

ПОПУЊАВАЊЕ СЛОБОДНИХ РАДНИХ МЕСТА У СЛУЖБЕНИЧКОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

***Апстракт:** Општи режим радног односа темељи се на правним нормама садржаним у закону, колективном уговору или другом општем акту и односи се на све запослене, ако посебним законом није другачије уређено. Поред једног општег, постоји одређени број посебних режима који подразумевају правила и принципе радног односа која су утврђена посебним законом. Тако, у Републици Србији посебним прописима регулисан је радни однос државних службеника.*

Важећим Законом о државним службеницима из 2005. године обухваћен је читав низ питања радног односа државних службеника (права и дужности службеника, начела њиховог деловања, напредовање, одговорност итд.). Међу овим питањима као посебан изазов за проучавање истиче се проблематика попуњавања слободних радних места, односно дефинисање службеничких радних места, њихово разврставање а, затим, и сама процедура пријема у службу. Овде се јасније него било где другде може уочити разлика између општег режима радног односа прописаног Законом о раду и посебног режима радног односа државних службеника прописаног Законом о државним службеницима.

Из наведеног разлога, овај рад бави се анализом прописа Републике Србије у домену питања разврставања радних места државних службеника и процедуре попуњавања ових радних места.

***Кључне речи:** извршилачко радно место, положај, општи услови за пријем, интерни конкурс, јавни конкурс.*

Увод

У свету данас јасно се може уочити тенденција ка модернизацији радних односа у јавном сектору, као и тренд приближавања статуса јавних службеника статусу радника у приватном сектору. Такође, приметно је увођење механизма тржишног деловања у јавни сектор ради његове веће ефикасности. Ипак, границе у овим трендовима се морају поставити. Наиме, држава као послодавац у свом деловању мора заштити и обезбедити остваривање јавног интереса.

Свака правна држава посебним прописима регулише радноправни положај државних службеника. Република Србија је 2005. године донела Закон о државним службеницима¹ и Закон о државној управи.² Ови закони представљају неопходан темељ за отпочињање и успешну реализацију дуго очекиваних промена државне управе у нашој земљи. Доношењем ових закона постављене су основе за функционисање новог службеничког система у Србији. Закон о државним службеницима ступио је на снагу 1. јула 2006. године.

Разлози за доношење овог Закона су бројни. Запослени у државним органима имају специфичан положај у односу на запослене код других послодаваца из чега произилази потреба да се њихов положај регулише на посебан начин. Даље, на рад у државним органима не делују тржишни принципи који би најбоље обезбедили ефикасност рада државног органа, па се је неопходно успоставити посебан режим рада у државним органима који треба да надомести тржишни принцип. За запослене у јавном сектору важи посебан режим права и дужности и због тога што се њихов рад плаћа из јавних средстава, а држава је њима и послодавац и законодавац у исто време.

Специфичност радноправног положаја државних службеника огледа се, поред осталог, и у начину заснивања радног односа, тачније у начину попуњавања слободних радних места у државним органима.

Законска дефиниција државних службеника

Пре него што се почне са анализом попуњавања слободних радних места у службеничком систему Републике Србије, потребно је дати дефиницију државних службеника и указати на још неке кадрове у управи.

Као што се може приметити већ у уводним одредбама Закона о државним службеницима, запослени у државним органима деле се на државне службенике

¹ Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, број 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008 и 104/2009)

² Закон о државној управи („Службени гласник РС“, број 79/2005, 101/2007 и 95/2010)

и намештенике. Државни службеник је, према законској дефиницији, лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Овакво негативно одређење појма државних службеника значило би, даље, да државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера. Дакле, ова лица су функционери.

Као врста кадрова у управи постоје и намештеници. Намештеник је лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу (спремачица, курир, возач и др.). Наиме, државни службеници врше послове који су примерени искључиво државним органима и који су непосредно повезани са вршењем државне власти, док намештеници врше послове који су опште природе и који се врше и у приватном сектору.

Послодавац државним службеницима и намештеницима је Република Србија, док права и дужности послодавца врши руководилац државног органа, ако овим или посебним законом или другим прописом није другачије одређено. Ово решење, поред тога што прецизно одређује послодавца и лице која врши права послодавца, тим одређењем истовремено обезбеђује континуитет радног односа при преласку државног службеника из једног у други државни орган, што према претходно важећем закону није било могуће јер је запосленом службенику престајао радни однос преласком у други државни орган где је он поново заснивао радни однос.

По својој природи, Закон о државним службеницима је посебан закон, јер се на права и дужности из радног односа која овим Законом, или на њему заснованим прописима, нису уређена на државне службенике примењују општи прописи о раду, тј. Закон о раду.³ Уколико се има у виду да Закон пружа могућност да се поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу уредити и другачије од овог Закона, ако то произилази из природе послова тих службеника, намеће се закључак да, и у односу на овај Закон који има карактер *lex specialis*, може постојати још ужи и „специјалнији“ закон који има карактер *lex specialisimus*. За намештенике обим примене овог Закона је знатно ужи јер се на њих примењују општи прописи о раду и Посебан колективни уговор, осим у погледу оних права и дужности које су уређене Законом о државним службеницима или другим законом.

³ Закон о раду („Службени гласник РС“, број 24/2005, 61/2005 и 54/2009)

Врсте радних места државних службеника

У зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности за рад државног органа, сва радна места државних службеника деле се на положаје и извршилачка радна места.

Положај је радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу. Ово је највише радно место на коме може да се ради у својству државног службеника и до кога може да се напредује. Положај се стиче постављењем од Владе или другог државног органа или тела. Влада поставља на положај помоћника министра, секретара министарства, директора органа управе у саставу министарства, помоћника директора органа управе у саставу министарства, директора посебне организације, заменика и помоћника директора посебне организације, директора службе Владе, заменика и помоћника директора службе Владе, заменика и помоћника Генералног секретара Владе, Републичког јавног правобраниоца, заменика Републичког јавног правобраниоца и начелника управног округа. Положаји у судовима и јавним тужилаштвима одређују се актом Врховног касационог суда Србије, односно Републичког јавног тужиоца, а положаји у осталим државним органима одређују се њиховим актима.

Преостала радна места припадају категорији извршилачких радних места, укључујући и радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица у државном органу. Извршилачка радна места разврставају се, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад, на звања: виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт.

Овакав систем разврставања радних места усмерен је ка стварању предуслова за квалитетан рад државних службеника, награђивање и напредовање који, пре свега, узима у обзир послове на којима државни службеник ради, а тек онда његово радно искуство, а са циљем да стимулативно делује на најстручније кадрове у државној управи.

Попуњавање слободних радних места – опште напомене

Попуњавање слободних радних места једно је од централних питања службеничке политике. Она подразумева планско и систематско деловање на попуњавању службеничких радних места и стварање услова за рад, тако да органи јавне управе или јавне службе функционишу делотворно и ефикасно, да се стварају услови да се службеници оптимално стручно усавршавају и развијају своје каријере, да истовремено имају осећај задовољства у таквом раду, као и да се подиже друштвено уважавање рада у јавној управи.⁴

4 М. Влатковић, Службеничко право, Бања Лука College, Бања Лука, 2009., стр. 82.

Због специфичности послова које државни службеници обављају, као и због одсуства тржишних механизма у одређивању положаја државних службеника што може резултирати доношењем погрешних одлука приликом нових запошљавања (као што је запошљавање на основу политичке припадности, непотизам и слично), заснивање радног односа у својству државног службеника подлеже посебним условима. Стицање својства службеника претпоставља одређену процедуру која је регулисана законом и која треба да обезбеди поштовање одређених демократских принципа као што су јавност, слобода, једнакост и доступност државне службе свима под једнаким условима, али и да обезбеди конкуренцију способности, што ће омогућити избор најквалитетнијих кадрова. Без обзира која техника пријема у службу се користи (намештање, именовање, конкурс итд.) воља обе стране остаје битан елемент заснивања службе.⁵

Закон о државним службеницима предвиђа да се као државни службеник може запослити пунолетан држављанин Републике Србије који има прописану стручну спрему и испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, ако му раније није престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци. Поред ових услова, за рад на положају потребан је и завршен факултет и најмање девет година радног искуства у струци.

Радна места, потребан број извршилаца и услови за рад на сваком радном месту одређују се правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу. Да би могло да се попуни радно место потребно је да кумулативно буду испуњена два услова – да је радно место предвиђено правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места и да се попуњавање слободног радног места уклапа у донесени кадровски план.

Начин попуњавања слободних радних места зависи од тога да ли се попуњава извршилачко радно место или положај.

Попуњавање извршилачких радних места

Приликом попуњавања извршилачких радних места приоритет има премештај државног службеника из истог државног органа. Ако руководица одлучи да слободно радно место не попуни службеником државног органа којим руководи, може се спровести интерни конкурс, а уколико интерни конкурс није спроведен или није успео, обавезно се спроводи јавни конкурс. Ако не успе ни јавни конкурс, радно место се не попуњава или руководица може одлучити да спроведе нови јавни конкурс.

⁵ Б. Шундерић, Природа акта којим се успоставља службенички однос, Радно и социјално право, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2005., стр. 37.

Треба нагласити да Закон прави разлику између попуњавања извршилачких радних места у органима државне управе и службама Владе и попуњавања извршилачких радних места у осталим државним органима.

У органима државне управе и службама Владе обавезно се спроводи интерни конкурс ако радно место није попуњено премештајем службеника из истог државног органа. На интерном конкурсима могу да учествују само државни службеници из органа државне управе и служби Владе. Све конкурсе оглашава Служба за управљање кадровима. На овај начин интерни конкурс представља средство које омогућава оптимално коришћење унутрашњих кадровских потенцијала државног органа. Интерни конкурс спроводи конкурсна комисија коју именује руководилац. Када интерни конкурс успе, доноси се решење о премештају, где садржина решења зависи да ли је изабрани кандидат из истог или другог државног органа. Решење о премештају се доноси, јер се кандидат већ налази у радном односу и то код истог послодавца, Републике Србије. Интерни конкурс није успео уколико конкурсна комисија утврди да ниједан кандидат није испунио мерила прописана за избор.

Уколико не успе интерни конкурс, обавезно се спроводи јавни конкурс. На јавном конкурсима имају право учешћа сва заинтересована лица. Овај конкурс, такође, спроводи конкурсна комисија и објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије“ и неком од дневних јавних гласила које излази на територији целе Републике. Када се оконча рок за пријављивање, конкурсна комисија проверава формалну исправност пријава и, затим, саставља списак кандидата који испуњавају услове конкурса и међу њима спроводи изборни поступак. У изборном поступку се оцењују стручна оспособљеност, знања, вештине кандидата. Кандидате који покажу најбоље резултате конкурсна комисија уврштају на листу за избор, а затим листу доставља руководиоцу. Руководилац је обавезан да изабере лице са листе. Уколико се изабере лице које је већ државни службеник, доноси се решење о премештају. Уколико се изабере лице које то није, доноси се решење о пријему у радни однос. У случају да ниједан кандидат није испунио мерила прописана за избор, јавни конкурс није успео.

Када је реч о попуњавању извршилачких радних места у осталим државним органима, примењују се одредбе о интерном и јавном конкурсима које важи за попуњавање радних места у органима државне управе и службама Владе, осим одредаба о саставу конкурсне комисије и о надлежности Службе за управљање кадровима.

По правилу, радни однос се завива на неодређено време. На одређено време може се да заснује радни однос ради замене одсутног државног службеника, због привремено повећаног обима посла који постојећи број државних службеника не може да изврши, на радним местима у кабинету и ради обуке приправника. Радни однос на одређено време заснива се без интерног или јавног конкурса, изузев при пријему приправника.

Пробни рад је обавезан за све који први пут засивају радни однос у државном органу, а нису приправници, нити раде у кабинету. Државни службеници на положају не подлежу пробном раду.

Попуњавање положаја

Попуњавање положаја одвија се према Законом утврђеном редоследу радњи. Овде се, такође, спроводи интерни и јавни конкурс. При том, интерни конкурс је обавезан ако положај попуњава Влада. У осталим случајевима може се одмах спровести јавни конкурс, а интерни конкурс је само могућност. Државни службеник може, по протеклу времена на које је постављен на положај, бити поново постављен на исти положај без спровођења икаквог конкурса.

Када положај попуњава Влада, интерни и јавни конкурс оглашава Служба за управљање кадровима, а спроводи конкурсна комисија. На интерном конкурс кад положај попуњава Влада могу да учествују само државни службеници из органа државне управе и служби Владе. По окончаном изборном поступку, конкурсна комисија саставља лису од највише три кандидата који су показали најбоље резултате и листу доставља руководиоцу или другом лицу надлежном да Влади предложи кандидата за постављење на положај. Али, ова лица нису дужна да изаберу лице са достављене листе, с тим да уколико то не учине, у обаези су да о разлозима за то обавесте Високи службенички савет и Службу за управљање кадровима.

Уколико интерни конкурс не успе, спроводи се јавни конкурс. Интерни конкурс није успео ако Влади није предложен кандидат за постављење на положај или ако Влада није поставила предложеног кандидата. Ако ни после јавног конкурса Влади не буде предложен кандидат за постављење на положај или она не постави предложеног кандидата, спроводи се нови јавни конкурс. Иначе, на интерни и јавни конкурс кад положај попуњава Влада примењују се одредбе закона о интерном и јавном конкурс при попуњавању извршилачких радних места.

На попуњавање положаја у осталим државним органима сходно се примењују одредбе Закон о интерном и јавном конкурс кад положај попуњава Влада, осим одредаба о саставу конкурсне комисије и о надлежности Високог службеничког савета и Службе за управљање кадровима.

Државном службенику престаје рад на положају кад протекне време на које је постављен, ако поднесе писмену оставку, ако ступи на функцију у државном органу, органу аутономне покрајине или локалне самоуправе, ако буде укинут положај, ако му радни однос престане навршењем радног века или његовим писменим отказом, или ако буде разрешен. Престанак рада на положају утврђује се решењем које доноси државни орган или тело надлежно за постављење државног службеника.

Државни службеник коме је положај укинут због укидања државног органа има право да, до протеча времена на које је био постављен, буде постављен на положај у државном органу који је преузео делокруг укинута државног органа, ако новим правилником буде предвиђен исти или сличан положај и он за њега испуњава услове. Уколико такав положај не постоји, државни службеник има иста права и дужности као да му је положај престао протеклом времена на које је постављен. Иста права и дужности има и државни службеник коме је положај укинут услед тога што је део делокруга државног органа, у коме је и положај, преузео други државни орган. Ако државни орган буде укинут, а његов делокруг не преузме ниједан државни орган, државни службеник коме је положај укинут постаје нераспоређен.

Закључак

Због специфичности и важности послова које државни службеници обављају, од велике важности је да заснивање радног односа ових лица буде подвргнуто посебној процедури. Ово је неопходно да би се избегло могуће доношење погрешних одлука приликом нових запошљавања, као што је запошљавање на основу политичке припадности, непотизам и слично.

Закон о државним службеницима детаљно нормира поступак пријема лица у службу, односно попуњавање слободних радних места у државним органима. Прописане сложене процедуре требало би да представљају брану за све евентуалне грешке и пропусте приликом пријема лица у службу, јер, познато је да створити квалитетног државног службеника није лако, па се зато ни њихова упражњена места не могу заменити лицима која не испуњавају постављене захтеве.

Aleksandra Ilić, LL.B.

Teaching Assistant, Faculty of Occupational Safety, Niš

VACANCY FILLING IN THE CIVIL SERVICE OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The general operational mode of employment relationship is founded on legal norms contained within the law, collective contracts, or other general acts, and pertains to all employees unless otherwise specified by a special law. In addition to one general, there are a certain number of more specific modes of operation, which include regulations and principles of employment relationship defined by a special law. Thus, in the Republic of Serbia, special provisions regulate the employment relationship of civil servants.

The current Law on Civil Servants from 2005 includes a whole set of issues of civil servants employment relationship (rights and obligations of civil servants, principles of their work activity, advancement, liability, etc.). Among these issues, especially challenging for studying is the issue of filling employment vacancies, i.e. the definition of civil service job positions, their classification, and finally, the hiring procedure. Here it is easier than anywhere else to observe the difference between the general mode of employment relationship, prescribed by the Labour Law, and the specific mode of civil servant employment relationship, prescribed by the Law on Civil Servants.

Hence, the paper provides an analysis of Serbian regulations pertaining to the classification of civil service job positions and the procedure of their subsequent filling.

Key words: *non-executive position, executive position, general hiring terms and conditions, internal vacancy announcement, public vacancy announcement.*

