

## **ПОЈАМ И ВРСТЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА**

**Апстракт:** Један од најважнијих услова квалитета рада управе је њен персонални састав. Из тог разлога, све савремене државе велику пажњу поклањају правилној селекцији кадрова и њиховом непрестаном усавршавању и образовању.

Под кадровима у управи подразумевају се сва запослена лица која обављају послове и задатке у органима управе.

Као што појам службеника није јединствен у теоријском смислу, тако овај појам није јединствен ни у законодавној пракси уређивања. На основу позитивноправних прописа у Републици Србији све кадрове у државној управи можемо поделити на државне функционере, државне службенике и запослене који немају статус државних службеника (намештенике).

Такође, могуће су и различите класификације државних службеника.

С обзиром на различите могуће дефиниције и поделе државних службеника може се закључити да је пожељно појам службеника извучити из позитивноправних прописа сваке државе посебно, јер није могуће дати један општи појам јавног службеника који би важио истовремено за све, а различите правне системе, или за исти правни систем у различито време.

**Кључне речи:** државни службеници, теоријски појам, позитивноправни појам, различите поделе.

## **УВОД**

Управну делатност могу обављати државни и недржавни субјекти. Државни субјекти који врше управну делатност су органи управе, државни неуправни органи (представничка тела, извршни органи-председник Републике и влада), управне организације и неуправне организације којима су поверена јавна овлашћења (имаоци јавних овлашћења). Као недржавни субјекти који врше управну делатност могу се појавити јавна предузећа, јавне установе, органи локалне самоуправе. За разлику од државне управе која се, у организационом смислу, може дефинисати као скуп државних органа којима је основна делатност обављање управних послова, недржавна управа подразумева обављање општих корисних делатности друштва, као њихове основне делатности, и вршење управне делатности, као допунске, од стране организација којима су законом поверена јавна овлашћења.

Свака организација или организациони облик рада који остварује друштвено потребне, јавне или друге послове које не могу обављати појединци има у основи три аспекта - организациони, људски и циљни. Организација подразумева организациону структуру људи и средстава за постизање неког одређеног циља.

У овом раду биће речи о људском елементу који је карактеристичан за јавну управу – кадрове у управи, али са посебним нагласком на државне службенике као кадрове управе.

## **ПОЈАМ И ВРСТЕ КАДРОВА У УПРАВИ**

Један од најзначајнијих фактора квалитета рада управе јесте њен персонални састав, односно људи запослени у њој, њихове способности, стручност и морални квалитети. Из тог разлога, све савремене државе велику пажњу поклањају правилном избору кадрова, њиховом образовању и усавршавању кроз различите обуке, тренинге и стицање практичних вештина.

Под кадровима у управи подразумевају се сва запослена лица која обављају послове и задатке у органима управе. То су сва физичка лица која су ангажована на обављању послова и задатака из делокруга органа државне управе (управне, стручне, техничке и друге). У орган државне управе кадрови долазе на различите начине, имају различит положај у њима, различита овлашћења, права и дужности. Из тог

разлога, кадрови у управи могу се поделити на неколико категорија и то: народни представници (непосредно их бира народ), политички функционери (бира их представнички орган) и службена лица. На основу позитивноправних прописа у Републици Србији све кадрове у државној управи можемо поделити на државне функционере (министри, директори), државне службенике и запослене који немају статус државних службеника (намештенике).

### **ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ СЛУЖБЕНИКА**

Ступајући на рад у службу одређеног државног органа, лице преузима вршење одређених послова и стиче статус државног службеника. Однос који службеник успоставља са државом назива се службенички однос. Службенички однос представља релацију између службеника, као запосленог лица које обавља рад професионално, и државе, као послодавца. Међутим, за државу рад могу обављати две групе лица које врше два облика рада – рад у функцији и рад у служби. Рад државног функционера представља вршење делатности државног органа, а рад стручног и помоћног особља представља вршење послова у оквиру делатности државног органа. Вршење функције зависи од извршавања стручних и помоћних послова. Да би се вршила функција неопходно је стручно знање професионалног апарата кога чине запослени, односно службеници који ове послове врше као своје занимање. Да би функционер вршио функцију органа он мора имати организовану стручну службу којој ће бити поверено вршење послова у вези са остваривањем конкретне функције власти. Лица на функцију долазе избором од стране народа или представничког органа. Други облик рада врше лица у служби државног органа, државни службеници.

Појму службеника у теорији приступа се углавном са два становишта.

Најшире посматрано, појам службеника везује се за вршење неке јавне службе у којој, по природи ствари, спада и служба у државним органима. Лица која те службе обављају називају се јавни, односно државни службеници<sup>1</sup>. Према овом становишту, појам службеника

---

<sup>1</sup> Најпогодније би било користити појам службеник као општи појам за сва лица која су у појединим периодима у нашој држави различито називана, као на пример државни службеници, радници у органима и установама јавних служби, запослени

односи се на сва лица која обављају послове јавне службе без обзира на организациони облик те службе, природу и значај посла или ранг, односно својство, лица у тој служби. Значи, својство службеника имају сва лица која, на основу закона, врше послове јавне службе.

Према другом становишту, појам службеника се, такође, везује за вршење послова јавне службе, али лица која учествују у раду организације јавне службе деле се на оне који се, с обзиром на права и обавезе које имају, одликују већим значајем за функционисање јавне службе. Њиховим радом непосредно се остварују основни циљеви јавне службе чиме се обезбеђује њена сталност, континуитет и квалитет рада. То су службеници. Поред њих, у функционисању јавних служби учествују и лица која су за службу везана на привремен и тренутан начин или обављају техничке и помоћне послове којима се не остварују функције јавне службе као такве, већ се њима обезбеђују услови да се функције јавне службе остваре радом службеника. Ово је основ поделе на службенике као професионална или редовна лица у јавној служби, на почасне и хонорарне службенике и на раднике, односно намештенике.

Када се имају у виду ова разматрања у дефинисању појма службеника, могу се даље сагледати и схватања појединих истакнутих теоретичара о појму јавног службеника.

Николо Кавалијери, као један од старијих аутора јавног права, наводи да је „чиновник државе сваки који преузима обавезу да ће своје знање и вештину ставити у службу државе уз наплату из државног прорачуна и то тако да ту службу обавља као занимање, коме се стално посветио, да у њему, улажући своју физичку и душевну снагу, створи услове господарске егзистенције<sup>2</sup>.“

Александар Балтић сматра да појам јавног службеника у најширем смислу речи обухвата многобројне, разноврсне и компликоване правне службене односе, да он садржи неколико појмова који се суштински разликују и, другим речима, да обухвата неколико категорија јавних службеника. Полазећи од правнофункционалне стварности, овај

---

у државним органима итд. Заједничко за сва ова лица је да су она увек обављала послове јавне службе ма у ком организационом облику то било (државном органу, установи, друштвеној служби).

<sup>2</sup> Николо Кавалијери, О правном односу између чиновника и државе, Загреб, 1911, стр. 7.

аутор службенике дели на сталне или професионалне чиновнике, почасне јавне службенике, принудне јавне службенике, помоћне јавне службенике и јавне службенике са приватноправним карактером (по уговору).<sup>3</sup> Најважнију категорију представљају чиновници, јер сваки чиновник јесте јавни службеник, али сваки јавни учесник, службеник у служби, није самим тим и чиновник. Чиновници су лица која су вољно и на сталан начин инкорпорисана за стална службена места или службена звања у сталним кадровима јавних служби, која примају плату утврђену законом, уредбом или буџетом. Из ове дефиниције произилазе елементи појма јавни службеник, и то: јавна служба, добровољни пријем службе, инкорпорација у сталне кадрове и плата. Све ово карактеристика је само чиновника, а не и осталих набројаних врста јавних службеника.

У свом другом раду<sup>4</sup>, Александар Балтић наводи једну другу поделу и то на редовне или професионалне јавне службенике, почасне јавне службенике, принудне јавне службенике и помоћне јавне службенике. Редовни јавни службеници су лица која су добровољно, лично, радноправно и функционално везана и укључена, тј. инкорпорисана, за стална и утврђена радна места или звања у сталним кадровима јавних служби и која за свој рад примају плату. Битни елементи појма редовног службеника су јавна служба, добровољни пријем службе, лична радноправна функционална веза, укључивање, односно инкорпорација, у сталне кадрове и плата. Као што се може видети, битни елементи појма редовног службеника у овом раду разликују се од елемената изнетих докторској дисертацији А. Балтића из 1939. године, јер се овај појам проширује и елементом радноправно функционалне везе.

Иво Крбек сматра да појам „лица државне службе“ у ширем функционалном смислу обухвата сва лица која врше било какву јавну функцију у широком смислу те речи<sup>5</sup>. За темељни појам „лица државне службе“ у широком смислу речи битно је да такво лице делује у име

3 Александар Балтић, Општа теорија појма јавног службеника, с нарочитим освртом на југословенско законодавство и кривични законик, докторска дисертација брањена 1938. године на Београдском универзитету, стр. 15.

4 Александар Балтић, О појму јавног службеника, Архив за правне и друштвене науке, број 2/1956, стр. 17-37.

5 Иво Крбек, Лица у државној служби, Загреб, 1948, стр. 6.

одређеног државног органа, да се његова делатност сматра делатношћу одређеног државног органа. Крбек у државном апарату разликује две врсте службеника – службенике од каријере и пригодне службенике. С обзиром на правне односе лица државне службе, он даље разликује принудне и контрактуалне службенике, а основа за поделу је чињеница да ли је ступање у државну службу добровољно или принудно и да ли је садржај службеничких односа када је лице ступило у државну службу уређено јединствено унапред државним прописима или то лице може са државом да склопи посебан уговор.

Никола Стјепановић јавне службенике дели на редовне или професионалне, почасне, принудне и контрактуалне. Од посебног значаја су редовни службеници који се могу дефинисати као лица која се налазе у служби државе и других јавних служби вршећи послове јавне службе као своје редовно занимање и то вољно, професионално, трајно и плаћено.

Ратко Марковић сматра да лица у органима државне управе чине „људски супстрат“ тих органа. То су сви појединци који су ангажовани у обављању послова и задатака у органима управе, и та лица долазе на различите начине у органе управе, имају различит положај у њима, различита овлашћења и дужности, па се у складу са тим мерилима могу и поделити у одређене групе<sup>6</sup>. Према овом аутору, запослени у органима државне управе потпадају под радноправни режим запослених у државним органима. Та лица послове у органима државне управе обављају као своје трајно и редовно занимање, као своју професију, за разлику од изабраних и постављених лица. За тип радног односа на који се примењују прописи о радним односима у државним органима употребљава се и термин службенички однос, а запослени у државним органима називају се службеницима. Овакво схватање подразумева службенички однос не као класичан радни однос, него као вршење службе, односно службених овлашћења која, поред осталог, обухватају и могућност ауторитативног иступања, тј. вршења државне власти.

Слободан Јовановић дефинише службенике као лица која су јавно-правним уговором обавезна да трајно служе држави. Ова дефиниција указује на три елемента која чине појам службеника. Пре свега, јавни

---

<sup>6</sup> Ратко Марковић, Управно право, Београд, 2002, стр. 162-163.

службеник је лице које врши послове јавне службе, док је државни службеник лице које врши послове државне службе. Затим, службеник се налази у хијерархијском односу чији елемент јесте и субординација. На крају, он је уговором преузео обавезу да трајно служи држави. И овај аутор указује на разлику која постоји између чиновника и лица која су обавезна према држави на основу приватноправног уговора, као и на разлику између чиновника и обичних поданика.

### **ПРАВНА РЕГУЛАТИВА РАДНИХ ОДНОСА ЈАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Свака правна држава посебним прописима регулише радноправни положај државних службеника и намештеника. Држава Србија 2005. године донела је Закон о државним службеницима<sup>7</sup> и Закон о државној управи<sup>8</sup> који представљају темељ за успешно отпочињање дуго очекиваних промена државне управе. 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 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. Затим, на рад у државним органима не делују тржишни принципи који би најбоље обезбедили ефикасност рада државног органа, па се наметнула потреба успостављања посебног режима рада у државним органима који треба да надомести тржишни принцип. За запослене у јавном сектору важи посебан режим права

---

<sup>7</sup> Народна скупштина Републике Србије, на седници Једанаестог ванредног заседања у 2005. години, 14. септембра 2005. године донела је Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, број 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09). Одредбе Закона о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, број 48/91, 66/91, 39/02), који је престао да важи доношењем Закона о државним службеницима 2005. године, сходно се примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона који ће регулисати њихов положај.

<sup>8</sup> Закон о државној управи („Службени гласник РС“, број 79/05, 101/07)

и дужности јер се њихов рад плаћа из јавних средстава, а држава је њима и послодавац и законодавац у исто време.

До ступања на снагу Закона о државним службеницима 2006. године, у Републици Србији се на запослене у државним органима примењивао Закон о радним односима у државним органима донет 1991. године. Овај Закон имао је одређене слабости. Поред осталог, недостаци овог Закона били су: поступак пријема у радни однос, који је предвиђао обавезан јавни оглас, није садржавао правила селекције која би омогућила избор најбољих кандидата; постављање помоћника министара, секретара министарстава, руководиоца посебних организација, директора органа у саставу министарстава, директора владиних служби итд. вршило се актом Владе, без спроведеног конкурса, што је у пракси доводило до волунтаризма и преваге политичких над стручним мерилима; систем звања није био доведен у везу са јединственом класификацијом послова чиме је створена могућност да се звања, а тиме и напредовање, добрим делом стичу на основу година радног стажа независно од сложености и одговорности послова које запослени врше или њиховог знања и способности, што је деловало дестимулативно на запослене; системско, планско, стручно усавршавање запослених, које би побољшало њихову стручност и квалитет рада, само је начелно било уређено. Из поменутих разлога, наметнула се потреба успостављања службеничког система заснованог на стандардима који су прихваћени у упоредноправним системима.

Закон о државним службеницима из 2005. године ствара нормативни оквир за ефикаснији и компетентнији рад запослених у државним органима, јачање правне државе, ефикаснији рад државних органа и, у крајњем, максимално задовољавање јавног интереса. Овим Законом испуњавају се стандарди и принципи Европске уније у области службеничког система које су прихватиле све државе чланице Европске уније и које морају да испуне и државе које претендују на улазак у Европску унију.

### **ПОЗИТИВНОПРАВНИ ПОЈАМ СЛУЖБЕНИКА**

Као што ни у теорији не постоји јединствено одређење појма службеника, тако појам службеника није јединствен ни у законодавној

пракси уређивања. Уколико би се узело у разматрање законодавство наше државе након Другог светског рата могле би се уочити бројне и веома различите дефиниције овог појма.

Према Закону о државној управи из 2005. године, који је сада на снази, послове из делокруга органа државне управе врше државни службеници. Овим Законом предвиђено је да се положај државних службеника уређује посебним законом што је и учињено Законом о државним службеницима. Дакле, закон који уређује права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника јесте Закон о државним службеницима из 2005. године.

Према овом Закону, с обзиром на врсту послова коју обављају, постоје државни службеници и намештеници. Државни службеници врше послове примерене искључиво државним органима, из њиховог делокруга, док намештеници обављају послове који се, иначе, могу вршити и у приватном сектору (пратећи, помоћни и технички послови).

У Закону о државним службеницима дефинисање државних службеника врши се путем негативне енумерације. Државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или их поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера.

## **НЕКЕ ПОДЕЛЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА**

С обзиром на то да у теорији постоје два основна појма државне управе и јавне службе - у функционалном и органском смислу, тако би и службеници могли да се дефинишу са функционалног и органског становишта. У функционалном смислу службеник је свако лице које обавља послове јавне службе, без обзира на организациону структуру или облик вршења послова. Ту спадају сва лица која обављају послове који имају природу послова јавне службе без обзира да ли их обављају у оквиру државног апарата, посредством институција недржавне управе, организација јавне службе или у органима локалне самоуправе. Појам службеника са органског становишта обухвата она лица која раде у одређеним, изричито дефинисаним, органима односно организацијама

јавне службе без обзира на природу и врсту посла. Оба ова приступа у чистом смислу имају недостатке. У функционалном смислу појам службеника је недовољно јасан с обзиром на велики број различитих послова који спадају у послове јавне службе. Недостатак органског појма је у томе што у организацијама и органима јавних служби раде људи који обављају помоћне, техничке послове и који се не могу сврстати у јавне службенике.

Према елементу воље, службеници се деле на принудне, прагматичке и контрактуалне службенике. Код принудних службеника од њихове воље не зависи ни ступање у статус службеника, нити одређивање садржине службеничког односа (нпр. војна служба, разноврсне обавезе и сл.). Због тога је исправније говорити о јавној дужности него о јавној служби. Ова категорија и не спада у јавне службенике у савременом смислу због одсуства редовности, јер не примају плату већ један облик накнаде. Данас нема и не може бити оваквих службеника од каријере. Прагматички (стални) службеници су они који својом вољом одлучују да ли ће ступити у службу у органе и организације јавне службе, остати у њима, али је садржина службеничког односа одређена објективним правом независно од њихове воље. Контрактуални (уговорни) службеници не одлучују само да ли ће уопште ући у службу у орган и организацију јавне службе, већ и под којим условима и на који начин ће постојати и трајати њихов службенички однос. Садржина службеничког односа одређује се уговором, а не објективном правном нормом.

## **ЗАКЉУЧАК**

На основу изнетог може се закључити да, као што појам службеника није јединствен у теоријском смислу, тако овај појам није јединствен ни у законодавној пракси уређивања. Он се употребљава у више различитих садржина.

Начелно, службеницима би се могла означити лица која обављају послове у органима и организацијама јавне службе, претежно интелектуалне природе, као своје трајно и редовно занимање. У службенике не би спадали чланови представничких тела, с обзиром на одсуство елемента професионалности. То важи и за чланове колегијалних тела

у органима и организацијама јавних служби из реда грађана који те послове врше привремено и пригодно, јер им недостаје елемент стабилности и професионалности.

На крају, може се извести закључак да је пожељно појам службеника извучити из позитивноправних прописа, јер није могуће дати један општи појам јавног службеника који би важио истовремено за све, а различите правне системе, или за исти правни систем у различито време.

*Aleksandra Ilić, LL.B.  
Teaching Assistant,  
Faculty of Occupational Safety, Niš*

## **NOTION AND TYPES OF CIVIL SERVANTS**

### **Summary**

*One of the most important factors of the work quality of an administration is its personnel structure. Accordingly, all modern states give substantial attention to proper selection of personnel and their constant education and professional development.*

*Administrative personnel consist of all employees who perform duties and tasks in administrative bodies.*

*Just as there is no single definition of the term civil servant so the term is not uniform in the legislative practice. According to legal regulation in the Republic of Serbia, all personnel in public administration can be classified into government officials, civil servants, and other employees (without the civil servant status).*

*In addition, different classifications of civil servants are possible.*

*With different possible definitions and classifications of civil servants, we conclude that it is desirable to utilize the term civil servant as defined in legal regulations of individual states, because it is impossible to provide a single, generalized definition of a civil servant valid for all, but different, legal systems and for one legal system in a different time.*

**Key words:** *civil servants, notion in the theory, positive law notion, different classifications.*



***СТУДЕНТСКИ РАДОВИ НАГРАЂЕНИ НА  
КОНКУРСУ ФОНДА “СЛАВОЉУБ ПОПОВИЋ”  
ЗА НАЈБОЉИ ТЕМАТ ИЗ ОБЛАСТИ  
УПРАВНОГ ПРАВА 2010. ГОДИНЕ***

