

Pregledni rad

Primljen: 30. 10. 2015.

Prihvaćen: 29. 6. 2016.

UDK: 35.086(497.11)

doi:10.5937/nbp1602111V

PRILOG PITANJU ETIKE KADROVA U DRŽAVNOJ UPRAVI¹

Dragan Vasiljević²

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Sažetak: U službeničkim sistemima modernih država, pa i Republike Srbije, kao nezaobilazno se postavlja pitanje etike kadrova koji na profesionalnoj osnovi obavljaju poslove iz nadležnosti organa uprave. Na taj način, državni službenici imaju jasnu predstavu o svom položaju i ukupnom društvenom značaju delatnosti kojom se bave.

Predmet naše pažnje u ovom radu jeste onaj segment službeničkog sistema koji se odnosi na etiku rada i ponašanja koja je u pravnom smislu utemeljena u sistemskim zakonima, podzakonskim aktima kao i etičkim kodeksima. Zakon o državnim službenicima Republike Srbije iz 2005. godine je nakon nekoliko decenija označio prvi pomak ka određenoj kodifikaciji materije službeničkih odnosa. Takođe, rešenjima koja su sadržana i u drugim sistemskim zakonima i podzakonskim aktima u ovoj oblasti došlo je do uvođenja određenih sasvim novih metoda i mehanizama savremenog upravljanja kadrovskim resursima, što je omogućilo delovanje službeničkog sistema kao jedne celine.

Propisivanje uslova za zasnivanje i prestanak radnog odnosa, klasifikaciju državnih službenika, selekciju kadrova, sistem napredo-

¹ Rad je rezultat istraživanja na projektu „Kriminalitet u Srbiji i instrumenti državne reakcije”, koji finansira i realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu, ciklus naučnih istraživanja 2015–2019. godine.

² Redovni profesor; dragan.vasiljevic@kpa.edu.rs

vanja, prava i dužnosti državnih službenika, poboljšavanje kvalifikacija putem osposobljavanja i usavršavanja, razvoja ličnih vrednosti i potencijala kod državnih službenika, usvajanjem evropskih i nacionalnih etičkih standarda, osnovi su na kojima počivaju savremeni službenički sistemi pa i sistem Republike Srbije.

Ključne reči: državna uprava, državni službenici, etika, zakonitost, depolitizacija uprave, odgovornost, javnost, stručnost.

Uvod

U nauci o upravi posebno se naglašava da su kadrovi najvažniji i nezamenljiv element svake organizacije. Bez njih, ne može se uspostaviti organizacija niti utvrditi i realizovati njeni ciljevi. Tako, i država kao organizacija posebne vrste ostvaruje svoje funkcije preko raznovrsnih organa, službi, institucija. Ipak, posebno ukazujemo na značaj pitanja etike državnih službenika koji čine osnovnu supstancu organa državne uprave, imajući u vidu njihovu brojnost i značaj ovlašćenja kojima raspolažu. Zato se u pravnim sistemima modernih država kao nezaobilazno pitanje postavlja i definisanje i poštovanje etičkih standarda od strane lica koja na profesionalnoj osnovi obavljaju poslove iz nadležnosti državnih organa.

Kako je regulisanje ovog pitanja usko povezano sa razvojem pravne države, u vezi s tim ističemo da je postojanje i poštovanje etičkih standarda odraz stepena razvoja države i pokazatelj značaja koji država pridaje statusu svojih službenika. Na taj način i oni sami imaju jasnu predstavu o svom položaju i ukupnom društvenom značaju delatnosti kojom se bave.³

Pažljivom analizom izvora prava zapaža se da je normativna regulativa u ovoj oblasti različito razvijena u pojedinim državama. Valja istaći da su i danas u manjini države u kojima su kodifikacije službeničkog prava sprovedene u celosti. Otuda su i dalje službenički odnosi u mnogim državama samo delimično i fragmentarno uređeni najčešće normama sadržanim u aktima različite pravne snage.⁴

Sveobuhvatna reforma državne uprave u Republici Srbiji uvela je novi službenički sistem koji je uređen Zakonom o državnoj upravi, Zakonom o državnim službenicima, Zakonom o platama državnih službenika i nameštenika i još nekim zakonima i podzakonskim aktima. Zakon o državnim službenicima

3 D. Vasiljević, Diskreciona ovlašćenja policije, *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, vol. XVII, br. 1/2012, Beograd, str. 19–35.

4 Ž. Kulić; D. Vasiljević, *Radni odnosi u organima državne uprave* (elektronski izvor), Beograd, 2009.

iz 2005. godine je nakon nekoliko decenija označio prvi pomak ka određenoj kodifikaciji materije službeničkih odnosa. Takođe, došlo je i do uvođenja određenih sasvim novih metoda i mehanizama savremenog upravljanja kadrovskim resursima, što je omogućilo delovanje službeničkog sistema kao jedne celine.⁵

Zaposleni u organima državne uprave su lica koja poslove i zadatke oba vljaju kao svoje trajno i redovno zanimanje, kao svoju profesiju. U Republici Srbiji njihov radnopravni status je uređen, kako smo već konstatovali, Zakonom o državnim službenicima.⁶ Za ovaj tip radnog odnosa upotrebljava se termin „službenički odnos“, a zaposleni u državnim organima nazivaju se „državni službenici“. Službenički radni odnos nije klasičan radni odnos. Državni službenik ne vrši službu kao svoje pravo, već kao svoju nadležnost i dužnost. Ne vrši je u svoje ime, već kao državni organ. Za razliku od radnog odnosa, koji je pre svega ugovorni odnos, službenički odnos spada u javnopravne odnose. Država je sama, putem zakona, odredila opšti položaj, prava i dužnosti službenika, visinu plate, napredovanje, odgovornost, penzije i druga pitanja, i sve to može da menja bez učešća službenika. Dakle, tu nema nikakvog dvostranog ugovaranja.

Zakon o državnim službenicima uređuje prava i dužnosti dve kategorije zaposlenih lica u državnim organima. Te kategorije su državni službenici i nameštenici. Međutim, postoji mogućnost da se za pojedine državne organe posebnim zakonom nešto drugačije urede prava i dužnosti zaposlenih, ali pod uslovom da je to neophodno zbog prirode poslova tih organa. Najbolji primer za to je Zakon o policiji⁷ kao poseban zakon u oblasti unutrašnjih poslova.⁸

Svaka profesija se, između ostalog, zasniva na etičkim principima. Državno-službenička (upravno-službenička) profesija, kao visoko zahtevna struka, podrazumeva poštovanje određenih moralnih standarda u radu i odnosu sa subjektima prema kojima je upravna delatnost usmerena. Misli se, pre svega, na zakonitost ali i na opštu kulturu, poštenje, čast, jednako postupanje prema svima. Etika kadrova u upravi nespojiva je sa mitom, korupcijom, birokratskom neefikasnošću, bahatošću, neradom, šikaniranjem građana i drugim negativnim pojavama.⁹

5 D. Milovanović; N. Nenadić; V. Todorić, *Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji*, Beograd, 2012.

6 Videti: *Sl. glasnik RS*, br. 73/2005, 81/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014.

7 *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016.

8 D. Vasiljević, Funkcije policije i njena ovlašćenja da preduzme upravne radnje, *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, vol. XVI, br. 2/2011, Beograd, str. 29–38.

9 D. Vasiljević, Upravna inspekcija – organizacija, poslovi i postupak rada, *Bezbednost*, vol. LIV, br. 3/2012, str. 113–114, Beograd, 2012.

1. Službenička etika kao bitna odrednica službeničkog sistema

Novi službenički sistem u Republici Srbiji ima obeležja „merit“ službeničkog sistema, odnosno karijernog sistema. Osnovni principi na kojima počiva karijerni sistem konstituisani su važećim zakonodavstvom i to kroz načela o: političkoj neutralnosti i nepristrasnosti; zakonitosti i odgovornosti; jednakoj dostupnosti radnih mesta; napredovanju u službi; zaštiti prava državnih službenika i nameštenika; zabrani povlašćivanja ili uskraćivanja; odgovornosti za povredu službene dužnosti; fleksibilnom raspoređivanju državnih službenika; pravu službenika na stručno usavršavanje; pravu na sindikalno organizovanje i postulatima službeničke etike.¹⁰

Pitanja koja se odnose na državne službenike su od najveće važnosti zbog uloge koju oni imaju u demokratskim društvima, a pre svega u osnivanju, konsolidovanju i očuvanju demokratskih institucija. Opšti trend u pravcu reforme sistema državne uprave nalaže obavezu da u organima državne uprave rade državni službenici koji poseduju visoke stručne i moralne karakteristike. Privrženost i poštovanje načela vladavine prava, neutralnosti, lojalnost demokratskim institucijama i poštovanje građana samo su neke od karakteristika koje se vezuju za državnu službu.¹¹

U ambijentu opšte tendencije reformisanja sistema državne uprave u mnogim evropskim zemljama, u cilju povećanja njegove efikasnosti, produktivnosti i standarda usluga koje pruža građanima, državnim službenicima se priznaje specifična uloga u tim procesima usled činjenice da su oni u službi države i njenih građana. Privrženost evropskim standardima državne uprave i postojanju zajedničkih vrednosti koje dele zemlje članice Evropske unije, Republika Srbija je, u vezi sa državnim službenicima, u svojim zakonima i praksi preuzela neka osnovna načela dobre prakse evropskog upravnog prostora.¹²

Nema sumnje da državni službenici pored stručnih treba da imaju i određene moralne (etičke) vrednosti koje će doprineti zakonitom, profesionalnom, politički neutralnom, javnom i efikasnom radu uprave.¹³ Pravila službeničke etike obuhvataju odnos službenika prema građanima o čijim pravima i dužnostima odlučuju, odnos službenika prema društvenoj zajednici, odnos službenika prema organu uprave i odnos službenika prema poslovima i zadacima koje obavlja kao svoju profesiju. U tom smislu, za službeničku etiku može se

10 D. Milovanović; J. Ničić; M. Davinić, *Stručno usavršavanje državnih službenika u Republici Srbiji*, Beograd, 2012.

11 D. Vasiljević, *Zakonitost uprave i diskreciona ocena*, Beograd, 2012.

12 CCNM/SIGMA/PUMA (99)44/REVI – European principles for public administration (Evropski principi za državnu upravu) – SIGMA radovi broj 27, Paris, 1999. str. 225.

13 Videti: *The Civil Service in France*, Directorate General for Government and the Civil Service, Paris, 2006.

reći da predstavlja skup pravila definisanih u društvu koje je službenik, polazeći od svog statusa, prihvatio kao svoj lični standard ponašanja.¹⁴

Veliki broj zemalja danas u svetu ima usvojene etičke kodekse kojima su definisani standardi ponašanja državnih službenika. Oni su proizvod nasušne potrebe da se definišu objektivni kriteriji koji će biti sredstvo u funkciji kontrole rada i ponašanja službenika. Kodeks predstavlja jasan i precizan pisani dokument koji sadrži standarde rada i vrednosti kojih se službenici moraju pridržavati i donosi se u cilju preciziranja pravila ponašanja državnih službenika, ali i obaveštavanja javnosti o propisanom ponašanju koje se od njih očekuje. Za donošenje kodeksa neophodan je pravni osnov. U većini zemalja to je zakon. Međutim, to ne znači da norme kodeksa mogu zameniti zakonske norme o statusu državnih službenika. Kodeks doprinosi većoj transparentnosti rada uprave. Zahvaljujući njemu, građani su jasno informisani šta mogu očekivati od državnih službenika.¹⁵

Usvajanje etičkih kodeksa je bilo u ekspanziji u zemljama centralne i istočne Evrope, krajem devedesetih godina 20. veka. Oni su imali i imaju važnu ulogu i u prevenciji korupcije u upravi, ali i u promeni etičke klime, ne samo u sistemu uprave već i u društvu uopšte. Usvajanje evropskih standarda profesionalnog i etičkog ponašanja ne znači samo primenu zakonskih ograničenja rada državnih službenika, već i prihvatanje moralnih standarda dobrog ponašanja. Tako u Francuskoj rad državnih službenika mora biti „pravilan“, u Danskoj se od njih očekuje „pristojno ponašanje“, u Portugalu se očekuje „poštovanje etike i pravde“, a u Belgiji državni službenici treba da se ponašaju „na odgovarajući način u skladu sa zahtevima struke“.¹⁶

Iako povrede pravila sadržanih u etičkim kodeksima po pravilu podležu disciplinskoj odgovornosti i disciplinskim sankcijama, u praksi se javlja problem jer je teško utvrditi kada određeno ponašanje predstavlja povredu etičkog principa. Kršenje moralnih načela trebalo bi da bude pravno sankcionisano kako bi se državni službenici uzdržavali od ponašanja koje nije u skladu sa očekivanim pravnim i etičkim standardima. Ovde treba istaći da je za jačanje etike u državnoj upravi od posebnog značaja i zaštita službenika koji ukazuju na korupciju ili drugo nemoralno i nezakonito postupanje u upravi – „duvača u pištaljku“ (*whistle blowers*).

U Srbiji je donet Kodeks ponašanja državnih službenika, koji uz zakone i druge propise predstavlja osnovu ponašanja državnih službenika.¹⁷ On defi-

14 Videti: E. Pusić, *Nauka o upravi, knjiga I, uvodna pitanja, uprava u društvu, uprava kao ljudska delatnost*, Narodne novine, Zagreb, 1989, str. 240.

15 Videti: I. M. Marković, *Savremena javna uprava, Studije i ogledi*, Podgorica, 2007, str. 211.

16 Videti: Z. Vukašinić-Radojičić, *Evropski službenički sistemi*, Beograd, 2013, str. 72–74.

17 U tom smislu, Srbija je donela niz zakona u skladu sa evropskim standardima u ovoj oblasti. *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje i 8/2015 – odluka US; *Sl. glasnik RS*, br. 128/2014; *Sl. glasnik RS*, br. 36/2010.

niše standarde profesionalnog ponašanja i radne etike. Ima za cilj prevenciju korupcije, odnosno sprečavanje sukoba interesa, što doprinosi jačanju principa vladavine prava.¹⁸ Državni službenici su u obavezi da se pridržavaju pravila Kodeksa, te svako ponašanje koje je njima suprotno predstavlja povredu radne dužnosti. Kodeksom su definisana načela: zakonitog i nepristrasnog rada državnih službenika; zaštite javnog interesa; profesionalnog ophođenja sa strankama; blagovremenog i tačnog davanja podataka i informacija; efikasnog pružanja pomoći; jednakosti i punog poštovanja ličnosti i dostojanstva stranaka.¹⁹

Profesionalni i etički standardi, kao sadržaj Kodeksa ponašanja, svoj pravi smisao dobijaju ukoliko postoji efikasan sistem njihove primene. Usvajanje i primena etičkih pravila u velikoj meri utiču na rad službenika u posebnim oblastima rada uprave.²⁰

2. Evropske institucije i službenička etika

Nema sumnje da su Evropska unija, Savet Evrope i druge međunarodne organizacije dale veliki doprinos u definisanju i primeni upravnih standarda. U mnogim njihovim aktima sadržani su standardi i načela profesionalnog i stručnog rada državnih službenika. U tom smislu, Kodeks javnih službenika Saveta Evrope (*Codes of Conduct for Public Officials*) izvršio je snažan uticaj na zemlje članice da promovišu principe javne uprave u svoje nacionalne kodekse. Tako se definisani standardi ponašanja Saveta Evrope prenose u nacionalne profesionalne kodekse, koji istovremeno moraju biti prilagođeni i specifičnim okolnostima svojih administracija.²¹

Kodeks Saveta Evrope o statusu javnih službenika predviđa da javni službenici moraju postupati na osnovu zakona, politički neutralno, i da ne smeju ometati sprovođenje zakonitih politika, odluka ili radnji u državnim organima. Od njih se očekuje da rade nepristrasno, savesno i pravično. Službenici moraju sa poštovanjem postupati kako sa građanima tako i međusobno i ne smeju favorizovati određene osobe i grupe lica na račun prava i interesa drugih. Drugim rečima, moraju jednako postupati prema svim strankama. Kada

18 Videti: *Sl. glasnik RS*, br. 29/2008.

19 N. Marković, Upravno postupanje Ministarstva unutrašnjih poslova u oblasti državljanstva, *Bezbednost*, vol. LIV, br. 1/2014, str. 158–174, Beograd, 2014.

20 Tako je u Srbiji usvojen Kodeks policijske etike. Ovim kodeksom definisani su etički i profesionalni principi u radu policijskih službenika. Kodeks je donet po uzoru na Evropski kodeks policijske etike. *Sl. glasnik RS*, br. 92/06.

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

odlučuju na osnovu diskrecione ocene, odluke moraju biti na zakonu zasnovane, nepristrasne i donete uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti slučaja. Svaku povredu pravila Kodeksa državni službenici su obavezni da prijave i ne smeju trpeti štetne posledice zbog toga.

Posebna pažnja u Kodeksu posvećena je sukobu interesa. Shodno Kodeksu privatni interes podrazumeva bilo kakvu korist za službenika, člana njegove porodice, bliskog rođaka, prijatelja ili osobe sa kojima su u poslovnim ili političkim odnosima. S obzirom da je osnovni cilj očuvanje poverenja građana u nepristrasan rad uprave, javni službenici ne smeju zahtevati ni primati poklone ili drugu korist za sebe, članove svoje porodice, bliske rođake i prijatelje ili lica i organizacije sa kojima jesu ili su bili u poslovnim ili političkim odnosima koji mogu uticati na nepristrasno obavljanje poslova ili predstavljaju vrstu nagrade za obavljene poslove (član 18 Kodeksa). Od tog pravila Kodeks je predvideo izuzetke kada je reč o poklonima manje vrednosti.

Državni službenik ne sme dopustiti da se njegov privatni interes sukobi sa javnom pozicijom koju zauzima, pa je u tom smislu u obavezi da izbegne svaki stvarni ili potencijalni sukob interesa. Takođe, Kodeksom je propisano periodično prijavljivanje ličnog ili privatnog interesa. Ta obaveza ima preventivni karakter i odnosi se na službenike na najvišim rukovodećim radnim mestima.

Kada govorimo o sukobu interesa, službenik ne može obavljati poslove ili kakvu drugu aktivnost koja je nespojiva sa njegovim statusom. Kada se radi o poslovima ili funkcijama koji se mogu obavljati nezavisno od njegovog statusa, potrebno je odobrenje poslodavca. Državni službenik mora prihvatiti ograničenja vezana za učestvovanje u političkim aktivnostima, imajući u vidu prirodu poslova koje vrši i koji se ne mogu koristiti u političke svrhe.

Kodeksom se uređuje pitanje dostupnosti službenih informacija u smislu da postoji obaveza davanja službenih informacija ali i potreba za zaštitom poverljivih dokumenata. Državni službenik može učiniti dostupnim informacije samo pod određenim uslovima imajući u vidu da odgovara za zaštitu poverljivih informacija. On ne sme zloupotrebiti informacije do kojih dođe obavljajući službene poslove i ne sme prikriti službene informacije koje se moraju učiniti dostupnim, niti pružiti lažne ili zbunjujuće informacije. Takva obaveza ne prestaje ni nakon prestanka radnog odnosa.

Kodeksom se poseban značaj pridaje odgovornosti rukovodilaca u upravi. Tako službenik koji je rukovodilac i koji prati rad drugih službenika mora vršiti svoja ovlašćenja u skladu sa politikom i ciljevima rada organa. Rukovodioci snose odgovornost za radnje ili propuste službenika koji nisu u skladu sa politikom i ciljevima rada, kao i za propuštanje radnji koje su nužne da bi se propusti sprečili. Isto tako, službenici na rukovodećim radnim mestima dužni su preduzeti odgovarajuće mere kako bi sprečili korupciju u vezi sa obavljanjem poslova. U slučajevima napuštanja državne uprave, službenik ne sme

iskoristiti svoje radno mesto za zapošljavanje van sistema uprave koje bi dovele do sukoba interesa. Tokom određenog vremena ne sme raditi za druga lica ili pružati savete u vezi sa stvarima koje je radio, ne sme koristiti niti otkrivati poverljive informacije do kojih je došao radeći u upravi i mora se pridržavati svih propisa koji regulišu napuštanje državne uprave.

Svaki državni službenik dužan je ne samo da poznaje odredbe Kodeksa nego i da se ponaša u skladu sa njima, jer nepoštovanje istih povlači disciplinsku odgovornost. Oni koji rukovode organima uprave imaju ovlašćenje da prate primenu Kodeksa i preduzimaju određene disciplinske mere za njihove povrede. Uostalom, harmonizacija sa evropskim standardima, između ostalog, podrazumeva usklađenost i prava i prakse. Ukoliko izostane primena prava, onda kodeksi ponašanja ne mogu postići svoj cilj, a to je radna etika kao bitan element moralizovanja društvenih odnosa.²²

Zaključak

Službenička etika je posebno pitanje u okviru službeničkog sistema, koje traži neke opšte napomene. Naime, opšte je prihvaćen stav da službenička etika predstavlja skup vrednosnih stavova svojstvenih državnom službeniku koje službenik usvaja kao lični kriterijum ponašanja. Takva etika se uočava kroz odnos službenika prema: građanima kao pojedincima, društvu kao celini, organu državne uprave u kome radi i sopstvenim radnim obavezama.

Nema savremenog službeničkog sistema bez profesionalne državne uprave, što podrazumeva da državni službenici u potpunosti implementiraju vrednosne standarde u svoj rad. Njihovo prihvatanje garantuje uspeh i poverenje građana u državnu upravu Republike Srbije, koja se transformiše prema standardima Evropske unije.

Odnos službenika prema građanima određen je pretpostavkom da državni službenici obavljaju stručan posao koji je potreban zajednici. Iz toga proizlazi da službenici u odnosu sa drugim građanima ne smeju doći u položaj onih koji drugima upravljaju niti u svojoj svesti smeju tako gledati na svoj položaj. Kao proizvođači jedne vrste društvenih usluga, a istovremeno kao potrošači drugih, moraju svoj odnos prema građanima graditi na ravnopravnosti, jednakosti i spremnosti da pomognu u području svoje delatnosti. Takve ciljeve i vrednosti, između ostalog, štite i sistemski zakoni iz domena državne uprave Republike Srbije.

²² Videti: B. Lubarda, Kodeks profesionalnog i etičkog ponašanja kao izvor (radnog) prava, *Pravo i privreda*, *Časopis za privrednopravnu teoriju i praksu*, br. 5/2009, Beograd, str. 649–661.

Etički principi se naizgled dovode u pitanje kada se sagleda odnos službenika prema društvu kao celini i odnos službenika prema politici i društvu koji se zasniva na privrženosti zajednici. Iz ovoga sledi da odnos službenika prema upravnoj organizaciji ima dva svoja aspekta: usvajanje opštih ciljeva i merila vrednosti, posebnih ciljeva, zadataka i metoda rada konkretne upravne organizacije i kolegijalni odnos prema članovima organa uprave u kome radi. Kako bi se etički standardi ojačali kao novi instrumenti koji imaju upotrebnost u okviru službeničkih sistema, javljaju se pisani etički kodeksi. Međutim, nemaju svi službenički sistemi te instrumente. Kao primer može poslužiti službenički sistem Finske, koji ih nema a spada u jednu od najmanje korumpiranih država. U tu grupu zemalja može, se uvrstiti i Nemačka. Stoga je osnovni zadatak svakog službeničkog sistema da unapređuje etički kodeks, ukoliko ga ima, zajedno sa mehanizmima za implementaciju pravila koja su u njima sadržana, što predstavlja polaznu osnovu za jačanje moralnih kvaliteta državnih službenika.

U oblasti kadrovske politike u Republici Srbiji preduzimaju se reformske aktivnosti usmerene ka stvaranju uslova u kojima će se putem kvalitetnog izbora, kvalitetnog osposobljavanja za rad u državnoj upravi, znalački programiranom promocijom istih i stimulativnim nagrađivanjem podići ukupna efikasnost i efektivnost rada u pravcu stvaranja novog etičkog profila državnih službenika. Očekivani rezultati idu u pravcu obezbeđivanja kvalitetnih profesionalaca koji će moći da konačno ojačaju administrativne kapacitete javnih institucija, a time i da olakšaju tranzicione preobražaje državne uprave Republike Srbije.

Literatura

1. CCNM/SIGMA/PUMA (99) 44/RAVI – European principles for public administration-SIGMA radovi broj 27, Paris, 1999.
2. Codes of Conduct for Public Officials, Recommendation Rec (2000) 10, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 of May 2000 and explanatory memorandum, Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, Council of Europe, January 2001.
3. *Kodeks ponašanja državnih službenika*, „Službeni glasnik RS“, br. 29/2008.
4. *Kodeks policijske etike*, „Službeni glasnik RS“, br. 92/06.
5. Kulić, Ž; Vasiljević, D; *Radni odnosi u organima državne uprave* (elektronsko izdanje), Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2009.
6. Lubarda, B; *Kodeks profesionalnog i etičkog ponašanja kao izvor (radnog) prava*, *Pravo i privreda*, Časopis za privrednopravnu teoriju i praksu, br.

- 5/2009, *Udruženje pravnika u privredi Srbije*, Beograd.
7. Marković, I. M; *Savremena javna uprava*, Studije i ogledi, Podgorica, 2007.
 8. Marković, N; *Upravno postupanje Ministarstva unutrašnjih poslova u oblasti državljanstva*, *Bezbednost*, vol. LIV, br. 1/2014, MUP Republike Srbije, Beograd.
 9. Milovanović, D; Nenadić, N; Todorić, V; *Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji*, Beograd, 2012.
 10. Milovanović, D; Ničić, J; Davinić, M; *Stručno usavršavanje državnih službenika u Republici Srbiji*, Beograd, 2012.
 11. Pusić, E; *Nauka o upravi, knjiga I, uvodna pitanja, uprava u društvu, uprava kao ljudska delatnost*, Narodne novine, Zagreb, 1989.
 12. *The Civil Service in France*, Directorate General for Government and the Civil Service, Paris, 2006.
 13. Vasiljević, D; *Funkcije policije i njena ovlašćenja da preduzme upravne radnje*, *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, vol. XVI, br. 2/2011, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd.
 14. Vasiljević, D; *Zakonitost uprave i diskreciona ocena*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2012.
 15. Vasiljević, D; *Diskreciona ovlašćenja policije*, *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, vol. XVII, br. 1/2012, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd.
 16. Vasiljević, D; *Upravna inspekcija – organizacija, poslovi i postupak rada*, *Bezbednost*, vol. LIV, br. 3/2012, MUP Republike Srbije, Beograd.
 17. Vukašinović-Radojičić, Z; *Evropski službenički sistemi*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2013.
 18. *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS“, br. 73/2005, 81/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014.
 19. *Zakon o policiji*, „Službeni glasnik RS“, br. 6/2016.
 20. *Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije*, „Službeni glasnik RS“, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje i 8/2015 – odluka US;
 21. *Zakon o zaštiti uzbunjivača*, „Službeni glasnik RS“, br. 128/2014;
 22. *Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu*, „Službeni glasnik RS“, br. 36/2010.

CONTRIBUTION TO THE PROBLEM OF ETHICS OF PUBLIC ADMINISTRATION PERSONNEL

Dragan Vasiljević*

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Summary: Civil service ethics is an important issue in the context of any modern civil service system including the civil service system of the Republic of Serbia. Civil service ethics is referred to as a set of social rules characteristic of civil servants which they adopt as a personal behaviour criterion. In this way, ethics is manifested through the relationship of civil servants towards citizens, society as a whole, the administrative body where they work and towards their duties. The modern civil service system must promote acceptance of ethical principles and values which represents a key step towards the effective professionalization of the civil service. Thus, civil servants will have a clear idea of their position and overall social importance of the activities they perform.

The paper is dedicated to that segment of the civil service system referring to the work ethics and behaviour of civil servants, which in the modern world in legal terms is grounded in system laws, by-laws and codes of ethics. As regards the Republic of Serbia after a few decades, the Law on Civil Servants of 2005 marked significant progress towards the codification of the material related to civil servants. Also, solutions provided by other system laws and regulations in this area promote completely new methods and mechanisms of modern human resources management, which has allowed the operation of the civil service system as a whole.

Every profession, among other things, is based on ethical principles. Civil servant profession as a highly demanding profession implies compliance with certain ethical standards of work and the relationship with the entities which the administrative activity is directed at. The ethics of administration personnel is incompatible with bribe, corruption, bureaucratic inefficiency, arrogance, lack of work, harassment of citizens and other negative phenomena.

New civil service system in the Republic of Serbia is characterized by meritorious civil service system, or career system. The general trend in the direction of state administration reform imposes an obligation that the state administration employs civil servants who possess high professional and moral characteristics. Devoti-

on to and respect for the rule of law, neutrality, loyalty to democratic institutions and the respect of citizens are just some of the characteristics that are related to the civil service. Committed to the European standards of state administration and the existence of common values shared by the member states of the European Union, the Republic of Serbia incorporated in its legislation the basic principles of good practice of the European administration related to civil servants. It is very important that in the future the practice confirms and pursues these legislative solutions.

Keywords: government, civil servants, ethics, legality, de-politicization of administration, accountability, transparency, expertise.