

*Игор ВУКОЊАНСКИ\**

## РАЗВОЈ СРПСКЕ ДРЖАВНОСТИ И ПОЛОЖАЈ ДРЖАВНИХ ЧИНОВНИКА

*Айсѝраќиј:* Традиција према којој државни чиновници заузимају посебно место у устројству и функционисању српске државе сеже у далеку прошлост. Било да су посебан режим рада, одговорности и привилегије државних чиновника биле последица потреба олигарха да контролише њихов рад, било да се посебност уређења тог система доводио у стварну везу са природом послова који су државни чиновници обављали, тек особености чиновничког положаја биле су предмет законске регулативе још од времена Кнежевине Србије.

Развој чиновничког права концептуално је пратио развој српске државности. Како само постојање државе није било довољно за осигурање развоја државе, то је развој и организација њених институција пратио и развој чиновништва који је прошао дуг пут развоја, од инструмента власти до сталешког, професионалног и више-мање независног и непристрасног апарата. Индиректно, овај рад ће показати у којој мери су положај и улога чиновништва у битноме условили и пратили развој српске државности.

Све државне реформе, од којих смо тренутно актуелној и сами сведоци, спровођене су под утицајем историјских, политичких и идеолошких промена, којих је било много на нашим просторима. Како се наша будућност не може замислити без чврстог упоришта у неким традиционалним вредностима, и данас остаје отворено питање да ли су државни чиновници у служби владара односно државе или у служби народа. Одговор на ово питање индиректно лежи и у особености њиховог статусног положаја и неким општим карактеристикама чиновничког права које континуирано прате развој српске државе.

Имајући у виду да је српски народ био конститутиван народ у стварању две државе – Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и Краљевине Југославије, овим радом ће, поред уставних и законодавних одредби из времена Кнежевине Србије, бити обухваћен и кратак приказ Закона

\* Доцент, Универзитет одбране – Војна академија, Београд, igor.vukonjanski@mduls.gov.rs

о чиновницима из 1931. године којим су преузете и разрађене одредбе Закона о чиновницима из 1923. године.

*Кључне речи:* државни чиновник, чиновничко право, традиционалне вредности, историографска грађа, Србија.

## Увод

Историјски гледано, стварање чиновничког апарата почело је паралелно с развојем апсолутистичких монархија. Професионална плаћеничка војска, а потом и први управни ресори дипломатије и финансија сматрају се рудиментарним зачецима државне управе и прапочецима у развоју чиновничког апарата. Почетна организација државе, у савременом смислу те речи, била је сведена на класичне ресоре: одбрана, полиција, дипломатија, правосуђе и финансије. У свим тим ресорима држава је наступала са позиција апсолутне власти, ауторитативним одлучивањем и механизмима принуде. Тек се након првих грађанско-демократских револуција, напушта теза о томе да власт долази од Бога, као и теза да власт припада једном човеку – монарху, који је одабран милошћу Божијом. Тако постепено државна сила престаје да буде арбитарна и постаје ограничена законима. Оно што се генерално може одредити као развојни пут свих савремених држава, њихових институција и чиновничког апарата, било је са већим или мањим закашњењем карактеристично и за развој српске државности.

У Србији с почетка XIX века још нису заживеле тековине просвећеног апсолутизма које су у Европи живеле већ пуно једно столеће. Разлог овоме свакако треба тражити у томе што су први српски кнезови били сељаци-ратници, а не племићи и што су државотворну политику водили јунаци – Тома Вучић; бирократи – Илија Гарашанин и трговци – Миша Анастасијевић. Као што су први српски либерали оног времена истицали, Србија је била изборна монархија, без сталешког племства и традиционалне династичке породице. Само је Милош Обреновић од султана био признат за наследног кнеза, а осталима су привилегије биле несигурне. Тек је под утицајем уставобранитеља Милош Обреновић почео да влада наредбама и налозима преко тада још потпуно нестручних чиновника, који су били преображени из кнежеве патримонијалне послуге. Тако је почела да се ствара прва скромна бирократска управа коју су чинили углавном само описмењени појединци и лојалне војне старешине.

## Зачеци српског чиновничког права

На основу истражене историографске грађе, у двовековној историји развоја чиновничког апарата у Србији можемо извести закључак да је државним чиновницима најтеже било на самом почетку конституисања савремене српске

државе. Из историографских података види се да је кнез Милош Обреновић на прве чиновнике гледао као на личну послугу, што је проузроковало њихову потпуну статусну несигурност. Како бележи Слободан Јовановић, под влашћу Милоша Обреновића чиновнички позив није био нити престижан нити је, како је то било касније, доносио економску и социјалну сигурност. У време прве владавине Милоша Обреновића, носиоци и извршиоци јавне власти били су потпуно изложени милости и самовољи свог врховног господара, који је по свом нахођењу могао да поставља, кажњава и отпушта чиновнике из државне службе.<sup>1</sup>

Први законодавни оквир за уређење статуса државних чиновника сачуван је у првом српском Уставу. Наиме, Устав Књажевства Србије из 1835. године познат као „Сретењски Устав“ у својој XII глави посебно је уредио положај чиновника. Тиме се по први пут формирао један нови објективни, нормиран принцип уређења чиновничког staleжа који је почивао на систему надређености и подређености. За то раздобље, у коме се зачињу елементи чиновничког статусног законодавства, везују се две битне карактеристике. Прво, до тада врло апстрактан појам службовања држави добија своју конкретизацију и друго, уочава се реалан проблем недостатка школованог кадра неопходног за функционисање државне администрације организоване кроз мање или више разгранату мрежу хијерархијских служби и надлештава.

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

Овакав положај чиновника, како бележе историчари, постао је извор низа злоупотреба у вршењу власти, проневера и корупције. Све ове нежељене појаве нису за собом повлачиле никакве или несразмерно благе казне, а опште незадовољство према чиновницима додатно је изазивало и то

1 Видети: Слободан Јовановић, *Уставобраници и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933, на странама 28. и 37. до 44.

што су за чиновнике постављани чак и страни држављани. Како је Устав из 1838. године прописивао да чиновник не може изгубити службу административним, већ само судским путем, новоустановљен положај несмењивих државних чиновника имао је неколико трајних последица. Прво, рад и дисциплина чиновника били су на врло ниском нивоу и друго, сигурност службе омогућавала је чиновницима да утичу на политички живот ковањем завера и интрига.

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

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

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

Атрактивност и привлачност чиновничке службе била је додатно увећана и одредбама Устава којима је прописано да се чиновници могу унапређивати у виша звања,<sup>2</sup> али нису могли бити деградирани у ниже звање.

Материјални положај чиновника био је такође уређен појединим одредбама овог Устава. Не само да је био уређен систем плата чиновника, већ је био прописан и читав низ појединачних случајева у којима су државним чиновницима, из општенородне благајне, исплаћиване одређене додатне накнаде. Тако је било прописано да чиновник има право на увећане исплате због промене места службовања, али и у свим приликама када би се чиновник нашао у тешкој материјалној неприлици. Чланом 137. Устава, између осталог је прописано да „књаз и Совјет неће пренебрегнути сирота чиновника, него ће се за њега законом састарати.“

2 Одредбама члана 135. Устава био је прописан поступак унапређења чиновника. Из реда постојећих чиновника, непосредни старешина је сачињавао листу од три најспособнија чиновника и у форми предлога прослеђивао Државном савету. Државни савет је разматрао листу чиновника и давао своје мишљење. Мишљење Државног савета прослеђивано је Књазу који је доносио одлуку о томе који ће чиновник са предложене листе бити унапређен у служби.

Осим ових одредаба којима се додатно обезбеђивао материјални и социјални положај чиновника, било је уређено и право чиновника на пензију. Ово право су стицали чиновници који су због старости или болести онемогућени да даље врше чиновничку службу, а висина пензије је зависила од броја година проведених у чиновничкој служби. Право на пензију у износу половине плате стицали су чиновници који су „безпорочно служили“ најмање 15 година, а пензију у висини пуне плате у звању у коме су били у тренутку стицања права на пензију остваривали су чиновници који су службовали 25 година.

Уставне одредбе о чиновницима којима је по први пут био уређен статус државних чиновника довеле су до тога да су чиновници постали „један виши ред у држави, ред одликаних људи и госпoде“.<sup>3</sup> За тај процес стварања српске госпoде у редовима чиновништва које постаје повлашћен друштвени слој, посебна заслуга се приписује владавини кнеза Александра Карађорђевића. Наиме, након што је осујећена тежња да се у Србији од државних чиновника створи неки вид „указног племства“ које би било противтежа монарховом деспотизму, чиновник је радећи у служби државе постао и сам део државне власти. Због природе и значаја послова које су обављали чиновници су постали својеврсна персонификација државног ауторитета и достојанства државне власти. Да би се страхопоштовање према државним чиновницима ојачало, они су добили униформе, које су се по изгледу и боји разликовале по чиновничкој специјалности и титули – „превасходителство“, „вискородије“, „благородије“ и „високо благородије“.

Како је у овом раздобљу дошло до све већег прилива нових чиновника, умножавању чиновничког апарата допринеле су не само стварне потребе државе која је стварала нове органе извршне власти, већ и околност да је чиновничка служба, која је била извор повластица, постала по много чему врло престижно занимање. Главни инструмент контроле броја државних чиновника налазио се у државним финансијама. Тако је број чиновника чија су звања и положаји били разврстани у 30 чиновничких класа, бивао ограничен новчаним средствима у државној благајни. Отуда је број запослених у државној служби био одређен буџетским законом.

Други по реду српски Устав из 1838. године створио је битне предуслове за јачање новог чиновничког апарата. Суштински промењен доношењем више закона међу којима свакако треба поменути Закон о Државном савету, Закон о организацији јавне управе, Закон о Народној скупштини, као и закон којим је било уређено наслеђивање књажевског престола. Чиновничким уредбама које су на основу Устава донели уставобранитељи

3 Видети детаљније: Слободан Јовановић, *Уставобраници и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, 181-184.

и Грађанским закоником из 1844. године, коначно су створени предуслови за настанак независног српског чиновништва.

Период који ће уследити и први Закон о чиновницима Кнеза Михајла Обреновића из 1864. године, донеће битне промене у конституисању и правној регулативи статуса српских чиновника. Како ће се видети, богата историографска грађа указује на то да су положај и улога чиновништва у битноме условили и пратили развој српске државности.

## Први закон о чиновницима Кнежевине Србије

Законом о чиновницима грађанског реда који је донет у време Кнеза Михаила Обреновића, 1864. године, увео је термин „државни службеник“ што се односило на чиновнике, чиновничке приправнике, званичнике и служитеље. Осим ових категорија лица у државној служби, тим законом је дефинисан и положај дневничара, контрактуалних чиновника, хонорарних службеника и надничара.

Овим законом је рад чиновника стављен у непосредну службу Владе и то не само кроз рад стручних органа, него и кроз израз недвосмислене лојалности исказан кроз политичку подобност државних чиновника. Међутим, и ова побољшана решења нису прошла без последица. Наиме, после сваког политичког заокрета мењала се у великој мери и кадровска поставка државног апарата. Они чиновници који су били присталице дотадашње политичке опције, губили су службу или су били пензионисани. У овом другом случају није била ретка појава да су многи државни чиновници, нарочито они на високим положајима, у својој каријери више пута пензионисани и поново указом распоређивани односно враћани у државну службу, у зависности од свог политичког опредељења и припадности политичкој странци која је била на власти.

Законом о чиновницима грађанског реда из 1864. године установљена је обавеза објављивања појединих аката у вези са службеничким односом чиновника, тзв. „Укази и височајша решенија“ о пријему у државну службу и о постављењу чиновника на поједина звања. Ова саопштења су објављивана у новинама које су, поред свог информативног садржаја, биле уједно и једино информативно средство органа државне власти. Касније су укази о постављању, унапређењу, отпуштању и пензионисању чиновника добили нешто званичнију форму.<sup>4</sup>

Устав Краљевине Србије проглашен 22. децембра 1888. године на великој Народној скупштини у Београду, са седам чланова у поглављу под називом

4 Форма и садржај наведених аката подробније су уређени тек Прописом о уређивању *Новина сербских* од 1. јула 1841. године и Правилима о издавању и уређивању *Новина сербских* од 3. јула 1894. године.

„Државна служба“ уређивао је положај државних чиновника. Тако су, иначе кратким одредбама, уређена питања посебних услова за ступање у чиновничку службу, унапређење државних чиновника, одговорност државних чиновника и систем плата и пензија чиновника.

Одредбама члана 183. Устава било је прописано да сви српски грађани по рођењу имају једнака права на сва звања у свим струкама државне службе, ако су испуњавали законом прописане услове. Осим тога, право на државну службу имали су и природњени српски грађани под условом да су били пет година настањени у Србији. Изузетак од ових услова односио се на странце и природњене српске грађане који још нису настањени пет година у Србији, тако да је овим категоријама лица било омогућено да буду примљени у државну службу само по уговору и то у извесним случајима које је закон изричито предвиђао.

Приликом ступања у државну службу чиновници су полагали заклетву да ће краљу бити верни и послушни и да ће се савесно придржавати Устава и закона. Одговорност државних чиновника била је дефинисана одредбом по којој је сваки чиновник био одговоран за своја „службена дела“. Приликом постављења и унапређења чиновника, пазило се на њихов дотадашњи рад и одлично владање, способност и стручну спрему. За доказивање стручности за рад у чиновничкој служби уведен је државни испит који се полагао у свим струкама државне службе.

Плате државних чиновника биле су уређене према звањима, а звања су била законом уређена за све струке државне службе – члан 187. Устава. Осим тога, као и Устав из 1835. године, и Устав из 1888. године гарантовао је право чиновника на пензију. Ово право било је проширено и на децу и удовицу умрлог чиновника. Пензије су се исплаћивале из посебно установљеног фонда у који су улагани процентуални улози од плата и пензија државних чиновника.

## Чиновничко законодавство у Краљевини Срба Хрвата и Словенаца

По завршетку Првог светског рата, након пропасти Аустроугарске монархије и Отоманског царства, створени су услови за стварање државе која би окупила Јужне Словене који су живели на подручју Србије, Црне Горе и словенских делова Аустро-Угарске. Проглашењем уједињења краљевине Србије и Државе Словенаца, Хрвата и Срба у краљевину Срба, Хрвата и Словенаца настала је нова држава Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца као уставна, парламентарна и наследна монархија.<sup>5</sup>

5 Проглашење нове државе извршио је регент Александар I Карађорђевић, у име свог оца краља Петра I Карађорђевића, 1. децембра 1918. године.

Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца имала је врло богато и кодификовано чиновничко право које је прецизно уредио многа питања од значаја за статус државних чиновника.<sup>6</sup> Државни чиновници били су подељени у чиновнике војног и грађанског реда, са јасном структуром коју су чинили чиновници, чиновници приправници, званичници и служитељи.

Законом о чиновницима из 1923. године уређена су бројна питања као што су: услови и поступак за пријем у службу, рангирање чиновничких звања, добијање сталности службе, унапређење, премештање чиновника, ставање чиновника на расположење, уважавање оставке, појам струке која се прописује за чиновничку службу, мировања чиновничког статуса за време обављања изборне функције, и многа друга. Дакле, правне норме којима су били уређени чиновнички односи, по свом карактеру биле су: императивне, овлашћујуће и конститутивне.

Једно од општих начела прокламованих овим Законом јесте да је чиновник био дужан да се покорава законима и да дужност врши савесно, марљиво и непристрасно. У том смислу, чиновник се свечано обавезивао заклетвом коју је полагао приликом ступања у сталну службу.<sup>7</sup> Како је основни постулат чиновничке службе био општи јавни интерес, чиновници су имали обавезу да избегавају све оно што би било на штету поверене службе. Савесно, марљиво и непристрасно вршешење дужности били су основни критеријуми у раду чиновника. Даље, чиновник је био дужан да извршава наредбе својих старешина, ако су оне издате у границама закона.<sup>8</sup>

6 Положај државних чиновника био је регулисан и пратећим законима и другим прописима, као што су: Закон о Државном савету, који је као највиши управни орган, надлежан за постављења у службу, унапређење чиновника и унутрашњу контролу и укидање аката о постављењу или унапређењу чиновника; Закон о Министарском савету; Закон о централној управи, којим је била уређена надлежност министарстава и Финансијски Закон; Уредба о контрактуалним чиновницима и надничарима и Уредба о одабирању чланова дисциплинских судова.

7 У току 1929. године донето је неколико уредби којима су уређени формалан поступак полагања и текстови заклетви државних службеника. Поменимо само неке: Уредба о полагању заклетве у ресору Министарства пошта и телеграфа; Уредба о полагању заклетве за све чиновнике и службенике у Министарству просвете; Уредба о полагању заклетве у Министарству шума и рудника по шумарској струци; Уредба о полагању заклетве у ресору Министарства шума и рудника по рударској струци и Уредба о полагању заклетве за све чиновнике и службенике у ресору Министарства трговине и индустрије.

8 У случају да од старешине добије наредбу супротну закону, чиновник је имао право да изнесе своју примедбу и „задржи наредбу од извршења“ ако поступање по наредби не би имало карактер хитности. При поновљеној наредби, чиновник је без одлагања морао да приступи извршењу. Од овог правила биле су изузете једино наредбе које су указивале на прекршајно или кривично дело. У тим случајевима, чиновник је био дужан да о таквим наредбама старешине обавести више власти. Одредбе оваквог и сличног садржаја одржале су се и до данас у нашем законодавству. (Прим. аутора)



Чиновници су ступали у службу, напредовали у звању и са платом посебним актом – чиновничким указом и министарским декретима и решењима који су по својој природи издавани као чиновнички декрети и чиновничка решења. Укази и чиновнички декрети – појединачни или колективни, у вези са чиновничким статусом – пријем у службу, напредовање у виши положај и звање, отпуштање из службе и пензионисање, обавезно су објављивани у „Службеним новинама“.

Пријем у сталну чиновничку службу је према Чиновничком Закону из 1923. године био условљен двојак – положен стручни испит и три године рада као приправни чиновник. Све чиновнике је постављао краљ, осим чиновнике помоћних и приправних група које је постављао ресорни министар, након припремљеног предлога Министарског савета, позитивног мишљења Стручног савета и одобрења Државног савета. У сваком случају, према општем правилу, лице које би први пут ступало у државну службу могло се примити само привремено – вид пробног рада. Врло формализован закон о чиновницима прописивао је и то да лице које ступа у државну службу има обавезу да се јави на дужност у року од 15 дана од дана када му је саопштено постављење. У противном, сматрало се као да није ни постављено. У случају посебно оправданих разлога тај рок је могао бити продужен.

У државној служби радили су: приправници, стални државни чиновници и стални непокретни чиновници који се нису могли премештати са службом, затим званичници и служитељи. Осим ове поделе, постојала је основна подела на чиновнике грађанског реда и војне чиновнике као и на активне чиновнике и чиновнике у пензији. Поред ових категорија, закон је познавао и чиновнике на расположењу. Чиновнички приправник могао се поставити само на упражњено приправничко место, а кад испуни услове за сталну чиновничку службу, могао се поставити само у најнижу положајну групу која је одређена за звања његове струке, ако је такво место било упражњено.

За све државне чиновнике по први пут уведени су службенички листови у којима су се уписивали сви лични подаци, промене у личном статусу чиновника као и подаци у вези са заснивањем, кретањем и престанком државне службе. Службенички листови су, са пратећом документацијом, били основ персоналног досијеа сваког државног чиновника, и као такви пратили су чиновника кроз сво време његовог рада у државној служби.<sup>9</sup>

9 За извршење одредби о службеничким листовима Министарство правде је издало Упутство за њихово оснивање и вођење под бројем: 72069-1925 од 11. новембра 1925. године. Према том упутству, Службенички лист је садржао податке: име и презиме; место, дан, месец и годину рођења; народност и веру; податке о брачном стању; име и занимање супружника; податке о деци – колико их има, њихова имена, датум рођења и занимање; податке о лицима које издржава; податке о служби у војсци; податке о служби у рату; податке о знању језика; податке о стручној спреми; податке о сродничким везама

Приликом разврставања чиновника у положајне групе стриктно се примењивало правило да свако наименовање мора почети од најниже положајне групе у којој је дотично звање разврстано. Државни чиновник није могао бити унапређен у вишу групу све док у нижој није провео најмање онолико година колико је то закон прописивао. Чак и ако је чиновник провео радећи прописани број година у нижој положајној групи, унапређење није стизало по аутоматизму. Унапређење је било могуће само ако је постојало упражњено место у вишем звању. Поред тога, услови за напредовање у служби везивани су и за школску односно стручну спрему која је била прописана за дату струку и положен државни стручни испит за ту струку.<sup>10</sup>

Режим напредовања чиновника био је двојак: редован – када се напредовало из једне у вишу групу и изборни – по спроведном поступку, када чиновник напредује у више звање. Дакле, напредовање државних чиновника могло се произвести хоризонтално – из једне у вишу групу и вертикално – из једног и више звања. Разврставање и распоређивање чиновника решено је накнадно краљевом Уредбом. Предметном Уредбом прописано је осамнаест група у које су распоређена сва звања државне службе, изузев министара и државних подсекретара. Међутим, и ових 18 група није било довољно да апсорбује сва звања у државној служби, нарочито у првој категорији где је разноврсност звања била и највећа. Ово је у пракси доводило до тога да су претпостављени – начелник и потчињени – шеф одсека, фактички били у истој четвртој групи прве категорије.

---

са лицима која су у истој струци; податке о одликовању; податке о дисциплинским и другим казнама; податке о кретању у служби – наименовања, напредовања, премештаји у служби, оставке и пензионисање службеника; податке о одсуствовању и боловању; податке о годишњим оценама; податке о занимању пре ступања у службу; податке о књижевним, научним и уметничким радовима; податке о ранијој државној служби и нарочито о разлозима због којих је та служба престала; као и остале личне и статусне податке. На службеничком листу била је залепљена фотографија службеника и та фотографија је, сваких десет година, замењивана новом.

- 10 Појам „струке“, по свему судећи, у чиновничком закону из 1923. године имао је тројак смисла – струка се везивала за послове из надлежности државне управе у најширем контексту; струка се везивала за специјализоване стручне послове из делокруга рада министарства што је подразумевало и стручна знања и образовање специфично за послове из ресора тог министарства и струка се везивала за звање чиновника. Из текста Закона евидентно је да су постојале административна, полицијска, апсанска, пореска, царинска, статистичка, библиотекарска и друге струке. Без обзира на неке недоумице, било је извесно да се под струком подразумевала оспособљеност чиновника да обавља стручне послове из делокруга рада министарства. Кад се у чиновничком закону из 1923. године говори о министарству, поред речи „министарство“, коришћени су још и термини „грana државне управе“ (у параграфу 73. и 176.); затим „ресор“ (у параграфу 162.) и „врховно централно надлештво“ (у параграфу 129. Закона).

Из овога следи да су сви чиновници исте групе у једној категорији имали исту положајну плату мада не и исти службени положај.<sup>11</sup>

Чиновнички закон из 1923. године познавао је праксу пуне мобилности чиновника. Државни чиновници могли су бити премештени: због потребе службе; по личној молби и кад два службеника договорно, са одобрењем надлежног органа, промене своја места службовања. Премештај на основу расписаног конкурса сматрао се такође као премештај по молби. Како је чиновнички закон пружао заштиту чиновницима у случајевима њиховог премештаја, то је одредбама тог закона уређено да се чиновник није могао, против своје воље, одлуком административног органа, премештати из једног у друго место службовања. Изузетно од ове одредбе чиновници су премештани по казни, што је суштински било противно духу тог закона. Институт премештаја примењиван је и у вези са унапређењем државних чиновника.<sup>12</sup>

Законом о чиновницима из 1923. године уређен је још један и данас актуелан институт, а то је мировање права и обавеза док је чиновник на изборној функцији. Ово питање било је уређено тако да је чиновник-посланик за време трајања мандата био лишен свих чиновничких обавеза. Ово решење је почивало на околности да чиновник као посланик има права да контролише и критикује органе управне власти. Осим тога, овим се спречавало да чиновници за време одборничког мандата задрже двоструке припадности. По истеку мандата, чиновник се враћао на своје радно место и заузимао свој ранији положај.

Да би се обезбедила одговорност у раду чиновника и да би се очувао дигнитет чиновничке службе, Закон о чиновницима из 1923. године садржао је и одређене одредбе о одговорности државних чиновника. Поред околности да је кривица чиновника доказана, за његово кажњавање био је прописан и предуслов да је казна законом установљена и да су прописани случајеви кад казна има да се примени. Такође, чиновнички закон је прописивао и следеће дисциплинске казне: казна премештаја; дисциплинска казна укора: умањење плате; казна стављања у пензију и коначно отпуштање из службе. Ове дисциплинске мере за чиновнике изрицао је дисциплински суд. Поред ових дисциплинских мера које су могле бити изречене против чиновника који се огрешио о закон и правила службе, прописане су још и неке

11 Законом није био јасно дефинисан службени положај државних чиновника, али изгледа да се овде мислило на специјалан статус појединих чиновника који може да одудара од општег. Овим се спречавала ситуација да инспектори и начелници министарства – разврстани у исту положајну групу, имају исти службени положај, односно једнаку власт у смислу хијерархије. (Прим. аутора)

12 За унапређење чиновника морало се водити рачуна о средствима у буџету (параграф 57. чиновничког закона). Ако би буџетска средства за унапређења била исцрпљена, чиновник није могао бити унапређен чак ни у случају највиших заслуга.

блаже дисциплинске казне. Тако су биле прописане казне за неуредност, као блажи облик дисциплинског престапа, које је уместо дисциплинског суда изрицала административна власт. Изречене мере за дисциплинске престапе нису имале формално-правну тежину дисциплинске казне и кретале су се у распону од изрицања опомене до процентуалног смањења једне месечне плате.

На крају, овим Законом била је уређена и правна заштита чиновника. Чиновник који је сматрао да је неко његово службеничко право повређено, могао је поднети тужбу Управном суду против сваког решења или указа којим је уређиван његов службенички статус.

### Чиновничко право у Краљевини Југославији

Краљевина Југославија, као правни следбеник Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, настала је на идејама „интегралног југословенства“ и као последица политичких криза у држави, укидања Видовданског устава<sup>13</sup> и увођења такозване шестојануарске диктатуре краља Александра Карађорђевића.

Док је Закон о чиновницима из 1923. године са претећим уредбама и правилницима представљао прву кодификацију чиновничког права у српској историји, чиновнички закон из 1931. године отишао је неколико значајних корака даље. Како ће се видети, неке одредбе овог Закона, прилагођене потребама савременог службеничког системима, задржале су свој значај и данас. Међу најзначајнијим решењима из овог Закона убрајају се одредбе које су регулисале прве основе кадровске политике, праћење стања кадрова у државној управи, механизме ограничења запошљавања и напредовања државних службеника и извесна ограничења везана за државну службу. Неке од ових одредби препознајемо и данас у нашем законодавству у институцијама којима се регулише сукоб интереса,<sup>14</sup> оцењивање успешности државних

13 Краљ Александар Карађорђевић је објавио нови устав којим је територијално-организациски, уместо до тада на 33 области, држава је била подјелена на 9 бановина. Осим тога, половину Горњег дома је директно именовано краљ, а предлог закона је могао постати закон након усвајања у једном дому и такође ако га одобри краљ. Такође, новим уставом укупна извршна власт пренета је на краља. Ово последње имало је у мноме посредан утицај и на положај државних чиновника.

14 Државни службеници су били ограничени у одређеним правима као што су: забрана друге редовне или споредне службе, забрана заузимања таквих „положаја“ који би били у сукобу са достојанством и чашћу службениковог звања или који би чиновника ометали у вршењу његових службениких дужности. Затим, чиновници нису могли бити чланови управних одбора Управе државних монопола, управног или надзорног одбора Народне банке и Државне хипотекарне банке, управног или надзорног одбора акционарских друштава и предузећа.

службеника и последице тог оцењивања, као и у одређеним начелима на којима су почивали, а и данас се темеље основи службеничких односа.

У првој глави било је прописано да основне одредбе Закона важе како за чиновнике тако и за остале државне службенике грађанског реда. Израз „државни службеник“ подразумевао је чиновнике, чиновничке приправнике, званичнике и служитељ<sup>15</sup> док се дневничари, контрактуални чиновници, хонорарни службеници и надничари нису сматрали државним службеницима. Отуда су се на контрактуалне чиновнике и дневничаре примењивале само поједине одредбе садржане у Глави X овог Закона. Осим ових категорија запослених, у ред државних службеника грађанског реда ушло је и особље цивилне куће његовог височанства краља, изузев особља које се плаћало из краљеве благајне.<sup>16</sup>

Као посебан вид рада у служби државе било је ангажовање контрактуалних чиновника и дневничара. Основна разлика је била у природи послова. Тако су контрактуални чиновници били ангажовани за послове које врше и чиновници, а дневничари су се ангажовали за послове које су вршили званичници и служитељи. Контрактуални чиновници нису могли бити постављени на положаје за које је везана функција рачунополагача, нити су могли бити руковоаци државном имовином.

Поред ових категорија упуслених лица у државној управи, услед помањкања сталног особља, Закон о државним службеницима из 1931. године увео је још неке новине. Тако је тим законом омогућено ангажовање и неких нових категорија лица за обављање стручно-административних и стручно-техничких послова. Стручно-административни послови односили су се на: израду законских нацрта, уредби, правилника, упутстава, анализа.

15 Распоред звања служитеља и званичника био је прописан низом уредби прилагођених специфичностима послова појединих министарских ресора. Поменимо само неке уредбе: Уредба о распореду звања званичника и служитеља у Министарству грађевина од 15. априла 1931. године; Уредба о распореду звања званичника и служитеља ресора Министарства унутрашњих послова од 27. априла 1931. године; Уредба о распореду звања званичника и служитеља Министарства социјалне политике и народног здравља од 11. маја 1931. године; Уредба о распореду звања званичника и служитеља у ресору Министарства пољопривреде од 25. маја 1931. године; Уредба о распореду звања званичника и служитеља ресора Министарства трговине и индустрије од 8. јуна 1931. године; Уредба о распореду звања званичника и служитеља у ресору Министарства просвете од 24. септембра 1931. год. и Уредба о распореду звања званичника и служитеља ресора Министарства шума и рудника од 23. новембра 1931. године.

16 Поред одредби наведеног Закона, примењивале су се и одредбе Закона о устројству цивилне куће његовог величанства краља („Службене новине“ број 281 од 1. децембра 1931. године). Одредбе овог закона односиле су се на дисциплинску одговорност, надлежност за прописивање правила за државни стручни испит, надлежност за доношење одлука из области службеничког односа и одредбе о накнадама путних трошкова и дневница.

Стручно-технички послови односили су се на: премеравање, израду цртежа, пројеката, вршење разноврсних студија на терену и свих других сличних радова административне, техничке и рачунске природе, као и за давање стручних мишљења и експертиза. За обављање ових послова било је могуће ангажовати стручна лица у својству хонорарних службеника или умних надничара. Хонорарни службеници или умни надничари ангажовани су из области слободних професија, приватне службе и пензионисаних службеника.

Што се тиче највиших званичника у извршној власти – на министре и банове, односиле су се само оне одредбе овог Закона код којих је то нарочито напоменуто. Из самог текста Закона види се да министри и банови нису имали положај државних службеника у смислу Закона о чиновницима. Поступак именовања, статус за време службе и престанак службе министара и банова регулисао је Закон о уређењу врховне државне управе од 31. марта 1929. године.

Закон о чиновницима из 1931. године почивао је на основном начелу да су сва звања у свима струкама државне службе подједнако доступна свима држављанима по рођењу, као и оним држављанима Југославије по природи ако су десет година настањени у Краљевини Југославији.<sup>17</sup> У државну службу могло је бити примљено лице које, поред држављанства, испуњава и следеће услове: да је навршило осамнаест година живота; да је телесно и душевно здрав; да је доброг владања; да у случају малолетства има одобрење родитеља или старатеља – татора; да потпуно зна службени језик; да има законом одређену стручну спрему.<sup>18</sup> Поред ових услова били су прописани и додатни услови: да лице није навршило шездесет година живота; да је, после навршене 21. године живота одслужило обавезни војни рок у сталном кадру; да није било судском пресудом осуђено на губитак часних права, с тим да је ово ограничење важило само за време док тај губитак траје; да му као активном државном службенику служба није престала његовом кривицом и да му као државном пензионеру није судском или дисциплинском пресудом било одузето право на пензију.

Пријем у државну службу вршио се по правилу конкурсом и одабиром најбољих кадрова међу пријављеним кандидатима. И пријем приправника у државну службу вршен је, као и према данас актуелним прописима, путем

17 Законодавац није уредио случајеве у којима се држављанство стицало анексијом, браком и евентуално усвојењем. (Прим. аутора)

18 Сведочанство о школској спреми морало је бити нострификовано ако је издато од стране страних школских установа. Поступак рангирања и нострификовања иностраних диплома био је уређен посебним прописима, између осталих и: Законом о нострификавању диплома са страних универзитета и високих школа од 6. јула 1930. године и Уредбом о рангу стручних школа према средњој школи и факултетима од 1. маја 1933. године.

конкурса. Укази о постављању, унапређењу, отпуштању и пензионисању чиновника, објављивани су на уводном месту „Службених новина“, како је то било прописано још Законом о чиновницима из 1923. године. Изузетак од овог правила о пријему у службу путем конкурса, били су једино случајеви када се пензионисано лице враћало у активну службу или када се лице поново враћало у службу након што му је претходна служба престала оставком.

Државни службеник грађанског реда је приликом првог заснивања службе пред старешином полагао прописану заклетву. О положеној заклетви састављао се записник који је чуван у службеничком листу. Како је свечану заклетву полагао сваки службеник пре ступања на дужност, она се сматрала формалним предусловом за обављање послова у државној служби. Сваки ресорни министар је за државне чиновнике из своје надлежности прописивао уредбом која је имала снагу закона текст свечане заклетве.<sup>19</sup> Заједнички текст заклетве за сва министарства гласио је:

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

Чиновничка звања кретала су се по струкама према степену образовања. Тако су државни службеници са непотпуном средњом школском спремом распоређивани од X положајне групе, а државни службеници који су имали потпуну средњу школу распоређивани су у IX положајну групу. Државни службеници са факултетском стручном спремом распоређивани су од VI-II па навише до IV положајне групе. Званичници су распоређивани у III, II односно I положајну групу. На упражњено место у вишој групи, чиновник је могао бити унапређен, односно наименован, под условом да стекне одговарајући виши степен стручне спреме и након што би у претходној групи провео најмање три године ефективне службе.

Тадашњи закон је познавао одређена ограничења у вези са бројем, звањима и рангом државних службеника, које у данашњем законодавству препознајемо у институту кадровског плана. Тако је законом било прописано да се за све струке државне службе грађанског реда унапред мора утврдити број службеничких места и то како по звањима тако и по положајним групама

19 Обавеза полагања заклетве коју је полагао државни службеник приликом пријема у сталну службу био је установљен Законом о заклетвама и заверама од 15. фебруара 1929. године, а постојеће уредбе које су донете до новог Закона о чиновницима, као што су уредбе о полагању заклетве у ресорима министарстава пошта и телеграфа; просвете; шума и рудника; унутрашњих послова; трговине и индустрије; грађевина; правде; финансија; социјалне политике и народног здравља и Министарства пољопривреде, остале су на снази.

у којима су та звања распоређена.<sup>20</sup> Број места чиновничких приправника такође је био планиран и унапред уређен систематизацијом радних места, при чему је број државних службеника и приправника морао бити усклађен са средствима у државном буџету.

У циљу остваривања одрживог финансирања плата државних чиновника, било је прописано да број радних места у вишем звању буде утврђен тако да увек буде мањи од броја места у непосредно нижој групи. Ради буџетске контроле расхода, на име плата државних службеника, била је прописана и обавеза вођења пуне кадровске евиденције.<sup>21</sup> Одредбама параграфа 67. Закона било је прописано да се унапређењем државних службеника није могла прекорачити укупна сума кредита за њихове плате која је буџетом одобрена. Тиме се постизало фактичко ограничење пријема нових чиновника као и ограничење броја државних службеника који су могли напредовати у служби у току једне године.

Принадлежности државних службеника грађанског реда регулисане су тако да су сва звања чиновника грађанског реда била подељена на положајне групе. Положајне групе II, III и IV имале су по два степена. Ван положајних група била су звања: председника Министарског савета, министара и банова. Закон је уређивао принадлежности чиновника, чиновничких приправника и осталих државних службеника, пензионера, контрактуалних чиновника, дневичара и хонорарних службеника. Плате и положајни додатак изражавани су у номиналним износима, а не у коефицијентима као што је то данас уређено. Мада је Законом било уређено да у принадлежности државних службеника спадају плата, положајни додатак, периодске повишице, лични и породични додатак на скупоћу, може се извести закључак да Законом није био до краја одређено шта све потпада под редовне принадлежности државних службеника.<sup>22</sup>

20 Звање је одређивало степен хијерархије државне службе и као такво било је условљено квалификацијама и годинама службе. Звања државних службеника распоређивала су се применом одредби параграфа 346. Закона, а ранг односно положај државних службеника одређивао се према одредбама параграфа 102. Закона. (*Прим. ауџора*)

21 Спискови су се водили према стручној спреми – државни службеници са факултетском спремом; спискови техничара, административних и рачунских службеника, затим спискови практичних техничара и архивских чиновника. Такође, вођени су и спискови званичника и служитеља. Осим тога, кадровска евиденција је садржала и податке: презиме и име, датум рођења, звање, положајна група, степен, периодска повишица, датум стицања положајне групе и/или периодске повишице, године службе и остале примедбе у вези са радом у државној служби.

22 Док је параграф 21. Закона у принадлежности сврставао плату, положајни додатак, периодске повишице, лични и породични додатак на скупоћу, дотле је параграф 264. говорио одвојено о принадлежностима, а одвојено о личном додатку на скупоћу. (*Прим. ауџора*)



Право на додатак на скупоћу имао је карактер социјалног давања односно финансијске помоћи. Тако се ово право остваривало у зависности од трошкова живота у месту службовања као и у случајевима када би чиновник, ради лечења или опоравка после болести боравио у иностранству. Поред тога, ово право је остваривао и чиновник који је упућен у иностранство ради усавршавања у непосредном интересу државне службе. Остваривање овог права било је врло прецизно регулисано.<sup>23</sup>

Како су државни службеници уз плату имали и право на периодске повишице, треба истаћи да одређивање периодских повишица није имало карактер напредовања. Наиме, периодске повишице одређиване су аутоматски након проведеног броја година рада у активној државној служби и тиме су, на изванредан начин, имале карактер увећања плате по основу минулог рада у државној служби. У свакој положајној групи био је прописан број периодских повишица. Тако је у VI групи било три, у V групи три и у IV групи три периодске повишице. Плате званичника у III и II групи имале су по две, а у I групи три периодске повишице. Оно што је периодске повишице удаљавало од овог института познатог данашњем законодавству, јесте околност што се ово право могло изгубити у случајевима примене параграфа 191. и 237. Закона. Тим одредбама било је прописано да се право на периодску повишицу губило због слабе оцене – једну годину, као и због дисциплинске казне – онолико времена колико је у дисциплинској пресуди одређено.

Док су припадности служитеља такође обухватале плату, лични и породични додатак на скупоћу, контрактуални чиновници и дневничари, који нису били у статусу државних службеника, за свој рад су добијали награду, а не плату. Награде контрактуалних чиновника утврђивале су се уговором, а награде дневничара утврђивале су се према посебним уредбама.<sup>24</sup> Износи тих

23 За примање породичног додатка на скупоћу службеник је морао поднети надлежној благачној пријаву из које су се видели следећи подаци: име супружника; да ли је супружник активан или пензионисани државни службеник, или је у служби као контрактуални чиновник, дневничар или хонорарни службеник; да ли подносилац пријаве живи са супружником заједно или одвојено; да ли супружник има примања од имања, приватне службе или самосталног рада; име и датум рођења сваког детета; да ли је дете рођено или усвојено. Осим тога, за свако дете достављани су и подаци: да ли има личних прихода; да ли је смештено у завод или прима стипендију; да ли је као ученик на занату у трговачкој радњи или у предузећу; да ли га послодавац издржава и да ли је дете душевно или телесно трајно неспособно за привређивање.

24 Висине награда дневничара уређиване су посебним уредбама о величини награде дневничара за сваки ресор. Тако су током 1931. године донете Уредбе о величини награда дневничара у Председништву Министарског савета – 21. децембра; у Министарству социјалне политике и народног здравља – 14. децембра; у Министарству иностраних послова – 3. децембра; у Министарству правде – 31. децембра; у Министарству грађевина и Министарству трговине и индустрије и Министарству пољопривреде – 24. децембра:

награда кретали су се у висини бруто припадљивости државних службеника исте спреме. У изузетним случајевима – када се тражила посебна стручна спрема или ако су се тражиле посебне способности, износ награде би био ограничен највишим износом који се за такав рад плаћао у приватном сектору. Накнаде путних трошкова и дневнице за случај службеног путовања, исплаћивале су се и државним службеницима, као и контрактуалним чиновницима и дневничарима према прописима о накнади путних и селидбених трошкова државних службеника.<sup>25</sup>

Оно што је у битноме одређивало специфичност положаја државних службеника било је и праћење односно оцењивање њиховог рада у државној служби. Тако је овим Законом по први пут био уређен поступак и последице оцењивања државних службеника. Неке од тадашњих законских решења обележила су службеничко право до данашњих дана.

Државни службеници грађанског реда оцењивани су сваке године, а оцене о њиховом раду достављане су Главној контроли указа, решења и одлука о службеним односима државних службеника.<sup>26</sup> Поступак оцењивања спроводиле су подручне комисије у првом степену и врховне комисије у првостепену и другостепену поступку. Комисије за оцену рада чиновника биле су састављене од пет чланова, а чинили су их чиновници најстарији по положају у надлештву у коме се комисија образује. Председник комисије био је најстарији по рангу. Одлуку о образовању комисије доносио је старешина надлештва у коме се комисија налази.

Оцењивање државних службеника заснивало се на старешинском извештају.<sup>27</sup> Сваки старешина надлештва био је дужан да у току године припреми

---

а у току 1932. године донете су и уредбе за дневничаре у војсци и морнарици – 18. јануара, као и уредбе о наградама дневничара Цивилне куће Њ.В. краља – 2. јануара; у Министарству просвете – 26. јануара; у Министарству унутрашњих дела – 5. априла и у Министарству физичког васпитања народа – 6. априла 1932. године.

25 Наведена материја била је регулисана Уредбом о накнади путних и сеобних трошкова државних службеника грађанског реда од 12. децембра 1931. године, која је имала две измене и допуне и то од 16. новембра 1932. године и од 11. априла 1934. године; затим Уредбом о накнади трошкова за службена путовања и сеобу министара и банова у активи, пензији и на расположењу од 16. новембра 1932. године; као и Решењем о накнади трошкова за службена путовања у иностранство службеника Министарства иностраних послова од 7. фебруара 1935. године.

26 Наведена обавеза је установљена Упутством о достављању Главној контроли указа, решења и одлука о службеним односима државних службеника од 19. априла 1931. године.

27 Старешински извештај се у смислу параграфа 36. Закона о чиновницима заснивао посебно на подацима о: стручним способностима чиновника, његовој марљивости и поузданости у служби, односу према служби, владању у служби (однос према претпостављенима, осталим службеницима и према странкама), понашању ван службе и да ли извршава своје приватне обавезе.

старешински извештај о сваком службенику посебно, на тај начин што би на крају месеца јуна и децембра уписивао у нарочите листове – обрасце своја опажања о ономе што је за оцењивање службеника било релевантно. У случају да пре истека ових рокова, било старешина било службеник, напусте надлештво, сачињавао се привремени извештај у виду напомена о раду државног службеника у том периоду. Нови старешина био је у обавези да настави са уписивањем својих опажања. У сваком случају, на крају календарске године старешина надлештва би завршио свој старешински извештај тако што би своја опажања и опште мишљење о раду државног службеника заључио предлогом оцене и мишљењем о томе да ли се, и за коју врсту полова службеник могао нарочито препоручити. Овако припремљен старешински извештај прослеђивао се комисији за оцену најдаље до краја јануара наредне године.

За повреду службене дужности службеник је одговарао дисциплински и кривично. Дисциплински преступи су били подељени у две категорије – теже и лакше повреде службене дужности. У такозване лакше повреде службене дужности спадао је читав низ појавних облика службеничке неуредности – немарно или неуредно долажење на посао и немаран однос према предметима и документима. За ову врсту лакших дисциплинских преступа биле су прописане казне: писмена опомена, писмени укор и новчана казна. Као теже повреде дужности сматрале су се све радње које штете угледу службе и/или државе.<sup>28</sup> За теже повреде службене дужности изрицане су казне: умањење припадности; немогућност напредовања; премештај уз умањење плате без накнаде путних и селидбених трошкова; пензионисање без умањења или са умањењем пензијских припадности и отпуштање из службе. Систем изрицања ових казни био је селективан и могао се изрицати појединачно – фрагментално или кумулативно – за теже дисциплинске преступе.

Дисциплински судови били су организовани двостепено. Тако су управни судови били судови првог степена, а Државни савет је био дисциплински суд другог степена. Управни судови, као дисциплински судови, поступали

---

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

су у већима састављеним од од три судије. Дисциплинске судије су у вршењу своје дисциплинско-судијске дужности биле независне. У погледу изузећа судија дисциплинских судова, поступало се у складу са прописима о кривичном поступку. Даље, овим законом је било прописано и то да окривљени државни службеник има право на браниоца током претреса. Бранилац се могао ангажовати или из реда државних службеника у седишту дисциплинског суда, или из реда адвоката. Дисциплински претрес је увек био усмен и јаван. Изузетно, претрес би могао бити затворен за јавност, ако би дисциплински суд нашао да државни интереси то захтевају. У овом случају оптужени је има право на два заступника.

На пресуду дисциплинског суда првог степена жалбу су могли уложити и државни службеник и тужилац, преко првостепеног суда, који је са списима предмета прослеђивао Државном савету као дисциплинском суду другог степена. Жалба је имала суспензивно дејство. Пресуда првостепеног дисциплинског суда постајала је правоснажна и извршна када против ње у законском року не би била поднета жалба или кад виши дисциплински суд пресуду по жалби потврди.

Правоснажне пресуде у овереном препису прослеђиване су и старешини врховног централног надлештва и непосредном старешини службеника, ради извршења и уписа у службенички лист. Параграф 187. Закона прописивао је да покретање дисциплинског поступка за неуредности застарева за годину дана, а поступци за дисциплинске прекршаје застаревали су протеком пет година.

Државном службенику грађанског реда служба је престајала ако би судском пресудом био осуђен на губитак службе или часних права; ако би дисциплинском пресудом био осуђен на казну пензионисања или отпуштања из службе; ако би постао телесно или душевно неспособан за службу; ако би и после дванаест месеци непрекидног боловања односно и после укупно петнаест месеци боловања у две узастопне године био у немогућности да врши своју дужност; ако би пао под старатељство и/или стечај; ако би навршио једну годину на расположењу, а не би био распоређен на радно место у сталној служби; ако би био три пута узастопце или шест пута у току службе слабо оцењен; ако би иступио из држављанства или ако би га изгубио удајом; ако се, без знања и одобрења старешине, својом кривицом, за десет дана не би јавио на посао по завршетку одмора, одсуства, у случају премештаја или упућивања на рад ван места службе; ако би судском пресудом био осуђен на затвор дужи од једне године; ако би био позван на одслужење редовног војног рока; ако би се утврдило да је приликом ступања у службу прикрио податак да је већ раније био у државној служби која му је престала његовом кривицом; ако би поднео оставку; ако би надлежна власт одлучила да му престане служба и када би службеник навршио 70 година живота.

\*  
\* \* \*

Завршавајући приказ законских одредби којима су били уређени статус државних чиновника, њихова права, обавезе и одговорности, можемо констатовати да је, упркос чињеници да су конституисање својеврсног чиновничког staleжа пратиле осцилације у зависности од личног односа олигарха према њима, кодификација ових прописа била на завидном нивоу чак и у поређењу са много културно и економски развијеним државама оног времена.

Како смо одређеним напоменама у овом раду желели да укажемо, заостајање у развоју институција државне власти и чиновничког апарата било је условљено закаснелим продором капитализма и крњим развојем буржоаске правне државе, као и тешким наслеђем османлијског феудализма. Но и поред тога, читалац који је упознат са садашњим прописима ове врсте којима су уређени права, дужности и одговорност државних службеника у нашој држави, лако ће препознати извештан континуитет, па чак и елементарно преузимање одређених института како по својој термилошкој одредници, тако и по систематизацији и њиховој разради. Ова напомена свакако представља својеврсно признање и захтева најдубље поштовање према творцима ондашњих закона.

### Литература

- Ђорђевић 1937: Н. Ђорђевић, *Закон, уредбе и остали прописи издани 1. 12. 1918. године до 31.12. 1936 године*, Издавачка књижарница Геца Кон АД, Београд.
- Јовановић 1933: С. Јовановић, *Уставобраници и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, Издавачка књижарница Геца Кон АД, Београд.
- Јовановић 1914: С. Јовановић, *Основи правне теорије о држави*, друго, прерађено и проширено издање, Издавачка књижарница Геца Кон, Београд.
- Костић, 1933: Л. Костић, *Административно право Краљевине Југославије – Успројство управе*, Издавачка књижарница Геца Кон АД, Београд.

Igor VUKONJANSKI

## THE DEVELOPMENT OF SERBIAN STATEHOOD AND THE POSITION OF CIVIL SERVANTS

### *Summary*

The analysis of the legislation, rich historiographical materials and the comments lead the author of this paper to the general conclusion that the issues related to the status of the civil servants were continually burdened by authoritarian oligarchs. The civil servants had often predominantly been in our history the tools of the state and the political will of the oligarchic structure, and it is, at least, diminished the effectiveness of the system of the state executive. In a word, the bureaucracy through the entire periods was arbitrary, discretionary and little or no parliamentary monitored at all. The connection of bureaucratic law with series of regulations by which organizations and labour ministries, state authorities and agencies were regulated indicates that civil servants were constitutive element of the state apparatus. This is because the state apparatus represented authority of the state over its citizens.

Given that state officials' employer, as today, was the state, so that its interests were undoubtedly extended through the issues concerning the status of its officers. The fact that government officials were constantly emanation of the state, its power and its authority, at the present time is strongly associated with reform process in the public administration reform with the position of civil servants. As before and now, the provisions of clerical laws and regulations largely determine the status of civil servants being entrusted the most responsible jobs implementation of public policies. Also, some institutes established by the provisions of the Law on Civil Servants from 1923, and 1931, in its original or adapted form, are characterizing the civil servants relationships and today's clerical law in the Republic of Serbia.

Bearing in mind the fact the clerical right in the Republic of Serbia was once again established only in 2006, by the passing of the Law on Civil Servants and several accompanying regulations, and the fact that the existing legislation has failed to fully resolve all the issues core regarding the status of civil servant positions, we recommend that instead of taking similar solutions automatically reached by the state of so-called European Administrative Space, our legislators should turn to our rich historiography in this area. This would achieve the multiplied effects: first of all, some of the traditional values should be reinstalled in our legal system, and laws being made in this area should reflect a greater degree of our historical heritage, which

would confirm to us and as well as to the world community, a strong continuity in the existence and development of Serbian statehood. To sum up, re-actualization of certain legal solutions from the recent and distant past of the Serbian state could help resolve many of the current problems with which our state is facing in the time of very often painful transition for us.

*Key words:* civil servant, clerical law, traditional values, historiographical materials, Serbia.