

KOPAONIČKA ŠKOLA PRIRODNOG PRAVA – SLOBODAN PEROVIĆ  
KOPAONIK SCHOOL OF NATURAL LAW – SLOBODAN PEROVIĆ

*Universitas Iuris Naturalis Copaonici*

36. Susret  
36<sup>th</sup> Meeting

**MEĐUNARODNI PRAVNI ODNOSI  
I PRAVDA**  
**INTERNATIONAL LEGAL RELATIONS  
AND JUSTICE**

Zbornik radova 36. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava  
– Slobodan Perović  
Proceedings of the 36<sup>th</sup> Meeting of Kopaonik School of Natural Law  
– Slobodan Perović

MEĐUNARODNA NAUČNA KONFERENCIJA  
INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE

Kopaonik, 13 – 17. decembar 2023  
Kopaonik, 13 - 17 December 2023

Tom II/Volume II



Beograd, 2023

MEĐUNARODNI PRAVNI ODNOSI I PRAVDA  
INTERNATIONAL LEGAL RELATIONS AND JUSTICE

Zbornik radova 36. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović  
Proceedings of the 36<sup>th</sup> Meeting of Kopaonik School of Natural Law – Slobodan Perović

Međunarodna naučna konferencija, 13. – 17. decembar 2023.

International Scientific Conference, 13 - 17 December 2023

*Izdavač/Publisher*

Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović  
Patrijarha Gavrila 12, Beograd

E-mail: office@kopaonickaskola.rs

www.kopaonikschool.org

*Glavni i odgovorni urednik/Editor-in-Chief*

JELENA S. PEROVIĆ VUJAČIĆ

Predsednik Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović  
President of the Kopaonik School of Natural Law – Slobodan Perović

*Sekretar/Secretary*

Andrea Nikolić

*Uređivački odbor/Editorial Board*

Prof. dr Đorđe Đorđević, Prof. dr Nataša Delić, Dr Hajrija Mujović, Mr Gordana Petković, Prof. dr Edita Kastratović, Dr Božidar Otašević, Prof. dr Milan Škulić, Prof. dr Olga Jović-Prlainović, Dr Uroš Novaković, Prof. dr Dobrosav Milovanović, Prof. dr Zoran Lončar, Prof. dr Zorica Vujošević, Dr Christa Jessel-Holst, Prof. dr Dragor Hiber, Akademik prof. dr Zoran Rašović, Prof. dr Nikola Mojović, Prof. dr Nina Planojević, Prof. dr Gordana Ilić-Popov, Akademik prof. dr Mirko Vasiljević, Dr Dragiša Slijepčević, Miroslav Nikolić, Jasminka Obućina, Dr Mirjana Glintić, Prof. dr Jelena S. Perović Vujačić, Dr Thomas Meyer, Dr Nataša Hadžimanović, Prof. dr Stojan Dabić, Prof. dr Mirjana Radović, Predrag Trifunović, Prof. dr Ljubinka Kovačević, Dimitrije Milić, Prof. dr Sanja Danković Stepanović, Dr Đorđe Krivokapić, Andrea Nikolić, Prof. dr Gordana Stanković, Prof. dr Ivana Krstić, Akademik prof. dr Radovan Vukadinović, Dr Jelena Vukadinović Marković, Prof. dr Gordana Vukadinović, Prof. dr Saša Bovan, Prof. dr Vladan Petrov

*Međunarodni naučni odbor/International Scientific Committee*

Xavier Blanc-Jouvan (Professor emeritus at the University of Paris I Panthéon-Sorbonne, France), Rajko Kuzmanović (President of the Academy of Sciences and Arts of Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina), Prof. dr Gian Antonio Benacchio (University of Trento, Italy), Prof. dr Francesca Fiorentini (University of Trieste, Italy), Vlado Kambovski (Macedonian Academy of Sciences and Arts, North Macedonia), Prof. dr Aleksandra Maganić (Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia), Dr Mateja Đurović (King's College London, UK).

*Kompjuterska obrada/Pre-print*  
Miodrag Panić

*Dizajn korica/Cover design*  
Uroš Živković

*Tiraž/Number of Copies: 500*

*Štampa/Print*

FUTURA, Novi Sad

ISBN-978-86-81956-22-9 (serija) / ISBN-978-86-81956-19-9

---

Radovi u ovom Zborniku podležu anonimnoj recenziji od strane dva recenzenta. Ocene iznesene u člancima objavljenim u ovom Zborniku lični su stavovi njihovih autora i ne izražavaju stavove uredništva ni institucija u kojima su autori zaposleni. Svi radovi u ovom Zborniku se objavljuju po pozivu, a njihovi autori imaju svojstvo pozvanih predavača na konferenciji.

ZORICA VUKAŠINOVIĆ RADOJIČIĆ  
ALEKSANDRA RABRENOVIĆ

## MEĐUNARODNI PRINCIPI I STANDARDI EVROPSKE UNIJE: KA PROFESIONALNOJ JAVNOJ UPRAVI SRBIJE

*Konceptualna pitanja reforme javne uprave kao što su jačanje profesionalizma i odgovornosti u radu uprave od suštinskog su značaja za unapređenje uprave u Republici Srbiji i usaglašavanje sa međunarodnim i evropskim principima. U radu se analiziraju međunarodni i evropski standardi o unapređenju javne uprave, sa posebnim osvrtom na profesionalizaciju uprave kroz uspostavljanje strateškog, pravnog i institucionalnog okvira i preduzimanje neophodnih mera jačanja sistema upravljanja kadrovima. Prikazani su najznačajniji evropski upravni standardi i njihovo usaglašavanje sa pravilima i praksom u Srbiji. Iako je strateški i pravni okvir funkcionisanja sistema uprave u potpunosti usaglašen sa međunarodnim i evropskim principima, aktuelni su naponi da se pravna rešenja implementiraju u praksi.*

*Ključne reči: javna uprava, profesionalizacija, međunarodni i evropski principi javne uprave, pravni okvir, Srbija*

### U V O D

Ključni cilj u radu uprave je zaštita javnog interesa i efikasno sprovođenje javnih politika uz odgovornost prema građanima i drugim korisnicima javnih usluga.

---

Prof. dr Zorica Vukašinović Radojičić, redovni profesor, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd, e-mail: [zorica.vr@kpu.edu.rs](mailto:zorica.vr@kpu.edu.rs).

Dr Aleksandra Rabrenović, viši naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu, e-mail: [a.rabrenovic@iup.rs](mailto:a.rabrenovic@iup.rs). Rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta pod nazivom *Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija* koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija RS (br. 179045), a realizuje Kriminalističko-policijski univerzitet u Beogradu.

Postavljanjem politički neutralnih stručnih temelja za donošenje i izvršavanje političkih odluka, izbegava se politički voluntarizam koji negativno utiče na kvalitet javnog upravljanja, opasnost da vlast svoje interese realizuje donošenjem odluka izvršne vlasti, umesto putem demokratskih transparentnih procedura i da uprava počne da služi pojedincima i uskim interesnim grupama, umesto javnom interesu. Poštovanje načela zakonitosti i smanjenje diskrecionih odlučivanja, jačanje integriteta državnih službenika, profesionalizam u radu, dosledna primena principa odgovornosti ostaju nepromenjene vrednosti rada javne uprave.

Upravi su potrebni obučeni kadrovi koji u dinamičnom okruženju moraju pratiti aktuelne trendove i odgovoriti potrebama građana i drugih korisnika. Upravni službenici bi svojim kompetencijama i integritetom trebalo da budu stručna podrška političkim rukovodiocima koji će na taj način jačati svoj autoritet za donošenje legitimnih odluka. „Nastajanje široke demokratizacije i poštovanje profesionalizma razvija se samo u uslovima 'departizacije' i razdvajanja političkog personalizovanog uticaja od državnog aparata.“<sup>1</sup> Preciziranjem, usvajanjem i efektivnom primenom evropskih upravnih principa u pravcu profesionalizma i depolitizacije moguće je smanjenje političkih i drugih uticaja na rad službenika u državnoj i javnoj upravi. U većini službeničkih sistema, centralno pitanje depolitizacije odnosi se na prisutnost političke diskrecije u procesu postavljenja i razrešenja najviših službeničkih radnih mesta. Mnogi autori ističu višeznačnost pojma politizacije ukazujući na njen ideološki, vrednosni, strukturalni aspekt.<sup>2</sup> S obzirom na to da su rukovodioci u javnoj upravi ključni u formulisanju i sprovođenju javnih politika i ujedno posrednici između političkog i administrativnog ambijenta, imaju važnu ulogu u obezbeđivanju profesionalnog i nepristrasnog rada.

## MEĐUNARODNI PRINCIPI RAZVOJA JAVNE UPRAVE

Standardima međunarodnih organizacija – Organizacije ujedinjenih nacija, Saveta Evrope, Međunarodne organizacije rada i drugih promoviše se zakonit, profesionalan, odgovoran i transparentan rad uprave. Prioritetne aktivnosti Ujedinjenih nacija odnose se na razvoj dobro organizovanih struktura državne uprave i državnih organa, prijem stručnih kadrova, razvoj društva koje doprinosi

---

<sup>1</sup> Zorica Vukašinović Radojičić, *Evropski službenički sistemi*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2013.

<sup>2</sup> Yves Meny, Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe – Britain, France, Italy, Germany*, third edition, Oxford University Press, New York, 1998, 305; Jon Pierre, B. Guy Peters, *Handbook of Public Administration*, Sage, London, 2003.

jačanju vladavine prava i izgradnji odgovornih i transparentnih institucija na svim nivoima uprave.<sup>3</sup> Aktima Ujedinjenih nacija promoviraju se: načelo zakonitosti (vladavina prava), profesionalizam, transparentnost, efikasnost, efektivnost, jednakost, odgovornost, etičnost i uspostavljanje i primena integrisanih i povezanih elemenata sistema upravljanja kadrovima.<sup>4</sup> Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda Saveta Evrope spada u najvažnije regionalne sporazume.<sup>5</sup> Savet Evrope je preporukama definisao standarde dobre prakse i pravila ponašanja javnih službenika.<sup>6</sup> Značajna je Preporuka o vršenju diskrecionih ovlašćenja od strane upravnih vlasti koja promoviraju principe „dobre uprave“.<sup>7</sup> Detaljnije, čl. 7 Evropskog kodeksa dobrog upravnog postupanja, javni službenici mogu primenjivati ovlašćenja isključivo u svrhe koje su zakonski utemeljene ili motivisane javnim interesom.<sup>8</sup> Standardi ponašanja koji imaju značajnu ulogu u prevenciji korupcije, edukovanju službenika i promeni etičke klime u upravnim organima i organizacijama bliže su definisani Kodeksom Saveta Evrope o ponašanju javnih službenika.<sup>9</sup> Međunarodne i regionalne standarde je potrebno kritički inkorporirati u domaće zakonodavstvo,<sup>10</sup> a „inostranu ekspertizu bi trebalo udružiti sa domaćom i uspostaviti stalan, stvaralački dijalog.“<sup>11</sup>

---

<sup>3</sup> The United Nations, The Charter of the United Nations, 1945, <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>, 20. 6. 2020.

<sup>4</sup> Z. Vukašinić Radojičić, *Pravna pitanja službeničkih odnosa*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2015, 90; The Sustainable Development Goals Report 2020, 64. New York, <https://www.gcdclearinghouse.org/resources/sustainable-development-goals-report-2020>, 18. 12. 2020; UN, *The 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York, 2015, <https://www.prog-ocean.org/our-work/agenda-2030/>, 4. 6. 2017.

<sup>5</sup> Council of Europe, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Strasbourg, 1950, [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf), 22. 6. 2023.

<sup>6</sup> Council of Europe, Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 24 February 2000 at the 699<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies).

<sup>7</sup> Council of Europe, Recommendation No. R(80)2 Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative authorities.

<sup>8</sup> Evropski parlament, Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/sr/3510>, 20. 8. 2023.

<sup>9</sup> Council of Europe, *Codes of Conduct for Public Officials*, Recommendation Rec (2000) 10, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 of May 2000 and explanatory memorandum, Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, 2001.

<sup>10</sup> Z. Vukašinić Radojičić, Dejan Vučetić, *Profesionalizacija javne uprave u Srbiji*, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd, 2021, 5.

<sup>11</sup> Dragoljub Kavran, *Javna uprava-reforma, trening, efikasnost*, Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije, Udruženje za javnu upravu Srbije, FON, UNDP, Beograd, 2003, 253.

## STANDARDI EVROPSKI UNIJE I PRIMENA U REPUBLICI SRBIJI

Vremenom se faktori konvergencije evropskih upravnih principa preciziraju, a prvobitno postavljeni standardi menjaju i dopunjuju (Samit u Kopenhagenu, Madridski samit šefova država i drugi). Iako smernice o razvoju nacionalnih upravnih sistema nemaju pravnoobavezujuće dejstvo, Evropska komisija ih koristi kao standarde za ocenu napretka u procesu pristupanja. Od posebnog su značaja standardi definisani u okviru programa SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*). Prilikom definisanja upravnih standarda, Evropska komisija polazi od toga da bi standardi razvoja trebalo da odgovaraju različitim modelima državne uprave – klasičnom Veberovom modelu uprave i sistemu zasnovanom na Novom javnom menadžmentu.<sup>12</sup> Dokument pod nazivom „Smernice za razvoj i kontrolu sistema državne uprave za sticanje članstva u Evropskoj uniji“ (*Control and Management System Baselines for European Union Membership*)<sup>13</sup> dopunjen je Principima razvoja javne uprave (*The principles of Public Administration*) 2014. i 2017. godine.<sup>14</sup> U okviru Principa, razvijen je i Metodološki okvir za praćenje primene principa, kojim se omogućava procena stanja javne uprave i ostvareni napredak.<sup>15</sup> Prioriteti u okviru kojih su definisani principi rada uprave odnose se na: 1) Strateški okvir reforme javne uprave; 2) Planiranje i koordinacija politika; 3) Javnoslužbenički sistem i upravljanje kadrovima; 4) Odgovornost; 5) Pružanje javnih usluga; 6) Upravljanje javnim finansijama. Postojanje strateškog pristupa sprovođenju reforme javne uprave jedan je od ključnih zahteva Evropske unije.

Na osnovu Zakona o planskom sistemu Republike Srbije,<sup>16</sup> Vlada Republike Srbije usvojila je Strategiju reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine,<sup>17</sup> u kojoj se kao opšti reformski cilj ističe dalje poboljšanje rada javne uprave i kvaliteta kreiranja javnih politika u skladu sa evropskim Principima javne uprave i obezbeđivanje visokog kvaliteta usluga građanima i privrednim

<sup>12</sup> Martin Painter, B. Guy Peters, *Tradition and public administration*, Palgrave Macmillan, New York, 2010, 19–30.

<sup>13</sup> SIGMA Baselines, *Control and Management System Baselines for European Union Membership*, 1999. <https://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/35007180.pdf>, 20. 6. 2010.

<sup>14</sup> SIGMA, OECD, *The Principles of Public Administration*, 2017, <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>, 20. 6. 2022.

<sup>15</sup> SIGMA, OECD, *Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, 2017, <http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf>, 10. 3. 2020.

<sup>16</sup> Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 30/18.

<sup>17</sup> Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 42/21, 9/22 – Odluka.

subjektima, kao i profesionalne javne uprave koja će značajno doprineti ekonomskoj stabilnosti i povećanju životnog standarda.<sup>18</sup> Strategija predviđa i institucionalne strukture za upravljanje reformom i sprovođenje reformskih aktivnosti na političkom i službeničkom nivou koji je u Srbiji uspostavljen. Ključni standard Evropske unije o unapređenju rada javne uprave odnosi se na jačanje profesionalizma kroz uspostavljanje i razvoj efikasnog sistema upravljanja kadrovima.<sup>19</sup> S jedne strane, nameću se zahtevi predvidivosti i „stabilnosti“ službeničkog sistema, dok je sa druge strane, neophodno obezbediti balansiran pristup i fleksibilnost u upravljanju kadrovima. Ovako definisan princip obuhvata sledeće segmente: zapošljavanje zasnovano na zaslugama i jednak tretman kandidata u procesu selekcije; sprečavanje direktnog/indirektnog političkog uticaja na rukovodeće pozicije; obezbeđenje pravičnog i transparentnog sistema plata; efikasan sistem stručnog usavršavanja; pravičan i efektivan sistem ocenjivanja; napredovanje/mobilnost na osnovu objektivnih i transparentnih kriterijuma i zasluga; mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije; poštovanje radne discipline; preciziranje razloga za prestanak radnog odnosa. Ovi standardi podrazumevaju da se prijem i selekcija kadrova zasniva na principu meritornosti, da su eksplicitno propisani opšti i posebni uslovi za prijem u radni odnos, regulisan proces selekcije i postupanje komisija, propisan kompetentan sastav članova komisija u odnosu na radna mesta koja se popunjavaju, mogućnost ulaganja pravnih sredstava protiv nezakonitih ili nesvrshodnih odluka.

Važnost unapređenja sistema upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi u Republici Srbiji prepoznata je i u godišnjim izveštajima o napretku Evropske komisije, kojima se sugerise neophodnost promene strateškog i pravnog okvira u pravcu depolitizacije uprave i jačanja upravljanja ljudskim resursima zasnovanog na zaslugama.<sup>20</sup> Izveštaj Evropske komisije o praćenju napretka u oblasti javne uprave u Republici Srbiji iz 2021. godine,<sup>21</sup> koji je zasnovan na proceni primene principa i praćenju indikatora definisanih Metodološkim okvirom za procenu principa javne uprave,<sup>22</sup> potvrđuje napredak u ovoj oblasti, u odnosu na raniji period.<sup>23</sup> Kada je reč o pravnom

---

<sup>18</sup> *Ibidem.*

<sup>19</sup> SIGMA, OECD, *The Principles of Public Administration*, 2017, op. cit., 17.

<sup>20</sup> SIGMA, *Monitoring report, The principles of Public Administration, Serbia, 2017* <https://www.sigmaxweb.org/publications/monitoring-report-2017-serbia.pdf>, 20. 6. 2019.

<sup>21</sup> SIGMA, *Monitoring Report, The principles of Public Administration, Serbia, 2021*, <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Serbia.pdf>, 10. 9. 2022.

<sup>22</sup> OECD, 2017, *Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf>, 20. 10. 2020.

<sup>23</sup> *Ibidem.*

okviru, u Republici Srbiji, najznačajnije promene su usvajanje izmena Zakona o državnim službenicima,<sup>24</sup> izmena Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave,<sup>25</sup> usvajanje Zakona o zaposlenima u javnim službama<sup>26</sup> i usvajanje i izmene drugih propisa.<sup>27</sup> Time je ujedno stvorena pretpostavka za uspostavljanje koherentnog javnoslužbeničkog sistema. Prema Izveštaju Komisije, najznačajnija promena jeste uvođenje sistema kompetencija. Sistem upravljanja ljudskim resursima zasnovan na kompetencijama, na centralnom nivou, uspostavljen je izmenama Zakona o državnim službenicima 2018. godine i detaljnije Uredbom o određivanju kompetencija za rad državnih službenika.<sup>28</sup> Sistemskom pristupu uvođenja kompetencija, prethodilo je njihovo uvođenje u određenim organima državne uprave (Ministarstvu unutrašnjih poslova, Upravi carina). Za razliku od ranijih izveštaja,<sup>29</sup> novije procene Evropske komisije su pozitivne, budući da je „koherentnost službeničkog sistema na adekvatnom nivou, izuzev organa koji imaju specifično uređen službenički sistem“.<sup>30</sup> U pogledu procedura selekcije u konkursnim postupcima, mišljenje je međutim eksperata Komisije da su one duge i složene<sup>31</sup> i da je potrebno poboljšanje u ovoj oblasti. Kada je reč o popunjavanju radnih mesta, selekcija kandidata za izvršilačka radna mesta, shodno Zakonu, podrazumeva jasno definisane kriterijume za procenu kompetencija, kao i obuku članova konkursnih komisija koji moraju imati znanje o načinu izbora kompetencija za određena radna mesta, načinu testiranja i načinu ocene određenih kompetencija. Tokom konkursne procedure za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta, aktuelna su pitanja diskrecionog odlučivanja o prijemu kadrova, poštovanju uslova zapošljavanja i principa zabrane diskriminacije, transparentnosti postupka i drugih. Nezadovoljni učesnici konkursa imaju pravo ulaganja pravnih sredstava. Analizom presuda Upravnog suda može se zaključiti da je u velikom broju slučajeva

<sup>24</sup> Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 79/05, 81/05 – ispravka, 83/05 – ispravka, 64/07, 67/07 – ispravka, 116/08, 104/09, 99/14, 94/2017, 95/18, 157/20, 142/22.

<sup>25</sup> Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 21/16, 113/17, 95/18, 114/21.

<sup>26</sup> Zakon o zaposlenima u javnim službama, *Službeni glasnik RS*, br. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20.

<sup>27</sup> Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, *Službeni glasnik RS*, br. 62/06, 63/06 – ispravka, 115/06 – ispravka, 101/07, 99/10, 108/13, 99/14, 95/18, 14/22; Zakon o sprečavanju korpucije, *Službeni glasnik RS*, br. 35/19, 88/19, 11/21 – Autentično tumačenje, 94/21, 14/22.

<sup>28</sup> Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih službenika, *Službeni glasnik RS*, br. 4/19.

<sup>29</sup> SIGMA, Monitoring report, The principles of Public Administration, Serbia, 2017; EU Commission report Serbia, 2016.

<sup>30</sup> SIGMA, Monitoring Report, The principles of Public Administration, Serbia, 2021, 62.

<sup>31</sup> *Ibidem*.



tužba uvažena iz razloga bitnih povreda pravila postupanja tuženog organa tokom konkursne procedure, kao što su sledeće: obrazloženje osporenog rešenja ne sadrži razloge koji upućuju na rešenje dato u dispozitivu,<sup>32</sup> nepoštovanje pravila o izuzeću službenog lica koje rešava u predmetu u kome se vodi postupak,<sup>33</sup> spisi predmeta nisu potpuni<sup>34</sup> i drugi. Praksa Upravnog suda ima za cilj da osigura zakonito sprovođenje konkursnih procedura, transparentnost (donošenje obrazloženih odluka) i prijem onih kandidata koji će uspešno obavljati poslove radnog mesta (uz posedovanje potrebnih kompetencija).

U cilju profesionalizacije od značaja je uvođenje obaveznosti provere kompetencija za lica zaposlena na određeno vreme koja su izuzeta od javnog oglašavanja. U skladu sa čl. 63. Zakona o državnim službenicima, radni odnos na određeno vreme se zasniva bez obaveze sprovođenja internog ili javnog konkursa,<sup>35</sup> ili nakon sprovedenog javnog konkursa u određenim situacijama.<sup>36</sup> Izuzetno se radni odnos može zasnovati zbog privremeno povećanog obima posla<sup>37</sup> bez sprovođenja javnog konkursa.<sup>38</sup> Članom 63a propisuje se da službenik posle isteka radnog odnosa na određeno vreme zbog privremeno povećanog obima posla, može da nastavi da radi na neodređeno vreme na radnom mestu na kome je radio najmanje šest meseci, ako je u postupku vrednovanja radne uspešnosti ispunio očekivanja ili prevazišao očekivanja i ako je radno mesto upražnjeno. Odredbe o sprovođenju javnog konkursa zbog privremeno povećanog obima posla, primenjivaće se od 1. januara 2025. godine. U Izveštaju Komisije se ističe da je preko 10% radnih mesta u državnoj upravi popunjeno na određeno vreme, bez sprovođenja konkursne procedure.

---

<sup>32</sup> Presuda Upravnog suda RS II 2 U7275/15 od 17. 2. 2016. godine; Presuda Upravnog suda RS 26 U 18246/17 od 23. 6. 2022. godine; Presuda Upravnog suda RS II -3 U.13142/13 od 5. 3. 2015. godine; Presuda Upravnog suda RS III-3 U.16721/15 od 1. 12. 2017. godine.

<sup>33</sup> Presuda Upravnog suda RS 7 U. 12974/14 od 11. 3. 2016. godine.

<sup>34</sup> Presuda Upravnog suda RS 13 U 8109/19 od 7. 10. 2022. godine.

<sup>35</sup> U situacijama zamene odsutnog državnog službenika, do njegovog povratka, na radnim mestima u kabinetu, dok traje dužnost funkcionera i radi zamene državnog službenika koji je postavljen za vršioca dužnosti dok traje njegova dužnost.

<sup>36</sup> Zbog privremeno povećanog obima posla, najduže šest meseci radi obuke pripravnika, dok traje pripravnički staž.

<sup>37</sup> Državni službenik koji je posle sprovedenog javnog konkursa zasnovao radni odnos na određeno vreme zbog privremeno povećanog obima posla, može u istom organu, bez obaveze sprovođenja javnog konkursa da zasnjuje novi radni odnos na određeno vreme na radnom mestu koje je razvrstano u niže zvanje. Na taj način radni odnos na određeno vreme može da prepaste u radni odnos na neodređeno vreme, što predstavlja izuzetak od opšteg pravila.

<sup>38</sup> Ako je lice u prethodne četiri godine učestvovalo u javnom konkursu i ispunio merila propisana za izbor i ispunjava uslove za rad na tom radnom mestu i ima potrebne kompetencije.

Stoga je od izuzetne važnosti da se odabir lica koja se angažuju za obavljanje određenih poslova na osnovu ugovora, zasniva na kriterijumima stručnosti i kompetentnosti. Iako Zakon o državnim službenicima precizira pravila o postavljenju i razrešenju najviših rukovodilaca, kriterijume za izbor i stavlja akcenat na razvoj stručnosti članova izbornih komisija, prema oceni Komisije „sistem zapošljavanja na osnovu meritornosti je adekvatno regulisan, osim mogućnosti političkih uticaja na selekciju kandidata“.<sup>39</sup> Posebna pažnja posvećuje se proveru kompetencija kandidata za rukovodioce, koja najčešće uključuje veštine rukovođenja, liderstva i razvoja zaposlenih, one koje je teško razviti kasnije u karijeri. Po okončanom izbornom postupku, konkursna komisija sastavlja listu od najviše tri kandidata koji su sa najboljim rezultatom ispunili merila propisana za izbor. Listu kandidata, konkursna komisija dostavlja rukovodiocu da Vladi predloži kandidata za postavljenje na položaj.<sup>40</sup> Iako rukovodilac organa nije dužan da predloži kandidata sa liste, o razlozima utvrđivanja da su kandidati nepodesni mora obavestiti Visoki službenički savet i Službu za upravljanje kadrovima.<sup>41</sup> Neretko, izostaje obrazloženje o (ne)podesnosti izabranih kandidata, iako svaka odluka mora da sadrži razloge na kojima se bazira, tako što ukazuje na relevantne činjenice i pravni osnov. „Dužnost svake institucije, kako u nacionalnim okvirima tako i na nivou EU, jeste da pruži adekvatne razloge za svoje odluke, odnosno o aktivnostima koje preduzima.“<sup>42</sup> Može se zaključiti da rukovodioci organa još uvek imaju prekomerna diskreciona ovlašćenja prilikom izbora kandidata sa liste i da bi rukovodioci u upravi trebalo biti postavljeni na osnovu znanja i pokazanih kompetencija. Prema mišljenju eksperata Komisije, politizacija je i dalje ključni problem u državnoj upravi Srbije, a broj službenika na položaju u statusu vršioca dužnosti takođe je visok. U praksi, vršioci dužnosti službenika na položaju, postavljeni na određeno vreme do izbora adekvatnog kandidata u konkursnoj proceduri, postaju trajno rešenje za popunjavanje rukovodećih pozicija. Imenovanje vršilaca dužnosti je u velikoj meri kompromitovano čestim produženjem mandata, dužim od zakonskog roka. Slično i u Strategiji reforme javne uprave, ističe se da je potrebno otkloniti negativnu praksu vršioca dužnosti. U cilju preciziranja uslova za razrešenje i obezbeđenje odgovornog rada rukovodioca u upravi, pooštreni su razlozi za razrešenje.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> SIGMA, Monitoring Report, The principles of Public Administration, Serbia, 2021, 75.

<sup>40</sup> Čl. 71. Zakona o državnim službenicima.

<sup>41</sup> Čl. 71. Zakona o državnim službenicima.

<sup>42</sup> Marko Davinić, *Evropski ombudsman i loša uprava (maladministration)*, Službeni glasnik, 2013, 361.

<sup>43</sup> Državni službenik koji rukovodi državnim organom, zbog odgovornosti za neostvarivanje planova rada i strateških ciljeva, razrešava se sa položaja i kada organ nadležan za postavljenje utvrdi

Zadržavanje kvalitetnog kadra u državnoj upravi poseban je izazov.<sup>44</sup> Kroz interno tržište rada, obezbeđuje se veći obim mobilnosti u skladu sa njihovim kompetencijama. Evidencija internog tržišta rada može da sadrži i podatke za službenike u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave koji žele trajni premeštaj u državne organe, što jača mobilnost službenika u okviru cele javne uprave. Uveden sistem provere kompetencija u državnoj upravi, odnosi se i na njihovo preuzimanje iz organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave.<sup>45</sup> Uspostavljanje funkcionalnog sistema stručnog usavršavanja uvažavajući potrebe organa i organizacija javne uprave neizostavan je aspekt profesionalizacije. Posebna je pažnja posvećena reformi stručnog usavršavanja, u pogledu ne samo pravnog već i institucionalnog okvira – osnivanja Nacionalne akademije za javnu upravu, čime se obezbeđuje jednak pristup stručnom usavršavanju svim zaposlenima u javnoj upravi. U funkciji zadržavanja i motivisanja kadrova u upravi, njihovog napredovanja i razvoja je efektivan sistem vrednovanja radne uspešnosti. Samo pravilna primena ovog instituta u praksi i njegova povezanost sa drugim funkcijama upravljanja ljudskim resursima doprinosi zakonitom, stručnom i odgovornom radu službenika. Iako principi dobre uprave imaju uporište u domaćem zakonodavstvu, mišljenje je Zaštitnika građana da se principi dobre uprave krše u velikoj meri.<sup>46</sup>

## ZAKLJUČAK

Standardima međunarodnih i regionalnih organizacija promoviše se poštovanje i puna primena načela zakonitosti, profesionalizma, odgovornosti, integriteta u javnoj upravi. Vremenom, dolazi do njihove konvergencije i simbioze, a profesionalizacija ostaje ključni zahtev u oblasti unapređenja rada javne uprave. Jačanje profesionalizma kroz uspostavljanje i razvoj efikasnog sistema upravljanja kadrovima obuhvata niz segmenata, od kojih su najznačajniji zapošljavanje zasnovano na kompetencijama, sprečavanje političkih i drugih uticaja na odabir rukovodioca,

---

da je u vreme njegovog rukovođenja došlo do ozbiljnog poremećaja u radu državnog organa kojim rukovodi, ili nije ostvario planirane rezultate tokom ciklusa vrednovanja radne uspešnosti.

<sup>44</sup> Služba za upravljanje kadrovima razvila je Uputstvo za metodologiju za praćenje stanja u vezi sa odlivom kadrova iz organa državne uprave.

<sup>45</sup> Čl. 49v Zakona o državnim službenicima.

<sup>46</sup> Razmatranjem 3.601 predmeta u toku 2022. godine utvrđeno je da se od ukupno 4.218 povreda prava u toku 2022. godine 1.005 pritužbi odnosi na povredu prava na dobru upravu. Najveći broj preporuka – 237 (oko 65%) odnosi se na rad uprave. Zaštitnik građana RS, Redovan godišnji izveštaj za 2022. godinu, <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>, 17. 9. 2023, 22.

efikasan sistem stručnog usavršavanja, razvoj karijere i stručno usavršavanje, poštovanje radne discipline i drugo. U Republici Srbiji je zaokružen i upotpunjen strateški i pravni okvir kojim se uspostavlja koherentni javnoslužbenički sistem zasnovan na kompetencijama. Dalji razvoj javnoslužbeničkog sistema obezbediće se privlačenjem i zadržavanjem kadrova koji poseduju određene kompetencije, promovisanjem i zadržavanjem kompetentnih i motivisanih zaposlenih koji realizuju karijerne ciljeve u podsticajnom okruženju i inoviranjem sistema stručnog usavršavanja i stručnih ispita u javnoj upravi zasnovanih na analizi potreba za unapređenjem kompetencija. Iako su precizirana pravila o postavljenju i razrešenju najviših rukovodilaca i dalje su mogući politički uticaji na selekciju kandidata, te je akcent na suzbijanju diskrecionog odlučivanja o prijemu kadrova. Depolitizacijom se smanjuje mogućnost čestih i nelegitimnih odluka o personalnim promenama u organima i organizacijama javne vlasti i time pospešuje efikasnost i motivacija javnih službenika. Standarde i smernice definisane od strane međunarodnih i regionalnih organizacija, neophodno je inkorporirati u strateški i pravni okvir, ali i efektivno primeniti. Tom procesu, naše društvo, institucije i nadležni organi pristupaju kritički prema pravnim rešenjima, institutima, praksi u drugim pravnim sistemima. Unapređenje nivoa odgovornosti na svim nivoima vlasti tako da javna uprava odgovara za svoje rezultate, jačanje upravljačke odgovornosti, jačanje integriteta i etičkih standarda strateški jesu ciljevi reforme uprave.

Prof. Dr. ZORICA VUKAŠINOVIĆ RADOJIČIĆ

Full Professor, University of Criminal  
Investigation and Police Studies  
Belgrade

Dr. ALEKSANDRA RABRENOVIĆ

Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law  
Belgrade

## INTERNATIONAL AND EUROPEAN ADMINISTRATIVE STANDARDS: TOWARDS PROFESSIONAL PUBLIC ADMINISTRATION IN SERBIA

### Summary

The paper analyses international and European administrative standards promoting legality, professionalism, responsibility and public service integrity. They have a strong influence on the development and implementation of the standards in national public administration systems. In the context of the public administration reform in the Republic of Serbia, they strongly accelerate reform process regarding legal, institutional, ethical and other aspects. The scientific justification of the paper

has been reflected through analysis and synthesis of International and European administration principles and their implementation in Serbian regulation and practice. Prevailing research methods are theoretical and normative, comparative and descriptive research methods.

*Key words:* public administration, profesionalisation, international and European public administration standards, legal framework, Serbia

#### *Literatura*

- Davinić M., *Evropski ombudsman i loša uprava (maladministration)*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.
- Kavran D., *Javna uprava-reforma, trening, efikasnost*, Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije, Udruženje za javnu upravu Srbije, FON, UNDP, Beograd, 2003.
- Meny Y., Knapp A., *Government and Politics in Western Europe – Britain, France, Italy, Germany*, third edition, Oxford University Press, New York, 1998.
- Painter M., Peters B. G., *Tradition and public administration*, Palgrave Macmillan, New York, 2010.
- Pierre J., Peters B. G., *Handbook of Public Administration*, Sage, London, 2003.
- Vukašinović Radojičić Z., Vučetić D., *Profesionalizacija javne uprave u Srbiji*, Kriminalističko-policijski univerzitet, Knjiga 47, Beograd, 2021.
- Vukašinović Radojičić, Z., *Evropski službenički sistemi*, Kriminalističko-policijska akademija, 2013.
- Vukašinović Radojičić, Z., *Pravna pitanja službeničkih odnosa*, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd, 2015.

ORIGINALAN NAUČNI RAD

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

341(082)

**КОПАОНИЧКА школа природног права Слободан Перовић. Сусрет (36 ; 2023 ; Копаноник)**

Међународни правни односи и правда : зборник radova 36. susreta Копаноничке школе природног права - Slobodan Perović, Копаноник, 13. – 17. decembar 2023 : међународна научна конференција. Tom 2 = International legal relations and justice : proceedings of the 36th Meeting of Копаноник school of natural law - Slobodan Perović, Копаноник, 13 - 17 December 2023 : international scientific conference. Vol. 2 / [glavni i odgovorni urednik, editor in chief Jelena S. Perović Vujačić]. - Beograd : Копаноничка школа природног права - Slobodan Perović, 2023 (Novi Sad : Futura). - 611 str. ; 24 cm

Na vrhu nasl. str.: Universitas Iuris naturalis Copaonici. - Tiraž 500. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad. - Summaries.

ISBN 978-86-81956-19-9

ISBN 978-86-81956-22-9 (za izdavačku celinu)

а) Међународно право -- Зборници

COBISS.SR-ID 130240521