

РАЗВОЈ ЧИНОВНИЧКОГ ПРАВА И ОБРАЗОВАЊА У СРБИЈИ ОД 1804. ГОДИНЕ ДО ДАНАШЊИХ ДАНА

Сажетак: Државноправни развитак нововековне Србије доживео је праву експанзију током XIX и првих деценија XX века. Важну улогу у том развоју свакако играју и службеничко законодавство и образовање. Анализом правних прописа о организацији државне управе и државним службеницима у периоду постојања Србије као самосталне државе (1804-1918) идентификоване су поједине фазе развоја службеничког законодавства и образовања. Имајући у виду да је питање службеничког система у Србији данас и те како актуелно, циљ рада је да се укаже на чињеницу да су институти који данас чине темељ службеничког система у државама чланицама Европске уније, у нашој земљи постојали пре готово два века. Процес европских интеграција снажно утиче на развој службеничког система Србије, стога не би било на одмет да се, уместо „слепог“ инкорпорисања института из правних система других држава у овом процесу искористе и они институти које је наше домаће право познавало одавно познавало.

Кључне речи: службеничко законодавство, службенички систем, службеничко образовање, јавна управа, европске интеграције, управно право, чиновници

Увод

Државна управа спада у важан део јавног сектора сваке државе, и као таква снажно утиче на све остале сегменте друштва. Будући да је квалитет живота грађана једне државе уско повезан и зависи од знања, вештина и делотворности јавних службеника, чијим посредством држава врши своје дужности и реализује постављене циљеве у остварењу јавног интереса и општег добра, јасно је зашто образовање службеника има значајну улогу у побољшању благостања грађана. Једно друштво у целини може проћи кроз разне процесе, а сваки од тих процеса неминовно снажно утиче и на управу сваке државе. Ако је реч о државама у развоју, у које спада и наша држава ти процеси су: демократизација, европеизација, глобализација, професионализација, деполитизација,

* dukarh@gmail.com, 063/ 208-868

ција, рационализација. Процеси напуштања концепта државе благостања, и прелазак на концепт добре управе, као и имплементација механизма доктрине новог јавног менаџмента када је реч о државама европског управног простора, подразумевају добро образоване и стручне службенике који ће бити способни да те процесе остваре у пракси. Иако су централни и локални нивои власти у Србији концепт целоживотног образовања, и перманентног стручног усавршавања службеника у јавној управи усвојили као обавезан, чињенично стање је да се образовање квалитетних кадрова за јавну управу, пре свега, одвија на високошколским установама. Стога, овај рад има за циљ да прикаже најзначајније високошколске установе које су дале историјски допринос развоју службеничког законодавства и образовања службеника у Србији.

Револуција 1804. године, била је полазна тачка за изградњу модерне српске нације. Након ње је Србија, од периферне отоманске провинције постепено постајала једна модерна грађанска држава. У тој држави, службеници су добијали све значајније, некада чак и пресудно место. Ипак, ако се као тачно узме то да у грађанској држави „управа као институционални облик извршавања политичких циљева представља непристрасну, рационалну и континуирану делатност коју врше професионални и деполитизовани управни службеници“ (Лилић, 2008: 105), с правом се можемо запитати у којој мери је државна управа која је настајала у Србији XIX-ог и првој половини XX-ог века одговарала овој констатацији. Службенички систем Србије на првом месту је креиран позитивним законодавством о државној управи и државним службеницима, и у том, општем оквиру можемо га посматрати као једну еволутивну целину, са почетком од прве владавине кнеза Милоша Обреновића до престанка југословенске државе у Другом светском рату.

Један од стратешких циљева Србије јесте проступање Европској унији, и као такав у протеклом периоду подржан је одређеним активностима које су усмерене на достизање стандарда који се захтевају у процедури кандидовања за чланство. Унапређење рада јавне управе, стварање професионалне управе која ће допринети економској стабилности, и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, представљају општи циљ реформе данас. Све ове ствари предвиђене су и налазе се у најважнијим стратешким документима које се Србија донела, почевши од Стратегије реформе државне управе из 2004. године, па даље. Сам процес европских интеграција има јак утицај на измене и развој савременог службеничког законодавства, у које свакако спада и Закон о државним службеницима из 2005. године (2005). Ипак, не треба из вида изгубити потребу спровођења унутрашњих реформи, као што су: јачање демократије и владавине права, институционалног система, политичких институција, економског просперитета и свеукупног напретка.

Положај чиновника и образовање у Србији од Првог српског устанка до Првог светског рата

Први српски устанак 1804. године уједно је и означио почетак стварања модерне српске државе, која је током устаначког периода, све до војног слома

1813. године, иако није била формалноправно призната, *defacto* функционисала као независна држава. Устаничке вође задржале су турску територијално-административну поделу (нахије, кнежине и села), те не чуди што је у условима сталних борби створена државна управа која је била претежно војног карактера. Врховна и локална власт устаничке државе, као и њена организација зависила је најпре од односа између Карађорђа и олигархијских тежњи главних устаничких старешина, великих војвода, које је Карађорђе покушао да „умири“ организацијом државне управе 1811. године, од када је он као врховни вожд био искључиво властан постављати и смењивати све државне службенике (Ђорђевић, 2005:461).

Услови за стварање формалноправних основа за организацију сопствене државне администрације која би постојала упоредо са турском управом, стекли су се након Другог српског устанка, који је окончан усменим споразумом кнеза Милоша и Марашли-али паше. Тај споразум касније је потврђен султановим актима 1816. године. Упоредо функционисање двају управа трајаће све до 1830. године. Милошева склоност ка поистовећивању државних и приватних интереса избрисала је разлику између државне службе и кнежеве личне послуге, те је прва владавина кнеза Милоша остала упамћена као за чиновнике веома неповољно време, време у које се „нико није отимао да буде чиновник“ (Јовановић, 1933:44). Кнез је постављао и разрешавао чиновнике који су му за свој рад одговарали.

Правни основ за формално решавање уставног питања створен је 1830. године, када је Хатишерифом Србији формално признато право на независну унутрашњу управу. У Сретењски устав из 1835. године, укључене су и одредбе о „народним службеницима“. После интервенције великих сила Милош је укинуо Устав. По укидању Сретењског устава обновљен је апсолутистички и централистички систем кнеза Милоша, „али сада ипак умногоме разблажен“ (Свирчевић, 2011, стр. 106). Крајем септембра 1839. године чиновницима је према звању, кнежевим указом, установљена стална годишња плата, као и посебан додатак на плату за заслуге. Ако за одређена звања није било спремних лица, могли су бити постављени чиновници који су имали умањену плату док се стручно не оспособе (Јовановић, 1933: 551).

Доношењем Турског устава 1838. године старешине односе победу над Милошевим апсолутизмом, док чиновници коначно постају прави државни службеници. Турски устав дао је основ уставобранитељима да преузму власт. Они су желели да у Србији успоставе правни поредак, ограниче владареву власт и омогуће гаранције личне и имовинске сигурности. Захваљујући правној гаранцији независности која је подразумевала непокретност, тј. сталност службе, под уставобранитељима се чиновништво у Србији први пут организује у један посебан друштвени ред. 12 маја 1839. године¹ донет је *Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника* којим је

¹ Устројеније окружни' начелстава и главне дужности срезски начелника од 12. маја 1839. године важило је од 1839. до 1888. и од 1894. до 1905. године, тј. није било на снази само за време важења Устава од 1888. године (Зборник, I, 1840:78).

Душан М. Благојевић, Развој чиновничког права и образовања у Србији од 1804. год...

успостављена пирамидална хијерархија и крута бирократска субординација органа управе у државној администрацији (Свирчевић, 2011:125). Упутствима издатим јула исте године (Зборник I, 1840:84), наглашен је полицијски карактер окружних и средњих начелника уз скретање њихове позорности на извесне негативне појаве у народу, као нпр. хајдучију (Никић, 1927:79).

Пуна влада уставобранитеља почиње протеривањем са власти Михаила Обреновића и довођењем Александра Карађорђевића. Свој главни циљ и упориште, уставобранитељи виде у утврђивању правног положаја чиновништва, те 17. марта 1842. године доносе Уредби о чиновницима у којој је прописано да се за чиновнике постављају разумни, поштени и образовани људи доброг владања, првенствено рођени Срби. Међутим, Кнежеве концепције о државном уређењу нису се поклапале са уставобранитељским тежњама оличеним у прописима о чиновницима, што је утицало на погоршање правног положаја чиновника доношењем нових прописа.

Ново поглавље у политичкој историји Србије отворено је доношењем Намесничког устава 1869. године. Уведен је представнички систем који је довео до јачег повезивања присталица политичких идеја и настајања политичких партија. Доношење Устава уједно је означило и прекретницу у погледу правног положаја чиновника у Србији, пошто су, до тада важећи критеријуми за примање, напредовање и отпуштање из државне службе, иако веома еластично примењивани, након ове уставне промене у пракси замењени једним јединим критеријумом – критеријумом политичке подобности.

Интересовање за државну управу и њено проучавање у Србији је започело давне 1813. године појавом уџбеника о управи који заправо био превод књиге "Policiá" бечког професора Зоненфелса од стране Симеона Петровића, који прате два самостална дела „Начални основи умоправословне и положителне полиције“ Јована Раића из 1841. године и „Администрација Краљевине Србије са нарочитим погледом на науку о држави и државној управи“, I, Стојана Марковића која одштампана 1893. године. Као наставна дисциплина, Управно право се по први пут појављује у наставном плану Правног одељења Високе школе (Лицеја) у Београду 1845. године. Након тога, постаје незаобилазан предмет на свим правним факултетима у земљи (Петровић, 2006:49).

Положај чиновника и образовање између два светска рата

По завршетку Првог светског рата створили су се услови за стварање државе која би окупила Јужне Словене који су живели на подручју Србије, Црне Горе и словенских делова Аустроугарске, те је прводецебарским уједињењем 1918. године створена Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца. Чиновничко питање, односно питање изједначавања службеничког законодавства поставило се као једно од најактуелнијих питања у новонасталој држави. Видовдански устав од 1921. године, одредбе о социјалној и економској заштити радника издвојио је у посебан одељак под именом „Социалне и економске

одредбе“; док је питање именовања чиновника препуштено законском регулисању (Закон о чиновницима, 1921, чл. 105). Закон о чиновницима утврђивао је звања државне службе, права и дужности, плате и пензије државних чиновника у свим струкама (чл. 106). Први корак у смеру јединственог регулисања чиновничког питања био је доношење *Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанскога реда* од 31. јула 1923. године, који је као основне елементе службеничког односа издвојио: јавну службу, добровољно ступање у државну службу, инкорпорацију у сталне кадрове државне службе и припадности. Овај Чиновнички закон је и са правног и са социјално-економског гледишта мало кога задовољио (Celzije, 1931). Стога се 31. марта 1931. године доноси Закон о чиновницима који је са гледишта легислативне архитектонике бољи од претходног.

Закон је државне службенике грађанског реда (државни службеници у данашњем значењу) разврстао у следеће категорије: чиновници, чиновници-приправници, званичници и служитељи. Чиновници су били државни службеници вишег реда (Костић, 1933, стр. 270), док су чиновнички приправници обављали све врсте послова у оквиру своје струке, припремајући се кроз праксу да постану чиновници. Одредбе Устава из 1931. године о службеничким односима нису се много разликовале од оних у Видовданском уставу: све струке државне службе имале су, свим држављанима подједнако доступна звања.

Положај чиновника и развој образовања у Југославији након Другог светског рата

Још за време трајања Другог светског рата, нова југословенска држава добила је своје прве прописе у области радних односа. Уставом Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године, гарантовано је право на плаћени одмор, право удруживања запослених, ограничавање радног времена, посебна заштиту жена у радном односу и равноправност са мушкарцима. Положај службеника био је 1946. године регулисан и *Законом о социјалном осигурању радника, намештеника и службеника*, те *Правилником о евиденцији државних службеника*, који је омогућивао ефикасно и правилно вођење кадровске политике, као и *Законом о инспекцији рада*, донетим ради вршења надзора над правилним спровођењем државне заштите лица у радном односу (Вукоњански, 2012:173). *Закон о државним службеницима* из 1946. године гарантовао је начело једнаке доступности радних места у државној служби и начело добровољности ступања у радни однос. Рад у државној служби третиран је као дужност и част грађана, с обзиром на то да „радни народ преко државне службе изграђује бољу будућност за цео радни свет“ (Гершковић, Ђорђевић, 1955, стр. 20). *Закон о државним службеницима из 1948. године* садржао је истоветно одређење државних службеника, разликујући их од радника на које су примењивани општи прописи радног права (Иво Крбек, 1948, стр. 36).

Након Уставног закона из 1953. године промењен је појам *државни службеник*, који се више се није односио на службенике у привредним организацијама, као ни на лица која су на редован начин обављала послове у установама друштвеног управљања у областима просвете, здравства, културе, науке, социјалног осигурања.

Након усвајања Устава 1963. године, који прокламује “слободни удружени рад”, наступа раздобље негирања посебности правног положаја службеничких односа у државној управи. Уставна промена 1974. године свела је појам функционера у органима управе само на лица која руководе органима органима управе и њихове заменике (до тада је обухватао и подсекретара, помоћника и саветника руководиоца). *Законом о удруженом раду* (1976) регулисан је положај радника у органима државне управе и обухвата општа радноправна начела. Услед тежње да се положај запослених у државној управи и јавним службама учини што сличнијим положају запослених у осталим областима рада, републички *Закон о државној управи* (1980)², појам „јавни службеник” заменио је термином „радник у органима управе” (Влатковић, 2005, стр. 203-225). Права, дужности и одговорности радника, према том Закону, остварују се у радним заједницама, при чему се она третирају као посебан облик остваривања интегралног самоуправног односа (Петровић, Влатковић, 1990, стр. 113-162).

Јачање бирократизације и раст Југославије условио је постојање одговарајућих научних знања везаних за организацију и рад гломазног државног апарата. Образовање државних службеника које се и даље обављало на правним факултетима почело је да се надограђује научним знањима везаним за организацију и рад државног апарата, као и оснивањем посебних научних институција које су биле специјализоване за та проучавања. Педесетих година XX века долази до оснивања самосталних установа за проучавање управе, попут Савезног завода за јавну управу у Београду, или Института за друштвено управљање из Загреба, односно Института за јавно управу у Љубљани (Петровић, 2006, стр. 51). У оквиру тих установа проширивана су знања која су касније на факултетима преношена службеницима.

Године 1950. „административна наука“ се враћа на основне студије Правног факултета у Београду, а од 1960. године подучава се под називом „Јавна управа“. Наредне, 1961. године почиње да се подучава посебан, двогодишњи, програм магистарских студија у овој области (Marčetić, Lalić Novak, Džinić 2013, стр. 136). Од 1964. године, у Вишој управној школи у Нишу почиње да се подучава јавна управа, а од 1974. године и на Правном факултету у Новом Саду. Професор правног факултета, Павле Д. Димитријевић, и његова озбиљна систематичност уткана у „материјал за припремање испита”, и „Јавну управу” (Ниш, 1964) умногоме су заслужни за прошивање знања будућих службеника и на ванправна и организациона питања. Доношењем Устава Републике Србије 1990. године стекли су се услови за успостављање система за другачије регулисање улоге и статуса државних и јавних службеника. У образовању службе-

² Пречишћен текст објављен је у *Службеном гласнику РС* бр. 52/89.

ника након укидања самоуправног социјализма, 1990. године у Србији издвојила су се два приступа. Представник првог приступа био је уџбеник С. Поповића и његових коаутора, „Основи науке о управљању”, а други књига Д. Каврана „Наука о управљању. Организација, кадрови и руковођење” (Београд, 1991), који се највише бави кадровима, тј. кадровологијом (Петровић 2006, стр. 53).

Положај чиновника и образовање данас

Европска унија као покретач промена делује инспиришуће и усмерава развој савременог службеничког права без наметања одређеног “европског” модела. Смернице развоја јавне управе јасне су и говоре да: „модерна државна управа у демократској држави постоји само ако се испуне услови у погледу јасног разграничења политике и струке, успостављања индивидуалне одговорности државних службеника, дефинисаних права и обавеза службеника, успостављања континуитета и сталности у раду, интегритета, запошљавања и напредовања на основу залагања и стручних способности (OECD, 1999)“.

Народна скупштина Републике Србије, октобра 2004. године усвојила је Резолуцију о придруживању Европској унији. Захтев за чланство у Европској унији Србија подноси 22. децембра 2009. године, док статус кандидата добија 1. марта 2012. године. Основа за системски приступ реформи у овој области створена је усвајањем прве Стратегије реформе државне управе, у новембру 2004. године, као и свих каснијих стратегија (Министарство за државну управу и локалну самоуправу, 2005). Након интензивног рада на процесу реформе управе и управног законодавства, у Србији је 2005. године, усвојен Закон о државним службеницима (2005). Смернице за развој и контролу система државне управе за стицање чланства у Европској унији (Control and Management System Baselines for European Union Membership) јесу критеријуми које је развила СИГМА (Support for Improvement in Governance and Management), 1999. године, битно су утицали на измене домаћег законодавства у правцу професионализације управе (SIGMA, 1999. и 2014).

Што се тиче образовног аспекта овог рада, управа у ширем смислу, и у оквиру ње јавна организација и рад службеника, проучавају се данас у оквиру десет институција високошколског образовања. Модерни службеници своје образовање стичу на једном универзитету, седам државних факултета (од чега пет правних факултета), два приватна факултета, и једној државној институцији (Национална академија за јавну управу). То су: Криминалистичко-полицијски универзитет из Београда, Правни факултет Универзитета у Београду, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Правни факултет Универзитета у Нишу, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Факултет организационих наука Универзитета у Београду и Факултет за државну управу и администрацију Универзитета *Џон Хезбит*.

Детаљно улажење у студијске програме, предаваче и литературу на свакој од поменутих установа премашила би оквире овог рада, стога се у наставку дају само нека начелна запажања о образовним политикама у области службеничког образовања.

Србија данас припада оној групи држава у којима се службеничко образовање традиционално највише стиче на правним факултетима у оквиру научних дисциплина управног права, радног права и науке о управљању. То је тзв. германски приступ проучавања ове, данас врло важне, научне области. Поред овог приступа, постоји још праваца који нам могу помоћи у изучавању овог врло живог и разноликог света службеничког деловања. Ти правци су: социолошки, економски, политиколошки, мултидисциплинарни и др. Правни приступ постао је доминантан услед шире друштвене оријентације ка имплементацији принципа владавине права и правне државе који представљају стубове савремених демократија. Дипломирани правници запослени у управној структури државе инсистирали су на остваривању ових принципа, ипак, та ситуација почиње да се мења крајем прошлог века. Доктрина Новог јавног менаџмента и њена критика строго нормативистичког посматрања државне организације највише је утицала на то. Наиме, полако је постало јасно, да строг, само правнички, приступ није довољан за успешно извршавање огромног броја задатака који се постављају пред службенике савремене јавне управе (Копрић, Марчетић, 2003, стр. 226).

Поставља се питање да ли под утицајем других система организовања друштва и државе (као што су англосаксонски и нордијски), и/или пак под утицајем различитих међународних организација (ОЕЦД, ЕУ, УН и др.), се у Србији у последњих пар деценија развој и подучавање запослених у органима и организацијама јавне управе преноси на друге факултете и прелази у друге научне дисциплине. Ти различити приступи бивају све више економског, организационог и политиколошког карактера. Као пример поједини аутори наводе програме у Чешкој и Словачкој републици (Марчетић, Лалић Новак, Џинић 2013: 149).

Закључак

Посматрајући службенички систем у оквиру датог историјског тренутка, можемо приметити да је и поред тога што није био довољно нормиран, то био ипак јасно устројен систем који је у пракси прилично ефикасно функционисао. Услед недостатка правних прописа о чиновницима, њихов положај (постављање, плата, разрешење) зависио је искључиво од воље кнеза. Недостатак правне сигурности, веома мала плата чиниле су државну службу потпуно непривлачном за обичног човека који би се радије одлучивао да обрађује земљу или бирао какав занат него одлазио у чиновнике. Доношење краткотрајног Срећењског устава 1835. године донекле поправља ситуацију, пошто је Устав садржао и одредбе о чиновницима.

Доласком на власт уставобранитељи отпочињу широку законодавну активност усмерену на преображај Србије у модерну грађанску државу, при чему је једна од кључних улога тог процеса била, по њиховом схватању, припадала чиновништву, посредством кога је централна власт управљала народом као тотор пупилом. Чиновници се посебном уредбом, од ранијих личних кнежевих слугу претварају у праве државне службенике који уживају и део ауторитета државне власти. Уз осигурану сталност (непокретност) и редовне плате, снабдевени титулама и униформама, чиновници се издвајају у засебан господски друштвени слој.

Седамдесетих година у Србији почиње пракса пречишћавања чиновништва по критеријуму политичке припадности. Та пракса је свој зачетак и оправдање имала у идеји да се државом може управљати само уколико сва државна управа (а не само кључне полуге власти) у рукама политичких истомишљеника. Она ће касније не само продужена, већ ће се постепено продубљивати у мери да ће најзад захватити и проширити се на најситније поре чиновничког апарата.

Ако се изврши анализа правне регулативе тог времена, јасно се може видети постојање и примена „савремених“ института службеничких система. Уприште у правним прописима XIX века своје место имала су питања правне уређености положаја чиновника, транспарентног пријема у радни однос, система права и обавеза и одговорности чиновника, класификације радних места, мобилности, развоја каријере, награђивања према резултатима рада. Са друге стране, као кључни принципи рада чиновника били су препознати и неки савремени институти попут: забране сукоба интереса (забрана бављењем другим професијама, чланство у предузећима, управним и надзорним одборима) и злоупотребе службеног положаја, обавеза лојалности и поштовање етичких принципа и радне дисциплине. Начело непристрасности и политичке неутралности, планирање кадрова према потребама рада, обавеза чувања службене тајне, „исправан“ и учтив однос према грађанима, посвећеност служби и достојно понашање у служби и ван ње, чување и подизање угледа органа, моралност карактера чиновника, чине одређене елементе службеничког система Србије који се развијао пре идеје о супранационалним институтима.

Несумњиво је да данас међународни стандарди развоја службеничких система играју важну улогу у одређивању могућих и пожељних праваца развоја управе, и поред тога потребно је пронаћи решења која се на прави начин уклапају и оптимално задовољавају захтеве нашег правног амбијента и традиције. Како би се постојећи институти службеничког система што брже изменили, а њима што боље овладало у циљу сустизања европских народа који су за тај подухват на располагању имали векове, потребно ослањати се на туђе историјско искуство, али не и забраву препустити своје.

Када је реч о образовању службеника јасно је да развој савремене државе указује на то да је чисто нормативистички приступ постао недовољан за обуку савремених управних кадрова. Притисци за реформом јавне управе, подстакнути пре свега економским разлозима довели су то њеног интензивнијег

проучавања са становишта економичности, ефикасности и делотворности као и до преоријентације одговарајућих ванправних приступа са више политико-лошког и социолошког на економски и економетријски приступ.

За решавање ове ситуације издвајају се два начина. Први подразумева методолошко и садржинско прилагођавање проучавања и подучавања (садашњих и будућих) службеника на правним факултетима савременим трендовима у јавној администрацији.

Док је други начин препустити другим факултетима да, из угла својих научних дисциплина, даље развијају сазнања о службеницима и јавној управи. Мишљења смо да би се требало одлучити за прво решење, и такав би приступ требало да буде „биполарног“ карактера, по узору на Димитријевића и његово најновије дело *Основе јавног менаџмента* из 2018. године. С једне стране, да би знања службеника била комплетна, нужно их је употпунити принципима тзв. управног менаџмента. С друге стране, ваљало би задржати она сазнања проистекла из „веберовског“ модела јавне управе, својственог државама континенталне Европе, попут Немачке, Француске или Русије. Највећи разлог за то је што се студенти наших правних факултета, углавном, усмеравају ка раду у таквој управи.

Литература:

1. Vlatković, M. (2005). Javni službenik u vršenju javne službe. *Radno i socijalno pravo, Časopis za teoriju i praksu radnog i socijalnog prava*, br. 1-6, 203-224.
2. Vukašinić Radojičić Z., Krstić Mistrizdelović I. (2006). Službeničko zakonodavstvo u Srbiji do ustavne reforme 1869. godine. U: Kolarić D. (ur.): *Kriminalitet u Srbiji i instrumenti državne reakcije (broj 1) - tematski zbornik radova*. Beograd: KPA, 235-262.
3. Vukonjanski, I. (2012). Položaj državnih činovnika u epohi socijalističke Jugoslavije 1945-1966. *Arhiv*, 1-2, 173-188.
4. Geršković L., Đorđević J. (1955), Komentar Zakona o državnim službenicima, *Arhiv za pravne i društvene nauke*. Beograd.
5. Dimitrijević P. (2018). *Osnove menadžmenta javne uprave*. Niš: Medivest.
6. Đorđević, A. (2005). Karađorđev zakonik. U: S. Stojčić (ur.): *Srbija 1804-2004*. Pravni fakultet u Nišu, Niš.
7. Cavalieri C. (1931). *Tumač Zakona o činovnicima s naročitim osvrtom na Zakon o državnom saobraćajnom osoblju*, Zagreb: Narodne novine.
8. Jovanović, S. (1933). *Ustavobranitelji i njihova vlada (1838-1858)*. Beograd: G. Kon.
9. Koprić, I., Marčetić G. (2003). Education of Administrative Personnel: Experiences and Challenges (pp. 213-252). In: I. Koprić (ed.) *Modernization of the Croatian Public Administration*. Zagreb: Faculty of Law University of Zagreb and Konrad Adenauer Stiftung.
10. Kostić, L. (1933). *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije, prva knjiga: Ustrojstvo uprave*. Beograd, G. Kon.
11. Krbek, I. (1948). *Lica u državnoj službi*. Zagreb: Izdavački zavod JAZU.
12. Kumanudi, K. (1909). *Osnovi javnog prava Kraljevine Srbije: Administrativno pravo, I*, Beograd, G. Kon.
13. Lilić S. (2008). *Upravno pravo*. Beograd, Pravni fakultet.

14. Marčetić G., G. Lalić Novak, J. Džinić (2013). Public Administration Education in Twelve Post-Socialist Countries and Croatia: Is There a Convergence?. *HKJU - CCPA*, 13(1), 123-160.
15. Milićević, J. (1960). Prva grupa srbijanskih studenata, državnih pitomaca školovanih u inostranstvu (1839-1842), *Istorijski časopis*, IX-X. Beograd, 363-374.
16. Nikić, F. (1927). *Lokalna uprava i samouprava u Srbiji u XIX i XX veku*. Beograd, G. Kon.
17. Petrović M. (2006). *Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike (opšti deo)*. Niš: Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu.
18. Petrović, M., Vlatković M. (1990). *Zakon o državnoj upravi sa komentarom*. Beograd, Službeni glasnik SRS.
19. Svirčević, M. (2011). *Lokalna uprava i razvoj moderne srpske države. Od knežinske do opštinske samouprave*. Beograd, Balkanološki institut SANU.

CIVIL SERVANT'S LEGISLATION AND EDUCATION IN SERBIA FROM 1804 UNTIL THE PRESENT DAY

Summary: Through the first part of the paper, the author show the gradual emergence of a civil service apparatus that, after initial, unsuccessful attempts, began to emerge with the adoption of the 1835 Constitution (Sretenjski ustav), together with the development of the young Serbian state. Officials' positions further improved (hierarchical organization, permanent salary, etc.) — with the adoption of the so called Turkish Constitution.

In regards to the beginnings of civil servants' education, the authors argue that the public administration in Serbia is being studied since 1813, through translating works of the Vienna authors and that the first independent textbooks appeared in the 1840s, together with the studies of the Administrative Law on the Legal Department of the Licej High School in Belgrade.

In the Kingdom of Yugoslavia, the civil servants' position was re-actualized in the 1920s with the necessity of equalizing their position in the entire state. In 1931, civil servants, military officers, and clerics were included in the civil service system. Contemporary, general and special conditions for reception, performance, and cessation of the civil service, characteristic to the modern states, as well as ratings, salaries were prescribed. The civil service system was based on the principles of professionalization, political neutrality, diligence and conscientiousness, preservation of state secrets, liability for damages incurred during the performance of the service, etc.

After the Second World War, socialist Yugoslavia retained all of the characteristics of civil service mentioned above but adapted them to the new concept of socialist state order and extended them to all public services. In that period, a new term - personnel (kadrovi) was introduced into use, and special attention was paid to staff planning, personnel policy instruments, and organization of the personal service.

Introduction of the autochthonous system of workers' self-management, followed the Constitution of 1963, and the specifics of the civil servant's legal position were lost and merged with the general system of labor law. The education of employees maintained within the law faculties, and during this period distinctive scholar knowledge related to the organization and operation of the state apparatus emerged as well as the new institutions for the study of administration.

The 1990 Constitution officially marked the failure of the experiment that begun three decades earlier and the state organization has returned to the standard institutes. The same has happened with the servants employed and appointed in state administration. But, the

severe shortcoming of this system was the politicization of the highest staff positions and discontinuity in the actions of the state administration.

The 21st century marked the strategic shift towards the European Union and the beginning of Serbian state and legal system adaptation to European *acquis*. In this context, the 2005 Civil Service Law, which, with many adjustments, remains in force, is also interpreted. The law is based on the principles of professionalism, openness, clear rules for admission, career advancement and termination of employment, responsibility, and impartiality of work, human resource management, promotion and rewarding based on the merits, etc. Unfortunately, many of these principles are not fully and entirely implemented in practice.

Future civil servants, as well as, those in service, are being educated at ten universities, as well as on National Academy for Public Administration. The traditional, German approach to the education of civil servants (which has its base at law faculties and in legal profession) is slowly beginning to be upgraded with the sociological, economic, political and multidisciplinary approach. Strong (above all economic) pressures for public administration reform - caused its performance in accordance with the principles of economy, efficiency, and effectiveness. Therefore, the authors conclude that it is necessary to adjust civil servants' education on law and other faculties with the contemporary trends in public administration education.

Key words: civil service legislation, civil service system, civil servant education, public administration, European integration, administrative law, officials