпр. Министарство унутрашњих послова, Министарство спољних послова или Министарство одбране); 3) организације на које се примењује ЗР – државне агенције (различитих облика), државна и јавна предузећа; и 4) покрајински и органи локалне самоуправе на које се примењује посебни закон о запосленима.

Правни режим Закона о државним службеницима

Режим предвиђен ЗДС примењује се на државне службенике, а овим законом су они дефинисани као лица чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштва, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина (што је и у ЗДС и у овој анализи означено као државни органи) или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-

14 Службени гласник РС, бр. 18/05, 81/05 – испр.

15 Пуна примена Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе почела је 1. децембра 2016. године.

финансијских, рачуноводствених и административних послова. Поред државних службеника, у државним органима раде и друга лица која немају такав статус, па се на њих не примењује посебан правни режим ЗДС, односно они нису део службеничког система. Са једне стране, то су функционери који на функцију долазе избором или постављењем (нпр. чланови Владе, посланици, судије, јавни тужиоци, заштитник грађана и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада), а са друге тзв. намештеници који у државним органима обављају пратеће помоћно-техничке послове. На радноправни статус намештеника примењује се ЗР, док су положај функционера, односно њихова права по основу рада уређени посебним прописима којима је уређен њихов избор или постављење и мандат, који обично предвиђају мања одступања од општег режима ЗР (нпр. у вези са њиховом платом).

Службенички систем чије су основе утврђене ЗДС осмишљен је тако да спада у круг модерних система заснованих на тзв. *merit* принципу (принципу заслуга). Такође, у погледу могућности запошљавања, он спада у ред комбинованих система, у ком се напредовање одвија прво у затвореном систему (у кругу оних који већ раде у управи), а затим и применом отвореног система напредовања што омогућава и лицима из приватног сектора да под истим условима ступе на службеничка радна места.¹⁶⁾

ЗДС предвиђа две врсте (групе) државних службеника: државне службенике на положају и извршиоце и за њих предвиђа различите начине запошљавања, односно ступања на положај. Државни службеници на положају су они који у државним органима имају овлашћења руководиоца. У оквиру органа државне управе Влада на период од пет година поставља: помоћнике министара, секретаре министарстава,¹⁷⁾ директоре и помоћнике директора

16 В. нпр. Богољуб Милосављевић, *Управно право*, треће измењено и допуњено издање, ЈП Службени гласник, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2010, стр. 133-134; Centar za evropske politike, *Between Discretion and Professionalism: Merit-based Recruitment Policy in the Context of Serbia's Accession Negotiations with the EU*, 2014, http://www.europeanpolicy.org/images/french/brief_cs_francuska_final_en.pdf; SIGMA/OECD, *Public administration reform assessment of Serbia*, April 2014 – <http://www.sigmaxweb.org/publications/Serbia-Assessment-2014.pdf>

17 Секретаре министарстава не треба мешати са државним секретарима који су део тзв. политичке структуре министарстава и Влада их поставља на предлог министра. Они немају статус државних службеника и у министарству остају док траје мандат министра. Са друге стране, секретари министарстава су државни службеници у рангу помоћника министара који руководе посебним

органа управе у саставу министарстава (управа, инспектората и дирекције), директора, заменика директора и помоћнике директора посебних организација (секретаријата, завода и организација другачијег назива) и начелнике округа. Такође, и у другим државним органима (нпр. службама Владе, судовима, тужилаштвима, судовима и сл.) постоје такви положаји, али детаљније бављење њима излази из оквира ове анализе. Са друге стране, извршилачка радна места су сва остала радна места у државним органима на којима се обављају послови из делокруга тих органа (дакле, изузимајући помоћно-техничка радна места намештеника). Сва та радна места разврстана су по звањима (саветници, сарадници и референти), у зависности од сложености послова и потребних услова.

ЗДС предвиђа одређени круг општих услова за запошљавање државних службеника (у оквиру обе групе) који су исти за сва радна места и односе се на пунолетство, држављанство и стручну спрему (за одговарајућу групу звања државних службеника), ранију осуђиваност, односно ранији престанак радног односа због тежих повреда радних дужности. Поред тога, за одређене врсте радних места прописани су посебни услови. На пример, за положаје је то завршен факултет и најмање девет година радног искуства у струци, а за службенике у органима државне управе то је положен државни стручни испит. Службеници који доносе решења у управном поступку морају имати високу стручну спрему, а исто важи и за оне који обављају инспекцијске послове. Посебним законима (који уређују одређену област) могу се прописати другачији посебни услови у погледу стручне спреме, посебних знања и сл. Поред тога, ЗДС предвиђа различит поступак за запошљавање државних службеника на положају и извршилаца.

Положаји се попуњавају на основу интерног или јавног конкурса или без конкурса код поновног постављења због истека времена на које је службеник био постављен. Када се ради о положајима на које поставља Влада (који спадају у оквир у ове анализе), прво се расписује интерни конкурс на ком могу да учествују само државни службеници из органа државне управе и служби Владе. Ако интерни конкурс не успе расписује се јавни конкурс на коме могу учествовати сва лица која испуњавају услове. Обе врсте конкурса спроводи конкурсна комисија коју именује Високи

организационим јединицама министарстава које се баве кадровским, финансијским, информатичким и сличним пословима, често названим секретаријат министарства.

службенички савет. Комисија врши одабир кандидата и саставља листу од највише три кандидата који најбоље испуњавају предвиђене услове и доставља је руководиоцу органа који Влади предлаже кандидата за постављење на положај. Против решења Владе о постављењу није допуштена жалба, али се може водити управни спор. Начин спровођења конкурса, и за положаје и за извршилачка радна места, детаљније је уређен уредбом Владе.¹⁸⁾

Допунама ЗДС из 2014. године¹⁹⁾ предвиђена је могућност постављења вршиоца дужности државног службеника на положају без конкурса, интерног или јавног, на шест месеци. На тај начин се може поставити лице које испуњава услове за рад предвиђене за тај положај. Такав статус може се продужити за још три месеца, ако се у првобитном периоду од шест месеци не изврши постављење на основу конкурса. Према неким информацијама, до ове измене ЗДС, у периоду од 2011. до почетка 2013. године значајан број постављења на положаје извршен је без конкурса, позивањем на одредбу ЗДС која је требала да престане да важи крајем 2010. године.²⁰⁾

Запошљавање на извршилачка радна места у органима државне управе и службама Владе има нешто више модалитета, али је у основи и оно засновано на принципима интерног и јавног конкурса.²¹⁾ Пре свега, извршилачка радна места се могу попунити премештајем из истог органа или преузимањем из другог државног органа. Треба имати у виду да је преузимање могуће само из државних органа, односно органа са републичког нивоа власти, што искључује нпр. запослене у покрајинским или органи-

18 Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима (*Службени гласник РС*, бр. 41/07, 109/09).

19 Садашњи члан 67а. ЗДС (*Службени гласник РС*, бр. 99/14).

20 Подаци организације Транспарентност Србија. В. нпр. <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:422115-Samo-12-sluzbenika-stiglo-po-konkursu>. Наиме, чланом 57. Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима (*Службени гласник РС*, бр. 104/09) предвиђено је да до постављења државних службеника на положаје, постављена и именована лица у државним органима настављају са радом до окончања поступка за попуњавање положаја, с тим што им дужност у сваком случају престаје 31. децембра 2010. године. О томе и: Закључак Владе Републике Србије о начинима окончања јавних конкурса за попуњавање положаја у државној управи из 2007. године (<http://suk.gov.rs/dotAsset/11767.pdf>).

21 За детаљан графички приказ овог поступка в. Слободан Ђамиловић, *Приручник за попуњавање извршилачког радног места у органима државне управе и службама Владе*, Диал, Београд, 2007, стр. 9-11.

ма локалне самоуправе и другим организацијама јавног сектора, између осталог и због тога што се на њихов радноправни статус примењују други прописи, односно што су они са намером изостављени из службеничког система успостављеног ЗДС. Ако место није могуће попунити премештајем или преузимањем, спроводи се интерни конкурс, а затим обавезни јавни конкурс. Обе врсте конкурса спроводи конкурсна комисија коју именује руководилац органа, са обавезним једним чланом из Службе за управљање кадровима (надаље и: СУК). Комисија саставља списак кандидата који испуњавају услове и спроводи селекцију путем писмене провере, усменог разговора и другим методама, па на крају сачињава листу за избор. На интерном конкурс у учествују само државни службеници који раде у органима државне управе и службама Владе, а у случају успешности конкурса доноси се решење о премештају државног службеника. Јавни конкурс оглашава се на интернет презентацији органа државне управе који попуњава радно место, на интернет презентацији СУК²²), на порталу е-управе (што представља новину уведена 2014. године), на огласној табли и на интернет презентацији и периодичном издању огласа Националне службе за запошљавање. Са листе коју сачини конкурсна комисија руководилац органа бира кандидата и доноси решење о пријему у радни однос. Решење се доставља свим учесницима конкурса и они могу да изјаве жалбу на њега у року од осам дана.

По правилу, извршиоци заснивају радни однос на неодређено време. Изузетно, у законом предвиђеним случајевима, могуће је заснивање радног односа на одређено време (замена одсутног службеника, привремено повећање обима посла, на радном месту у кабинету министра и ради обуке приправника).²³) Такав радни однос заснива се без конкурса, осим у случају приправника за које је обавезан јавни конкурс, а само у том случају може да прерасте у радни однос на неодређено време. Лица која први пут ступају у државну службу на извршилачким радним местима, а нису приправници или не раде у кабинету обавезно подлежу пробном раду који за радни однос на неодређено време траје шест месеци.

22 <http://suk.gov.rs/sr/zaposljavanje/konkursi.dot>

23 Члан 63. ЗДС.

Одступања од режима ЗДС

Под претпоставком да радни односи у одређеним државним органима могу имати додатне специфичности, ЗДС оставља могућност одступања од општег режима, односно да се права и дужности службеника у тим органима уреде другачије. То су нпр. војска, полиција, царински или порески органи. У овом тексту, представљени су примери три таква органа.

Тако, у погледу запошљавања, Закон о полицији²⁴ садржи посебне одредбе о условима и начину заснивања радног односа. Радни однос у Министарству унутрашњих послова (МУП) заснива се, по правилу путем конкурса, изузетак је предвиђено преузимање из другог органа. Конкурс је обавезан када је његово спровођење обавезно утврђено законом или правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места који доноси министар. Ипак, то правило се не примењује у случајевима пријема кандидата са високошколских установа који се образују у складу са посебним студијским програмом за потребе МУП по основу претходно закљученог уговора. Треба напоменути да по ранијем закону за пријем полицијских службеника није био обавезан конкурс, а да је Влада уредбом могла да утврди и друга радна места у МУП која се попуњавају без објављивања конкурса, а сада Влада само прописује поступак и начин спровођења конкурса.

Нови закон предвиђа и поступак попуњавања руководећег радног места, на основу интерног конкурса који расписује организациона јединица надлежна за управљање људским ресурсима на предлог надлежног руководиоца. Интерни конкурс се истиче на огласној табли организационих јединица. До попуње руководећег радног места на њега се распоређује вршилац дужности, на предлог надлежног руководиоца.

Закон предвиђа и посебне услове за пријем у радни однос у МУП, а за нека радна места правилником о организацији и систематизацији радних места може се прописати као услов искључиво држављанство Републике Србије. Такође, за пријем у радни однос у МУП прописани су строжији услови у погледу неосуђиваности (нпр. то не могу бити лица која су правноснажно осуђена за прекршај са елементом насиља). Нови закон предви-

²⁴ *Службени гласник РС*, бр. 6/16.

ђа и да приликом заснивања радног односа МУП води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина и познавању језика и писма који је у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе за коју је образована организациона јединица у којој лице заснива радни однос, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини.

У Министарству спољних послова (МСП), у складу са Законом о спољним пословима, поред државних службеника на положају, извршилаца и намештеника, предвиђене су и категорије функционера (у које спадају: државни секретар, шеф сталне дипломатске мисије – амбасадор, амбасадор на нерезиденцијалној основи и генерални конзул) и дипломата (службеника на дипломатским и конзуларним пословима). Законом су предвиђени посебни услови за дипломатска радна места, односно уређен премештај у дипломатско-конзуларно представништво запослених у МСП што се по правилу врши на период до четири године.²⁵⁾

Закон о одбрани прави разлику између државних службеника и намештеника и професионалних војних лица која су распоређена у Министарство одбране (МО).²⁶⁾ Радни однос у МО може засновати лице које поред општих услова испуњава и посебне услове прописане за професионална војна лица које предвиђа министар одбране. Професионално војно лице коме је престала служба у Војсци Србије по потреби службе, непосредним пријемом може се примити у МО у својству државног службеника, односно намештеника на упражњено радно место. За запошљавање у МО су релевантне и две уредбе – једна о пријему у службу у Војску Србије и МО без јавног конкурса и друга о пријему у професионалну војну службу.²⁷⁾ Првом уредбом предвиђене су ситуације у којима се професионална војна лица и војни службеници и намештеници могу примити на упражњено радно место у МО, без јавног конкурса.

25 Закон о спољним пословима (*Службени гласник РС*, бр. 116/07, 126/07 (исправка), 41/09). Чланови 31-45 итд. садржи посебне одредбе о радним односима у МСП.

26 Члан 108. и 110. (*Службени гласник РС*, бр. 116/07, 88/09, 88/09, 104/09, 10/15).

27 Уредба о пријему на службу у Војску Србије и Министарство одбране без јавног конкурса (*Службени гласник РС*, бр. 3/09) и Уредба о пријему у професионалну војну службу (*Службени гласник РС*, бр.112/2008, 34/10).

Запошљавање у државним агенцијама и јавним и државним предузећима

Међу организацијама које носе назив агенција највећа разноликост у погледу организационих облика, односно прописа који се примењују на њихову организацију и деловање. Пре свега, то су јавне агенције, основане у складу са Законом о јавним агенцијама²⁸).

Међу јавне агенције спадају нпр. Агенција за лиценцирање стечајних управника, Агенција за осигурање депозита, Агенција за привредне регистре, Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије, Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге, Агенција за лекове и медицинска средства Србије, Развојна агенција Србије и многе друге.

Међутим, ЗЈА се примењује и на неке друге организације које не носе назив агенција, као што је нпр. Директорат за цивилно ваздухопловство, а са друге стране, на неке организације које носе назив агенције, овај закон се не примењује, већ су оне у статусу привредних друштава (као што је случај са Агенцијом за осигурање и финансирање извоза), установе (нпр. Антидопинг агенција, што је слично и бившој Агенцији за приватизацију за коју је било предвиђено да се на њу примењују прописи о јавним службама) или други сличан статус (нпр. Агенција за осигурање депозита према закону о њеном оснивању има статус привредног субјекта).

На рад јавних агенција поред ЗЈА, као општег закона, примењују се и посебни закони којима је предвиђено њихово оснивање.²⁹ ЗЈА предвиђа да се на права, обавезе, одговорности и зараде запослених у јавној агенцији примењују општи прописи о раду (дакле, ЗР), ако ЗЈА или посебним законом није нешто друго одређено (а у посебним законима за наведене три агенције то није

28 *Службени гласник РС*, бр. 18/05, 81/05, надаље и: ЗЈА.

29 Оснивање одређене јавне агенције увек је предвиђено законом – или законом који уређује одређену област (нпр. Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге - Законом о електронским комуникацијама, *Службени гласник РС*, бр. 44/10, 60/13 – одлука УС, 62/14) или законом о агенцији (нпр. Закон о Агенцији за лиценцирање стечајних управника, *Службени гласник РС*, бр. 84/04, 104/09, 89/15 или Закон о Агенцији за осигурање депозита, *Службени гласник РС*, бр. 14/15).

случај). Такође, овај закон уређује поступак именовања директора јавне агенције на основу јавног конкурса.

Као што је речено, законима којима су оне осниване предвиђено је да се на њих примењују други прописи, а не Закон о јавним агенцијама. То је случај са агенцијама које су основане пре доношења ЗЈА (па закони о њиховом оснивању касније нису са њим усклађене), али и са неким другим, које су основане касније. Пример за први случај представљала је доскорашња Агенција за приватизацију. Законом о Агенцији за приватизацију предвиђено је да она послује у складу са прописима о јавним службама и то без навођења на коју врсту јавне службе се тачно мисли, с обзиром на то да термин јавне службе по нашим прописима обухвата јавна предузећа, која се оснивају у профитним или комерцијалним делатностима и установе које постоје у тзв. друштвеним делатностима³⁰. Законом о јавним службама (иначе из 1991. године) предвиђено је да се на оснивање, организацију и рад установе, сходно примењују прописи који се односе на предузећа, ако законом није друкчије одређено. То би значило да се на радне односе запослених у Агенцији примењује ЗР.³¹

Постоје и агенције које се обично називају „регулаторним агенцијама” или „регулаторним телима”, што би требало да их одвоји од јавних агенција. Такав, донекле специфичан статус има, рецимо, Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ) која је Законом о електронским комуникацијама одређена као „независна регулаторна организација”, што је категорија која се среће још само у једном пропису који је тренутно на снази – Закону о електронским медијима³² који Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ) назива „самосталном независном регулаторном организацијом”. Међутим, за разлику од РАТЕЛ-а, на права и дужности запослених у стручној служби РЕМ примењује се ЗДС.³³ Закон о електронским комуникацијама предвиђа да РАТЕЛ послује у складу са ЗЈА, а да се директор Агенције бира на јавном конкурс у.

30 В. члан 2. Закона о Агенцији за приватизацију (*Службени гласник РС*, бр. 38/01, 135/04, 30/10, 115/14).

31 В. члан 12. Закона о јавним службама (*Службени гласник РС*, бр. 42/91, 71/94, 79/05, 83/14).

32 *Службени гласник РС*, бр. 83/14.

33 В. члан 5. Закона о електронским медијима.

Треба напоменути да поред ових агенција постоје и агенције које представљају органе државне управе и то као посебне организације (што ЗДУ дозвољава, какве су на пример Безбедносно-информативна агенција или Републичка агенција за мирно решавање радних спорова³⁴⁾), али и као органи у саставу министарстава (што излази ван оквира предвиђеног ЗДУ, какве су Агенција за заштиту животне средине, орган у саставу Министарства пољопривреде и заштите животне средине или Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција, у саставу Министарства одбране).³⁵⁾ На овакве агенције, односно њихове запослене, природно, примењује се ЗДС.

Због тога је једини сигурни начин да се утврди статус одређене јавне агенције или друге организације која носи назив агенција да се консултује посебни закон којим је та агенција или организација основана.

Дакле, на овај или онај начин различите организације које носе назив агенција (а овде их називамо државним агенцијама, иако то није термин који користе домаћи прописи) у највећем броју случајева на статус својих запослених, па тиме и њихово запошљавање примењују општи ЗР, иако су барем по природи посла који обављају њихови запослени много ближи државним службеницима него запосленима у приватном сектору. Тешко је, без званичних докумената на ту тему, претпоставити шта је била мотивација за такво изузимање, осим можда жеље да се управо запошљавање у тим организацијама ослободи поступка предвиђеног ЗДС или других прописа који тангирају државне службенике, као што су нпр. прописи о платама. Са друге стране, запошљавање у јавним агенцијама је на посредан начин под контролом Владе, с обзиром да јавне агенције подлежу ограничењима броја запослених у републичкој администрацији у складу са Законом о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији, а њихове систематизације радних места морају бити у складу са одговарајућим актима Владе.

Када су у питању различита предузећа чији је оснивач држава (али и органи нижих нивоа власти), треба разликовати јавна

34 Члан 7. Закона о мирном решавању радних спорова (*Службени гласник РС*, бр. 125/04, 104/09).

35 Чланови 5. и 12. Закона о министарствима (*Службени гласник РС*, бр. 44/14). ЗДУ, наиме, предвиђа да органи у саставу могу бити управе, инспекторати и дирекције и не оставља могућност образовања органа са другачијим називом (в. чл. 29. ЗДУ).

предузећа и друга предузећа, која овде означавамо као државна, а која се појављују као неки облик привредног друштва (друштва са ограниченом одговорношћу или акционарска друштва). Можемо их назвати државним предузећима, јер их је основала и њихов власник, делимични или потпуни, је држава. Само јавна предузећа подлежу посебном правном режиму предвиђеном Законом о јавним предузећима³⁶⁾, док се на остале примењује Закон о привредним друштвима и самим тим ЗР. Међутим, то не значи да је положај запослених у јавним предузећима другачији од њих. Ранији Закон о ЈП је изричито предвиђао примену ЗР, а садашњи се о томе уопште не изјашњава, али се то може закључити из одредаба које говоре о закључењу уговора о раду, у складу са ЗР, за директоре и извршне директоре у јавним предузећима. Закон о ЈП посебно уређује избор извршних директора од стране директора јавног предузећа и избор директора јавног предузећа од стране Надзорног одбора на основу јавног конкурса.

Када је у питању запошљавање, ЗР уређује заснивање радног односа у делу II. (чланови 24-47) и не предвиђа никакве посебне услове за послодавца у погледу начина спровођења поступка запошљавања (нпр. расписивање конкурса или оглашавања на неки начин), нити предвиђа било какве посебности када се запошљавање дешава у организацијама јавног сектора. Радни однос се у складу са ЗР заснива уговором о раду који потписују послодавац и запослени, за разлику од државних службеника чији се радни однос заснива решењем. ЗР забрањује дискриминацију по било ком основу, укључујући лица која траже запослење, односно дискриминацију у односу на услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла.³⁷⁾

Запошљавање у органима локалне самоуправе и аутономне покрајине

На запослене у покрајинским и органима ЈЛС дуго је примењиван вишеструко превазиђени Закон о радним односима у државним органима који ни приликом свог доношења почетком 1990-их година није био намењен овој групи запослених, већ је његова сходна примена на њих замишљена као привремено решење. У међувремену измењени су прописи о службеницима на ре-

36 Службени гласник РС, бр. 15/16.

37 В. чл. 18. и 20. ЗР.

публичком нивоу, док су запослени на локалном и покрајинском нивоу остали без таквог прописа, све до почетка 2016. године.

Циљ овог закона је да и на покрајинском и локалном нивоу уведе службенички систем заснован на истим или сличним стандардима како то чини ЗДС. У погледу запошљавања, предвиђена су такође упоредива решења која се заснивају на премештају, интерном или јавном конкурсу.

Неколико закључака о основним карактеристикама правног оквира

Први закључак, који се намеће чак и летимичним погледом на законе који уређују запошљавање у одабраним организацијама јавног сектора јесте разноврсност организационих облика који се у широј јавности иначе сматрају веома сличним због саме чињенице да носе префикс јавни или државни. Сама разноврсност облика не чуди, али пажњу привлаче разлике које у статусном смислу постоје између организација са веома сличним делокругом. Статусне разлике повлаче за собом и друге, у овом случају значајне разлике у начину запошљавања и радноправном статусу запослених. Најсликовитији пример за то су свакако агенције. Неконзистентност у приступу илуструје већ наведени пример РАТЕЛА и Регулаторног тела за електронске медије, с обзиром да се ради о телима у истом статусу на која се примењују различита правила, али и други наведени примери. Ова разноликост облика и мноштво прописа којима су они уведени отежавају озбиљнију анализу или евалуацију система запошљавања у јавном сектору. Стога је овај текст зато остаје само мали покушај да се на ту разноликост укаже.

Остају нејасни критеријуми за изостављање одређених организација јавног сектора из општег правног режима предвиђеног за државне органе, у овом случају режима ЗДС. Разликовање радноправног режима одређених категорија запослених у јавном сектору постоји готово у свим државама ЕУ, али за то постоје јасни и конзистентни критеријуми.³⁸⁾ У нашем систему, поред ЗЈА који на генералан начин искључује јавне агенције из службеничког система, постоји велики број секторских закона којима су осниване

38) О томе: Јелена Јеринић, *Анализа правног и институционалног оквира у вези са запошљавањем у јавном сектору*, Центар за слободне изборе и демократију, БИРН, ПАЛГО центар, 2015, стр. 26-37.

појединачне организације у оквиру јавног сектора који, у одсуству општих критеријума, готово насумично одређују различите статуре тих организација, односно примену ЗДС или ЗР (а у већини случајева се чини да је то ЗР). Ову неконзистентност и разноликост илуструју и ставови изнети у СРЈУ.

Чини се, такође, да могућност изузимања одређених органа државне управе из општег режима ЗДС није довољно јасно дефинисана, односно да су изостали јаснији и егзактнији критеријуми за изузимање одређених органа или, боље рећи, за одређене категорије службеника у оквиру тих органа. Одступања се, разумљиво, односе на услове за запошљавање у одређеним органима, али у одређеном броју случајева и на могућност запошљавања без јавног конкурса, за шта би било потребно детаљније објашњење, односно образложење.

Коначно, забрињавају могућности за изостављање уобичајене процедуре запошљавања, посебно постављења на положај органима државне управе, као што је новоуведена могућност постављења вршилаца дужности државних службеника на положају. Штавише, њеним законским уређењем ова могућност је добила карактер системског решења. Иако је јасно да такво решење свакако има практичне вредности, требало би размотрити потребу да се и у таквим ситуацијама спроведу барем значајнији делови поступка одабира државних службеника на положаја, а то се пре свега односи на консултовање одговарајућих стручних тела, посебно Високог службеничког савета.

Литература

Centar za evropske politike, *Between Discretion and Professionalism: Merit-based Recruitment Policy in the Context of Serbia's Accession Negotiations with the EU*, 2014, http://www.europeanpolicy.org/images/french/brief_cs_francuska_final_en.pdf (последњи пут преузето 13.12.16.)

Зоран Ивошевић, *Радно право*, осмо измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета Унион и ЈП Службени гласник, Београд, 2015.

Јелена Јеринић, *Анализа правног и институционалног оквира у вези са запошљавањем у јавном сектору*, Центар за слободне изборе и демократију, БИРН, ПАЛГО центар, 2015.

Богољуб Милосављевић, *Управно право*, треће измењено и допуњено издање, ЈП Службени гласник, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2010.

Богољуб Милосављевић, Марио Рељановић, *Анализа позитивноправних прописа којима је дефинисан радноправни статус запослених у свим деловима јавне управе у Републици Србији*, ПАЛГО центар, 2015.

SIGMA/OECD, *Public administration reform assessment of Serbia*, April 2014 – <http://www.sigmaweb.org/publications/Serbia-Assessment-2014.pdf> (последњи пут преузето 14.12.16.)

Слободан Ћамиловић, *Приручник за попуњавање извршилачког радног места у органима државне управе и службама Владе*, Диал, Београд, 2007.

Jelena Jerinic

PUBLIC SECTOR EMPLOYMENT IN SERBIA - CONTRIBUTION TO THE DEFINITION OF BASIC TERMINOLOGY AND ANALYSIS OF THE LEGAL FRAMEWORK

Resume

In an attempt to present the basic features of the Serbian legal framework governing employment in various organisations of the so-called public sector, the author first provides basic remarks on terminology related to this issue, which is most often heard in the public discourse. In determination of the basic terms, she uses current legislation and policy documents and points out the differences in the scope of those terms, as well as to differences and potential shortcomings of their determination in the legislation. The terms defined are: state administration (*državna uprava*), public administration (*javna uprava*), public sector (*javni sektor*) and employment (*zapošljavanje*). State administration relates exclusively to central government administration and some other state bodies performing similar tasks, while the term public administration should relate to a much wider circle of organisations, encompassing also provincial and local administration, public agencies, so-called public services (public enterprises and institutions), and other forms of organisations performing public tasks. The latter term, though, is not defined by legislation, nor exhaustively listed by policy documents, even though the national strategy for the reform of public administration recognises that this should be done, by way of establishing a comprehensive catalogue of public administration entities. The public sector is defined in several laws, mostly relating to the budgetary system and public sector financing, in different ways, en-

compassing different organisational forms in each of the law. The term employment, finally, should be understood both as full-time employment, but also to include other forms of engagement of relevant staff, usually contract based and in conformity with general labor legislation.

The second part of the text provides a short overview of basic provisions of current legislation on employment in the public sector concerning different organisations and identifies four different legal regimes applicable to employment in different public sector organisation. The different regime concern: 1) central level organisations (or bodies) which are completely under the regime of the Law on state civil servants; 2) organisations and bodies to which this law is applied, with exceptions envisaged by other legislation (specific laws or by-law, usually government decrees, such as Ministry of the Interior, Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Defense); 3) organisations to which the general Labor Law applies, such as state agencies (of different forms) and state and public enterprises; and 4) bodies of the autonomous province and local governments to which a specific law applies.

In conclusion, the authors points towards three main points of concern in relation to the current legal framework. Firstly, there is no official typology of organisational forms comprising the public sector in Serbia, which results in inconsistency in determination of status of specific organisations. This, in turn, results in differences in legal regime – in this specific case, in relation to methods of employment. Secondly, this initial analysis has identified broad possibilities for exclusion of certain organisations from the general employment regime. Finally, there are possibilities for exclusions from the regular employment procedure, even within the general civil service regime.

Keywords: public administration, public sector employment, employees, officers, civil service system

* Овај рад је примљен 26. 10 2016. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 15. 11. 2016. године.