



Република Србија
МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ
И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ



NALED

**УПОРЕДНО-ПРАВНА АНАЛИЗА
УНАПРЕЂЕЊА ПРАВНОГ
ПОЛОЖАЈА ИНСПЕКТОРА,
СА ПРЕПОРУКАМА ЗА
УНАПРЕЂЕЊЕ ПОЛОЖАЈА И РАДА**

Београд
децембар 2021

САДРЖАЈ

САЖЕТАК.....	7
I. УПОРЕДНА (КОМПАРАТИВНА) АНАЛИЗА	9
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА	10
1.ПРАВНИ ОКВИР	10
1.2.3. Радно место и звања инспектора	17
1.2.4. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција.....	18
1.2.5. Вредновање рада инспектора и оцењивање	20
1.2.6. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима.....	21
1.2.7. Премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима.....	22
1.2.8. Плате, накнаде и друга примања инспектора	23
1.2.9. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак.....	28
1.2.10. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора.....	30
1.3. Организација инспекцијских послова и правни положај инспектора у Федерацији Босне и Херцеговине	30
1.3.2. Радно место и звања инспектора	33
1.3.3. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција.....	36
1.3.4. Вредновање рада инспектора и оцењивање	38
1.3.5. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима.....	42
1.3.6. Плате, накнаде и друга примања инспектора	44
1.3.7. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак.....	47
1.3.8. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора.....	51
1.4. Организација инспекцијских послова и правни положај инспектора у Републици Српској.....	54
1.4.2. Радно место и звања инспектора	56
1.4.3. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција.....	60
1.4.4. Вредновање рада инспектора и оцењивање	61

1.4.5. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима.....	64
1.4.5. Плате, накнаде и друга примања инспектора	66
1.4.6. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак.....	69
1.4.7. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора.....	73
1.5. Организација инспекцијских послова и правни положај инспектора у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине	75
1.5.2. Радно место и звања инспектора	76
1.5.3. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција.....	78
1.5.4. Вредновање рада инспектора и оцењивање	80
1.5.4. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима	82
1.5.5. Плате, накнаде и друга примања инспектора	84
1.5.6. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак.....	86
1.5.7. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора.....	88
1.6. Организација инспекцијских послова и правни положај инспектора у Кантону Сарајево	89
1.6.2. Радно место и звања инспектора	89
1.6.3. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција.....	91
1.6.4. Вредновање рада инспектора.....	92
1.6.5. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима	97
1.6.6. Плате, накнаде и друга примања инспектора	99
1.6.7. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак.....	101
1.6.8. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора.....	102
2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ.....	104
2.1. Федерација БиХ	104
2.1.1. Радно место и звања инспектора	104
2.1.2. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција.....	105
2.1.3. Вредновање рада инспектора и оцењивање	105

2.1.4. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима.....	106
2.1.5. Плате, накнаде и друга примања инспектора.....	107
2.1.6. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак.....	107
2.1.7. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора	107
2.2. Република Српска.....	109
2.2.1. Радно место и звања инспектора	110
2.2.2. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција.....	111
2.2.3. Вредновање рада инспектора и оцењивање	111
2.2.4. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима.....	112
2.2.5. Плате, накнаде и друга примања инспектора.....	113
2.2.6. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак.....	113
2.2.7. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора	113
2.3. Брчко дистрикт	114
2.3.1. Радно место и звања инспектора	114
2.3.2. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција.....	114
2.3.3. Вредновање рада инспектора и оцењивање	115
2.3.4. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима.....	115
2.3.5. Плате, накнаде и друга примања инспектора.....	116
2.3.6. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак.....	116
2.3.7. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора	116
3. ПРЕПОРУКЕ.....	117
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	122
1. ПРАВНИ ОКВИР.....	122
1.2.1. Радно место и звања инспектора	151
1.2.2. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекције.....	168
1.2.3. Вредновање рада инспектора (компетенције, сложеност послова и нормативи рада).....	172

1.2.4. Напредовање инспектора у служби (каријерни развој и каријерно напредовање инспектора), распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима	175
1.2.5. Материјална права, односно плате, накнаде и друга примања инспектора	182
1.2.6. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора (дисциплински поступак)	189
1.2.7. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора	216
2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ	218
2.1.1. Радно место и звања инспектора	218
2.1.2. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција	218
2.1.3. Вредновање рада инспектора и оцењивање	220
2.1.4. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима	221
2.1.5. Плате, накнаде и друга примања инспектора	223
2.1.6. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак	224
2.1.7. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора	224
3. ПРЕПОРУКЕ	224
ЦРНА ГОРА	229
1. ПРАВНИ ОКВИР	229
1.1.1. Радно место и звања инспектора	233
1.1.2. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција	236
1.1.3. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима	239
1.1.4. Усмеравање и праћење рада инспектора, вредновање радне успешности инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора	240
1.1.5. Плате, накнаде и друга примања инспектора	255
1.1.6. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора	257
2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ	263
2.1.1. Радно место и звања инспектора	263
2.1.2. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција	264
2.1.3. Вредновање рада инспектора и оцењивање	264

2.1.4. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима	264
2.1.5. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак	265
2.1.6. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора	265
3. ПРЕПОРУКЕ	266
РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА	269
1. ПРАВНИ ОКВИР	269
1.1.1. Радно место и звања инспектора	271
1.1.2. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекције	276
1.1.3. Вредновање рада инспектора	278
1.1.4. Напредовање инспектора у служби (каријерни развој и каријерно напредовање инспектора), распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима	279
1.1.5. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита	283
2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ	285
3. ПРЕПОРУКЕ	286
РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА	289
1. ПРАВНИ ОКВИР	289
1.1.1. Статус инспектора и руководиоца инспекције и организационих јединица инспекције који обављају инспекцијске послове на различитим нивоима јавне власти	289
1.1.2. Радно место и звање инспектора	290
1.1.3. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекције	291
1.1.4. Вредновање рада инспектора	292
1.1.5. Напредовање инспектора у служби (каријерни развој и каријерно напредовање инспектора), распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима	293
1.1.6. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита	296
2. ПРЕПОРУКЕ	297
ВЕЛИКА БРИТАНИЈА	300
ХОЛАНДИЈА	301
II. РЕПУБЛИКА СРБИЈА	308
РАДНО МЕСТО И ЗВАЊА ИНСПЕКТОРА	309

1. ПРАВНИ ОКВИР.....	309
2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ.....	340
3. ПРЕПОРУКЕ.....	343
РУКОВОДИОЦИ ИНСПЕКЦИЈА И ОРГАНИЗАЦИОНИХ ЈЕДИНИЦА ИНСПЕКЦИЈА.....	349
1. ПРАВНИ ОКВИР.....	349
2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ.....	374
3. ПРЕПОРУКЕ.....	377
ВРЕДНОВАЊЕ РАДНЕ УСПЕШНОСТИ ИНСПЕКТОРА, УСМЕРАВАЊЕ И ПРАЋЕЊЕ РАДА ИНСПЕКТОРА, ОДЛУЧИВАЊЕ О ПРАВИМА И ДУЖНОСТИМА ИНСПЕКТОРА	382
1. ПРАВНИ ОКВИР.....	382
2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ.....	408
3. ПРЕПОРУКЕ.....	421
КАРИЈЕРНО НАПРЕДОВАЊЕ ИНСПЕКТОРА, РАСПОРЕЂИВАЊЕ, ПРЕМЕШТАЈ ИНСПЕКТОРА НА ДРУГО РАДНО МЕСТО, ПРИВРЕМЕНИ РАД НА ДРУГИМ ПОСЛОВИМА	423
1. ПРАВНИ ОКВИР.....	423
2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ.....	438
3. ПРЕПОРУКЕ.....	446
МАТЕРИЈАЛНА ПРАВА, ОДНОСНО ПЛАТЕ, НАКНАДЕ И ДРУГА ПРИМАЊА ИНСПЕКТОРА.....	451
1. ПРАВНИ ОКВИР.....	451
2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ.....	500
3. ПРЕПОРУКЕ.....	504
САМОСТАЛНОСТ У РАДУ, ИНТЕГРИТЕТ И ПРАВНА ЗАШТИТА ИНСПЕКТОРА	511
1. ПРАВНИ ОКВИР.....	511
2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ.....	585
3. ПРЕПОРУКЕ.....	606

САЖЕТАК

„Упоредно-правна анализа унапређења правног положаја инспектора, са препорукама за унапређење положаја и рада“ садржи два основна дела, у којима се обрађује правни и материјални положај инспектора и руководиоца инспекције и унутар инспекције у другим, упоредивим земљама и у Републици Србији. Обрађени су системи који баштине исту или битно сличну управно-правну културу и систем организовања јавне управе и инспекцијског надзора, и то Република Северна Македонија, Република Босна и Херцеговина (на свим нивоима јавне власти), Црна Гора, Република Хрватска и Република Словенија, као и сиже система Велике Британије и Холандије.

Анализе садрже три области – анализу правног уређења (регулаторна анализа, тј. анализа прописа), фактичко стање и препоруке.

Уређеношћу, свеобухватношћу и квалитетом издваја се законодавство, институционално-организациони систем и правни и материјални положај инспектора у Северној Македонији, са различитим савременим решењима која су промишљена и обликована као резултат добрих пракси, а која су примењива да се пренесу и у наш систем. Правни институти система Северне Македоније који се односе на радно место и звања, вредновање радне успешности, напредовање у служби, увећање плате и самосталност у раду инспектора су високо уређени (са простором за додатна унапређења, практично, једино на пољу правне заштите инспектора).

Други упоредни системи који су анализирани не одликују се таквом целовитошћу и савременошћу као инспекцијски систем Северне Македоније, али имају различите правне институте, добра правна решења и добру праксу који се могу применити у нашем систему или, по узору на њих, уз одређена прилагођавања, увести у инспекцијски систем Републике Србије. Примерице, Република Словенија и Холандија су далеко одмакле у погледу организације инспекција, Република Хрватска и Република Словенија су доста урадиле на пољу правне заштите инспектора, а Босна и Херцеговина у погледу правних института самозаштите инспектора, док све земље заједнички карактерише законско и материјално-финансијско препознавање посебних обележја инспекцијских послова и посебних звања инспектора.

У оквиру припреме анализе одржани су састанци и континуиране консултације са руководством и инспекторима Инспекцијског савета Републике Северне Македоније, Управе за инспекцијске послове Црне Горе, Управе за инспекцијске послове Федерације Босне и Херцеговине, Републичке управе за инспекцијске послове (Државног инспектората) Републике Српске, Инспектората Дистрикта Брчко, руководиоцима инспекција и организационих јединица инспекција и инспекторима инспекција Републике Србије и локалних власти, и представницима струковног удружења инспектора у Републици Србији - Мреже инспектора Србије. Свима изражавамо велику захвалност за сарадњу, све информације које су нам несебично пружили, важна сазнања до којих смо дошли и битан допринос припреми ове анализе и препорука.

У анкети о правном и материјалном положају инспектора и руководиоца инспекција и организационих јединица инспекција учествовало је 587 инспектора и 104 руководиоца инспекција и организационих јединица инспекција на републичком, покрајинском и нивоу јединице локалне самоуправе. Велика већина инспектора исказала

је потребу за законским препознавањем посебних обележја инспекцијских послова и радног места инспектора, са неопходношћу увођења посебних звања у која се разврставају радна места инспектора. Инспектори и руководиоци исказали су незадовољство у погледу напредовања у служби, мерила за вредновање радне успешности и материјалног статуса, као и у погледу заштите од недозвољених утицаја на унутрашњу и спољашњу самосталност у раду и интегритет, те кривично-правне и, уопште, правне заштите инспектора. Захваљујемо се свим руководиоцима и инспекторима који су узели учешће у спровођењу ове анкете и који су својим одговорима дали изузетан допринос припреми ове анализе и препорука.

На основу упоредно-правне анализе, анализе домаћег законодавства и праксе, резултата анкете инспектора и руководиоца, консултација, примера из праксе и стручних разматрања појединачних решења и целокупног система, дате су препоруке за унапређење положаја и рада инспектора и других службеника који обављају инспекцијске послове. Препорука укупно има 29.

Кључне препоруке се односе на увођење у систем и уређење посебног радног места “инспектор” са посебним звањима у која се разврстава, унапређење положаја руководиоца инспекције, утврђивање годишњих циљева инспектора који су у складу са савременом улогом инспекција у заштити јавног интереса, прописивање обавезности напредовања инспектора који испуњавају прописане услове и стварању услова да се то реализује, заштиту инспектора од неоснованих одлука о премештају, увођење посебног додатка на плату за обављање инспекцијских послова, предузимање законских, организационих и оперативних мера за јачање самосталности у раду, интегритета и правне заштите инспектора.

Неопходност побољшања и унапређења правног и материјалног положаја инспектора, руководиоца и других запослених у инспекцији неизоставно води ка бољем извршавању закона кроз оснаживање носилаца превентивно-саветодавног деловања, инспекцијског надзора над применом закона и терета доказивања прекршаја, а тиме и боље заштите јавног интереса.

I. УПОРЕДНА (КОМПАРАТИВНА) АНАЛИЗА

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

1.ПРАВНИ ОКВИР

1.1.Уводне напомене о уставноправном уређењу Босне и Херцеговине

1.1.1.Сложеност уставноправног уређења Босне и Херцеговине и опште напомене о подели надлежности у Босни и Херцеговини

Босна и Херцеговина (даље: **БиХ**) је сложена држава, јер су надлежности подељене између државе и њених ентитета, тј. Брчко дистрикта (вертикална подела власти). Наиме,



члан I/3. и члан VI/4. Устава БиХ јасно указују да је БиХ састављена од два ентитета (Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска), а Брчко дистрикт се територијално издваја као јединица локалне самоуправе која је под суверенитетом БиХ. Државна власт је подељена на два нивоа: државни и ентитетски, при чему Брчко дистрикт има статус

локалне самоуправне заједнице. Надлежности ова два нивоа власти су подељене Уставом БиХ. Основна одредба о подели надлежности је у члану III Устава БиХ, мада постоје и друге одредбе које регулишу питање поделе надлежности.

Сваки од ових нивоа власти има законодавну, извршну(егzekутивну) и судску власт (хоризонтална подела власти). Ентитети имају и тзв. уставну аутономију, јер имају право да доносе властите уставе. Осим тога, ова два нивоа власти, у принципу, деле укупна финансијска средства према својим потребама (члан VIII/1. Устава БиХ).

Начелно, Устав БиХ полази од тога да су два нивоа власти равноправна, односно ни БиХ, ни ентитети, немају право да се мешају у надлежности другог нивоа власти. Изузетак представља одредба члана III/5. Устава БиХ, која дозвољава да БиХ у извесним околностима преузме одређене надлежности које припадају ентитетима. У случају спора о надлежностима, Уставни суд БиХ одлучује коме припада одређена надлежност.

Иако ови термини нису најпрецизнији, у наставку анализе, из практичних разлога, биће коришћени изрази „државна власт” или „државни ниво власти” (за власт државе БиХ, као међународноправног субјекта) и „ентитетска власт” или „ентитетски ниво власти” (за власт ентитета Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска), те „власт Брчко дистрикта”.

БиХ припада америчком моделу стриктно одвојених надлежности. Устав БиХ полази од тога да су надлежности стриктно подељене између државе и ентитета. У принципу, подела надлежности обухвата како вертикалну, тако и хоризонталну поделу власти. Када су у питању надлежности, уставотворац је дао већи значај ентитетима у БиХ. Наиме, надлежности државног нивоа власти су изричито прописане Уставом БиХ, а све оно што није прописано као надлежност државе, сматра се да је надлежност ентитета. Према томе, претпоставка надлежности лежи на ентитетима. Самим тим, држава увек

мора доказати да јој Устав БиХ даје одређену надлежност. Уколико то не учини или уколико постоји сумња о томе, ентитетима припада надлежност.¹

У сложеним државама питање поделе надлежности је изузетно тешко, јер уставни текстови који би ово питање требало исцрпно да регулишу веома често остављају простор за различита тумачења, или остају недоречени, а тако је и са БиХ. Штавише, због низа законодавних активности и споразума закључених између БиХ и ентитета, садашњи уставноправни текст не рефлектује уставноправну ситуацију у држави, тј. не одражава уставну стварност.

Члан III Устава БиХ представља централну одредбу када је реч о подели надлежности. Став 1. овог члана набраја материјалноправна подручја која се убрајају у надлежност државе. То су:

- a) спољна политика;
- b) спољнотрговинска политика;
- c) царинска политика;
- d) монетарна политика;
- e) финансирање институција и међународних обавеза БиХ;
- f) политика и регулисање питања имиграције, избеглица и азила;
- g) провођење међународних и међуентитетских кривичноправних прописа, укључујући и односе са Интерполом;
- h) успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникацијских средстава;
- i) регулисање међуентитетског транспорта и
- j) контрола ваздушног саобраћаја.

Овде се ради о таксативном попису надлежности, посебно када се узме у обзир члан III/3.a) Устава БиХ према којем „владине функције и овлашћења која нису[...] Уставом изричито поверена институцијама БиХ припадају ентитетима”. Другим речима, из те одредбе следи да ентитетима припадају све надлежности које нису експлицитно додељене држави.

У Уставу БиХ регулисане су и друге надлежности државе осим оних из члана III/1. Устава БиХ. Тако, БиХ је надлежна, на пример, да регулише питања држављанства БиХ (члан I/7. Устава БиХ), надлежна је да успостави јединствено тржиште на целој државној територији (члан I/4. Устава БиХ), надлежна је да гарантује највиши ниво људских права и слобода (чл. II/1. и II/6. Устава БиХ), а на основу члана VI Устава БиХ, држава је одговорна за државно уставно судство. Све набројане надлежности не могу се наћи у члану III/1. Устава БиХ. Даље, Устав БиХ предвиђа постојање одређених институција на нивоу БиХ, те им истовремено додељује мање-више одређене надлежности. Према томе, осим државних надлежности, које нису изричито споменуте у члану III/1. Устава БиХ, Устав БиХ садржи низ одредаба које институционално регулишу питање државних надлежности. Те надлежности могу, али и не морају, да у материјалноправном смислу потпадају под одредбе члана III/1. Устава БиХ.

Поред тога, одредбе члана III/5. Устава БиХ омогућавају ентитетима да пренесу на државу додатне надлежности поред оних које су држави дате Уставом БиХ. Такође, оне омогућавају држави да преузме додатне надлежности поред оних које су држави дате

¹Уставно право Босне и Херцеговине, Недим Адемовић, Јозеп Марко, Горан Марковић, Сарајево 2012. год.

Уставом БиХ. Члан III/5. Устава БиХ омогућава стицање надлежности на три међусобно различита начина:

- 1) уколико се о томе постигне сагласност ентитета;
- 2) уколико су то надлежности које су предвиђене у анексима 5-8. Општег оквирног споразума за мир у БиХ или
- 3) уколико су потребне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета БиХ, у складу са поделом надлежности међу институцијама БиХ.

У првом случају (сагласност ентитета) надлежност се преноси на БиХ. У другом или трећем случају БиХ преузима надлежност.

1.1.2. Међусобни односи државе и ентитета у вршењу државних овлашћења

Учешће ентитета у операционализацији државне политичке воље је саставни елемент сложеног уставноправног уређења. С једне стране, сложени федерални односи не своде се само на прости збир надлежности централне власти, односно власти нижих административно-територијалних јединица. Обе власти чине једну функционалну целину у којој су одређена садејства нужна и корисна. С друге стране, ниже административно-територијалне јединице – ентитети, немају суверенитет, па је могућност деловања на формирање и вршење централне власти одређена врста компензације за непостојање суверенитета.

Могућност деловања на формирање и вршење централне власти огледа се, пре свега, кроз законодавну власт. Нижим административно-територијалним јединицама даје се могућност да делегирају своје представнике, или да им се гарантују одређена процесна и/или материјална права која могу да артикулишу у законодавној власти. Међутим, то деловање може се изразити и кроз егzekутивну/извршну власт, као и кроз судску власт. Наравно, у свакој сложеној држави обим и врста ових права зависе од државног уставотворца. У дискрецији тог уставотворца је право, али и обавеза, да узме у обзир интересе нижих административно-територијалних јединица и да их преточи у делотворне механизме партиципације, водећи, при томе, рачуна о функционалности државне власти.

Притом, устав и закони сложених држава, у већој или мањој мери, прописују могућност и држави да се меша у власт нижих административно-територијалних јединица. Такви примери су предвиђени и у случају Устава БиХ.

1.2.Организација инспекцијских послова и правни положај инспектора у Босни и Херцеговини (државни ниво)

1.2.1.Уводне напомене

У БиХ, на свим нивоима власти, успостављен је инспекцијски надзор. Међутим, анализирајући законодавни оквир на свим нивоима власти, као и тренутно стање, може се закључити да се не ради о потпуно успостављеном и хармоничном инспекцијском систему, с обзиром на то да инспекцијски систем претпоставља континуиран развој инспекцијске службе, правилно одређивање приоритета, планирање активности, праћење, управљање, примену начела доброг управљања и друго. Примећујемо да сложеност правног система за последицу има нејасно и непрецизно дефинисану надлежност инспекцијских органа, како по врсти тако и по нивоу инспекцијског надзора.²

Инспекцијски органи у Босни и Херцеговини су успостављени као самосталне организационе јединице у систему организације државне управе, с властитим буџетом (Инспекторат Републике Српске или Федерална управа за инспекцијске послове) или су инкорпорирани у оквиру органа управе који је надлежан за тематску област која је предмет инспекцијског надзора. Овај други модел отвара питање независности инспекцијског надзора, посебно у случају ако се кршење права дешава од стране органа управе унутар којег инспекцијски орган делује. У односу на овај модел, функционални начин организовања инспекцијских служби представља адекватан, рационалан и ефикасан начин организовања инспекцијског надзора, јер инспектори, као особе с посебним овлашћењима, које непосредно врше инспекцијски надзор обављају своје послове у оквиру једног органа управе.

Наиме, Законом о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине („Сл. гласник БиХ“, бр. 5/2003, 42/2003, 26/2004, 42/2004, 45/2006, 88/2007, 35/2009, 59/2009, 103/2009, 87/2012, 6/2013, 19/2016 и 83/2017“, даље: **Закон о министарствима БиХ**) оснивају се министарства и утврђују управне организације, као и друге институције БиХ које обављају послове управе из надлежности БиХ, одређује њихов делокруг рада, начин руковођења, као и друга питања од значаја за њихово организовање и деловање. Послове управе из надлежности БиХ обављају: министарства, управне организације као самосталне управне организације, управне организације у саставу министарства, као и друге институције БиХ основане посебним законом или којима је посебним законом поверено обављање послова управе.

Према члану 5. Закона о министарствима БиХ управне организације се оснивају за обављање управних и стручних послова чија природа и начин извршавања захтевају посебну организованост и самосталност у раду. Управне организације могу се основати као самосталне управне организације и као управне организације у саставу министарстава, и имају својство правног лица. Управне организације могу се основати у саставу министарства ако је потребно због међусобне повезаности послова из надлежности министарства и управе и када је, поред одређеног степена самосталности у вршењу послова из надлежности управе потребно обезбедити усмеравање и надзор у обављању

²Специјални извештај Омбудсмана о улози инспекцијских органа у заштити људских права у Босни и Херцеговини, Бања Лука, новембар 2020. године

послова тих управних организација од стране министарства. Управне организације које су у саставу министарства одговорне су министарству у чијем су саставу, а самосталне управне организације одговорне су Савету министара БиХ.

Управне организације које су у саставу министарства финансирају се из државног буџета посредством министарства у чијем су саставу. Самосталне управне организације се финансирају из буџета који се састоји од средстава из државног буџета и из независних извора.

Управним организацијама руководе директори, односно руководиоци чији је назив одређен законом или одлуком о оснивању управне организације, у складу са чланом 21. Закона о министарствима БиХ. Истим чланом овог закона, прописано је да су руководиоци управних организација одговорни за свој рад и стање у подручјима која су у делокругу управне организације телу које их именује на ту дужност, а руководиоци управних организација које су у саставу министарства за свој рад одговарају и министру који руководи министарством у чијем је саставу управна организација.

1.2.2. Организација и делокруг инспекцијског надзора

Конкретно, на нивоу БиХ (државни ниво) инспекцијски надзор успостављен је у оквиру шест министарстава (организационе јединице – управне организације у саставу министарства) и то:

- 1) Министарства сигурности БиХ;
- 2) Министарства одбране БиХ;
- 3) Министарства комуникација и промета БиХ;
- 4) Министарства правде БиХ;
- 5) Министарства спољне трговине и економских односа БиХ и
- 6) Министарства спољних послова БиХ.

Инспекторат Министарства сигурности БиХ

Законом о управи Босне и Херцеговине ("Сл. гласник БиХ", бр. 32/2002, 102/2009 и 72/2017, даље: **Закон о управи БиХ**) уређује се организација управе институција БиХ у погледу положаја, улоге, организације, овлашћења и обавеза органа управе и друга питања од значаја за организацију и рад тих органа у вршењу послова управе. На основу одредби овог Закона, посебних прописа и овлашћења, те описаних послова и задатака из Правилника о унутрашњој организацији Министарства сигурности БиХ утврђен је делокруг рада овог Инспектората као основне организационе јединице овог министарства.

Инспекторат врши непосредан инспекцијски надзор над спровођењем закона и других прописа који се односе на државне службенике и запосленике Министарства сигурности и управних организација при Министарству сигурности, и то:

- води управни поступак из наведене области;
- врши контролу канцеларијског пословања;
- поступа по представкама и притужбама на рад Министарства и управних организација које су саставни дио Министарства;

- врши селективни инспекцијски преглед који има за циљ откривање слабости и незаконито поступање у извршавању службених задатака, као и пропусти обавезног праћења и усмеравања процеса рада од стране руководећих службеника.

Генерални инспекторат Министарства одбране БиХ

Сходно одредби члана 53. Закона о одбрани Босне и Херцеговине ("Сл. гласник БиХ", бр. 88/2005), Генерални инспекторат је организациона јединица Министарства одбране, којим руководи генерални инспектор који је професионално војно лице у чину генерала и поставља се на дужност у складу с овим Законом. Генерални инспекторат Министарства одбране БиХ осигурава да војна лица у Министарству одбране и Оружаним снагама буду упозната и понашају се у складу с Поглављем VI Закона о одбрани, као и било којим другим кодексом понашања или прописима које усвоји министар одбране, а који се односе на етичко понашање и професионализам. Генерални инспекторат, у том смислу, има следеће надлежности:

- обука и образовање професионалних војних лица у Министарству одбране и Оружаним снагама у професионалном и етичком смислу;
- иницирање, провођење, контрола и надгледање испитивања и истрага тврдњи о лошем владању професионалних војних лица у Министарству одбране и Оружаним снагама;
- давање савета министру одбране у вези с уклањањем околности које штете моралу, делотворности и репутацији Оружаних снага;
- давање препорука за прописе и координација успостављања професионалних стандарда и правила моралног руковођења, како би се побољшала професионалност, етичко понашање и личне способности војних лица у Министарству одбране и Оружаним снагама.

Инспекторат Министарства комуникација и промета БиХ

Надлежност Инспектората Министарства комуникација и промета БиХ, произлазе из Закона о управи БиХ, као и прописа којима се регулише међународни и међуентитетски путни промет, односно прописа над којима овај Инспекторат врши надзор, а то су Закон о међународном и међуентитетском друмском превозу и Закон о радном времену, обавезним одморима мобилних радника и уређајима за евидентирање у друмском превозу, затим начела која произлазе из Закона о управном поступку и прописа којима се регулише сигурност промета, као и подзаконских аката којима се регулише међународни и међуентитетски превоз.

Управни инспекторат Министарства правде БиХ

Надлежност и начин рада Управног инспектората Министарства правде БиХ, овлашћења, услови за обављање послова, те права, обавезе и одговорности управних инспектора утврђени су Законом о управи БиХ. Управна инспекција надлежна је за послове инспекцијског надзора над извршавањем Закона о управи, закона који се односе на државне службенике и запосленике органа управе, управни поступак и посебне управне поступке, те канцеларијско пословање у органима управе. Управни инспектор надзор врши нарочито у погледу: остваривања права и правних интереса грађана, јавних корпорација, комора, јавних предузећа (друштава), агенција и других правних особа у управном поступку; примене прописа који се односе на организацију и начин рада органа

управе; радних односа у органима управе и институцијама с јавним овлашћењима, те испуњавања услова особа које раде на пословима управног решавања; решавања управних ствари у прописаним роковима; правилности примене прописа у управном поступку; начина прикупљања доказа у управном поступку, а посебно доказа који се прибављају по службеној дужности; провођења извршења решења, пружања правне помоћи грађанима, јавним корпорацијама, коморама, јавним предузећима (друштвима), агенцијама и другим правним лицима у управном поступку; вођења евиденције о управним предметима те примене прописа о канцеларијском пословању.

Поред напред наведених области, Управни инспекторат обавља послове и у другим областима у којима је посебним законом утврђена надлежност Управног инспектората (члан 83. став 2. Закона о управи БиХ), као што је случај са Законом о слободи приступа информацијама у Босни и Херцеговини (члан 226), Законом о заштити особа које пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине (члан 10) и Законом о удружењима и фондацијама Босне и Херцеговине.

Инспекторат Министарства спољне трговине и економских односа БиХ

У Инспекторату Министарства спољне трговине и економских односа, обављају се послови основне делатности, допунски послови основне делатности и помоћно-технички послови и то:

- Послови управно-надзорни који обухватају: инспекцијски надзор над применом Закона о производњи средстава НВО и инспекцијски надзор правних лица који имају дозволу за бављење производњом и ремонтом средстава НВО;
- Послови нормативно-правни који обухватају: учествовање у изради законских и подзаконских аката и других прописа из предметне области; давање стручних мишљења о преднацртима, нацртима и предлозима закона, других прописа и општих аката који се односе на област инспекцијског и сталног надзора правних лица који имају дозволу за бављење производњом и ремонтом средстава НВО; припремање стручних мишљења и објашњења за примену закона, других прописа и општих аката, поводом упита грађана, правних лица и других субјеката или по службеној дужности;
- Студијско-аналитички послови који обухватају: израду анализа, извештаја, информација и других стручних материјала на основу података добијених од ентитетских органа као и података до којих се дошло у току вршења инспекцијског надзора; стручна обрада системских решења од значаја за вршење сталног и инспекцијског надзора; израда аналитичких, информативних и других материјала у оквиру прописане методологије;
- Стручно-оперативни послови који обухватају провођење политике и извршење закона, других прописа и општих аката и с тим у вези утврђивање стања у области производње и ремонта НВО; информисање надлежних органа БиХ и ентитета о стању у области производње и ремонта НВО; праћење и проучавање стања у области производње и ремонта НВО на основу добијених извештаја од ентитетских органа надлежних за вршење сталног надзора и предлагање мера ради уређења одређених питања којима се обезбеђује потпуно провођење закона и других прописа и општих аката; успостављање, израду, вођење и одржавање евиденције о извршеним сталним и инспекцијским надзорима; учешће у ажурирању

„Заједничког пописа војне опреме обухваћене правилима понашања ЕУ у поступку код извоза оружја“; сарадњу с надлежним органима БиХ и ентитета;

- Информационо-документациони послови који обухватају: израду методологије и стандарда за формирање базе података о извршеним сталним и инспекцијским прегледима и њихову анализу.

Канцеларија за контролу дипломатских и конзуларних послова у оквиру Министарства спољних послова БиХ

Канцеларија за контролу дипломатских и конзуларних послова у оквиру своје надлежности користи Закон о управи БиХ, Закон о министарствима БиХ, Закон о државној служби у институцијама БиХ и Правилник о унутрашњој организацији Министарства спољних послова БиХ. Процедурални закони које Канцеларија за контролу користи у свом раду су Закон о управном поступку БиХ и Правилник о дисциплинској одговорности државних службеника у институцијама БиХ.

1.2.3. Радно место и звања инспектора

Чланом 71. Закона о управи БиХ прописано је да послове инспекцијског надзора обављају инспектори, као државни службеници са посебним овлашћењима који су самостални у свом раду у границама овлашћења утврђених законом.

Законом о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине („Сл. гласник БиХ“, бр. 12/2002, 19/2002, 8/2003, 35/2003, 4/2004, 17/2004, 26/2004, 37/2004, 48/2005, 2/2006, 50/2008 - др. закон, 43/2009, 8/2010, 40/2012 и 93/2017“, даље: „**Закон о државној служби у БиХ**“) уређен је правни статус државних службеника у министарствима, самосталним управним организацијама и управним организацијама у саставу министарстава, као и другим институцијама БиХ основаним посебним законом или којима је посебним законом поверено обављање послова управе. Овај закон дефинише државног службеника као лице постављено управним актом на радно место у државној служби, у складу са законом.

Према члану 7. истог закона, државни службеник поставља се на једно од следећих радних места:

а) руководећи државни службеници:

- 1) секретар и секретар са посебним задатком;
- 2) помоћник министра, помоћник директора и **главни инспектор**.

б) остали државни службеници:

- 1) шеф унутрашње организационе јединице;
- 2) стручни саветник;
- 3) виши стручни сарадник;
- 4) стручни сарадник.

1.2.4. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција

Према одредбама Закона о управи БиХ, у вези са питањем руковођења органима управе, у министарству се постављају секретар, помоћник министра и **главни инспектор, који непосредно организује и руководи радом инспектора у одређеној области инспекцијског надзора**. У самосталној управној организацији и управној организацији у саставу министарства могу се постављати помоћници директора.

Законом о државној служби у БиХ, у члановима 8. и 9, прописано је да главни инспектор непосредно организује и руководи радом инспектората у одређеној области инспекцијског надзора, а шеф унутрашње организационе јединице обавља сложеније послове и одговоран је за коришћење финансијских, материјалних и људских потенцијала додељених унутрашњој организационој јединици и за свој рад и управљање одговара помоћнику министра, односно секретару уколико у датој институцији нема помоћника министра.

Закон о државној служби у БиХ у члану 28. предвиђа да руководеће државне службенике именује надлежна институција, по претходно прибављеном мишљењу Агенције за државну службу, са листе успешних кандидата који су прошли јавни конкурс, а у члану 51. исти закон прописује да руководеће државне службенике разрешава орган надлежан за постављење уз прибављено мишљење Агенције за државну службу.

Радом управне организације (у саставу министарства) руководи директор, односно руководилац чији је назив одређен законом о оснивању управне организације.

Након истека мандата министра и заменика министра, руководиоца и заменика руководиоца управне организације у саставу министарства, њихова права, обавезе и овлашћења остају на снази до новог именовања на ту дужност.

Орган надлежан за именовање руководиоца управне организације у саставу министарства у случају престанка мандата именованог руководиоца, из разлога који није истек времена на које је именован, именоваће вршиоца дужности ради обезбеђења несметаног функционисања институције само ако је заменик руководиоца спречен да обавља своју дужност.

Вршилац дужности може бити именован на период који не може бити дужи од три месеца.

Изузетно, а ради спречавања настанка штетних последица за рад и функционисање институције, орган надлежан за именовање руководиоца и заменика руководиоца управне организације у саставу министарства, може донети решење о именовању вршиоца дужности руководиоца на још један период од три месеца у нарочито оправданим случајевима, као што је случај када поступак именовања руководиоца и заменика руководиоца није окончан и слично.

Вршилац дужности има сва права, обавезе и овлашћења руководиоца, односно заменика руководиоца за време обављања те дужности.

Директора односно руководиоца управне организације у саставу министарства именује Савет министара на предлог министра.

У министарству се постављају секретар, помоћник министра и главни инспектор.

У самосталној управној организацији и управној организацији у саставу министарства могу се постављати помоћници директора.

Руводећи државни службеници за свој рад одговарају министру, односно директору управне организације.

Главни инспектор непосредно организује и руководи радом инспектора у одређеној области инспекцијског надзора.

Орган надлежан за именовање решењем именује руководиоца и заменика руководиоца управне организације у саставу министарства. Орган надлежан за именовање руководиоца и заменика руководиоца пре именовања руководиоца и заменика руководиоца дужан је да донесе и решење о разрешењу руководиоца и заменика руководиоца који су до момента именовања обављали дужност руководиоца и заменика руководиоца, осим ако посебним законом није другачије прописано.

Правилником о унутрашњој организацији министарства, односно управне организације утврђују се радна места руводећих државних службеника, послови које они обављају и њихова овлашћења у вршењу државне службе.

Руводећи државни службеници остварују своја права, обавезе и одговорности из радног односа сходно прописима који се примењују на државне службенике у органима управе, ако законом није другачије одређено.

Овлашћења, обавезе и одговорности руководиоца органа управе дефинисани су у члановима 61-68. Закона о управи БиХ. Наиме, наведеним одредбама утврђено је да руководилац органа управе представља орган управе, организује и обезбеђује законито и ефикасно обављање послова, доноси прописе и издаје друге акте за које је овлашћен и предузима друге мере из надлежности органа управе, те одлучује у складу са законом о правима, обавезама и одговорностима државних службеника и запослених у вршењу службе. Руководилац органа управе обавезан је да на основу и у оквиру Устава, закона, других прописа и смерница Савета министара савесно врши поверену му функцију и лично је одговоран за њено вршење, као и за рад органа којим руководи.

Руководилац органа управе има заменика који га замењује уколико он није у могућности да обавља своја овлашћења и обавезе. Заменика руководиоца органа управе именује и разрешава орган који именује руководиоца, ако Уставом и законом није другачије одређено.

Руководиоцу органа управе у руковођењу појединим подручјима рада помажу руводећи државни службеници.

Руводећег државног службеника именује надлежна институција, у складу са Законом о државној служби у БиХ.

Послове инспекцијског надзора и друге значајније управне и стручне послове обављају државни службеници са посебним овлашћењима и одговорностима, које поставља и разрешава руководилац органа управе, ако законом није другачије одређено.

Руководилац органа управе, његов заменик и саветник не смеју обављати дужност или бити на позицији која доводи до сукоба интереса, а руводећи државни службеници не смеју обављати дужност или бити на позицији која доводи до сукоба интереса како је то регулисано Законом о државној служби у БиХ.

Руководилац органа управе и његов заменик одговорни су ако се у извршавању својих овлашћења и обавеза не придржавају закона, смерница Парламентарне скупштине, Председништва и Савета министара. У случају постојања одговорности, руководилац органа управе и његов заменик разрешавају се са функције, а разрешавање не искључује кривично гоњење ни одговорност за накнаду штете, ако Уставом или законом није другачије одређено.

У поступку разрешавања обезбедиће се руководиоцу органа управе, односно његовом заменику, да се изјасни о чињеницама због којих је покренут поступак разрешавања као и да даје обавештења и потребне податке од значаја за утврђивање те одговорности. Орган надлежан за разрешавање поводом предлога за разрешавање доноси одлуку којом се утврђује постојање разлога за разрешавање или одлуку којом се одбија предлог за разрешавање.

Орган надлежан за разрешавање може, док траје поступак смењивања, удаљити од обављања овлашћења и обавеза руководиоца органа управе, односно његовог заменика. Против одлуке о предлогу за разрешавање руководиоца органа управе и његовог заменика, као и одлуке о удаљењу од обављања функције док се води поступак за разрешавање, не могу се користити правна средства.

Руководилац органа управе, односно његов заменик, ако сматра да није у могућности да успешно обавља поверена овлашћења и обавезе и не може преузети одговорност за њихово вршење, има право поднети оставку.

1.2.5. Вредновање рада инспектора и оцењивање

Вредновање рада инспектора подразумева дефинисање поступка оцењивања рада, који је уређен чланом 30. Закона о државној служби у БиХ.

Тако, овим чланом је прописано да оцена рада државног службеника подразумева надзор и оцену његовог вршења дужности утврђених радним местом за време трајања службе. Државни службеник равноправно сарађује током датог периода са њему директно надређеним. Оцену рада руководићих државних службеника утврђује руководилац институције. Директно надређени оцењује рад свих државних службеника најмање сваких шест месеци уз потврду руководиоца институције, а ако институција има само руководиоца, онда он доноси оцену.

Оцена рада заснива се на резултатима постигнутим у реализацији послова предвиђених описом радног места и циљевима које за дати период утврди директно надређени. Резултати оцене рада узимају се у обзир приликом унапређења и интерних премештаја.

Сви државни службеници:

- а) имају несметан приступ оценама свог рада које се налазе у персоналном досијеу;
- б) имају могућност да у одговарајућем временском року приложи писмене информације уз оцену свога рада и имају могућност преиспитивања свог предмета од Одбора.

Уколико је оцена рада негативна, државни службеник, у циљу побољшања ситуације, пролази кроз посебан програм који уз консултације с њим одреди његов директно надређени. Уколико су две узастопне оцене рада негативне, Агенција за државну службу, по прибављеном мишљењу надлежне институције, разрешава дужности државног службеника. Уколико су две узастопне оцене рада негативне за руководиће државне службенике, надлежна институција их разрешава по прибављеном мишљењу Агенције за државну службу. Државни службеник може од Одбора тражити преиспитивање разрешења.

1.2.6. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

Законом о државној служби у институцијама БиХ регулише и питање везана за попуњавање упражњених радних места, премештај, запошљавање, оцену рада и унапређење државних службеника.

1.2.6.1. Напредовање у служби и распоређивање

Унапређење државног службеника на више радно место у истој или другој институцији БиХ обавља се путем интерног или јавног конкурса. Унапређење државног службеника у вишу категорију односно виши унутрашњи платни разред заснива се на позитивној оцени рада и о њему одлучује институција у складу са прописима о платама и накнадама запослених у институцијама БиХ.

У смислу члана 54. став 4. Закона о платама и накнада у институцијама Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", бр. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17 и 25/18), којим је предвиђено да ће интерресорно радно тело утврдити методологију за разврставање радних места у платне разреде као и критеријуме за напредовање унутар платног разреда, донета је Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда („Сл.гласник БиХ“, бр. 6/2012 и 76/2020). У складу са чланом 2. ове Методологије, распоређивање запосленог у унутрашњи платни разред, утврђен за конкретан платни разред, врши се кроз напредовање запосленог у виши унутрашњи платни разред или премештај запосленог у нижи унутрашњи платни разред.

Напредовање запосленог унутар платног разреда додељеног радном месту, у складу с чланом 54. став 6. истог закона, врши се применом следећих критеријума:

- а) позитивно оцењен рад;
- б) дужина позитивно оцењеног стажа на истом радном месту;
- ц) залагање;
- д) стицање стручних и научних звања из области која потпада под основну делатност институције БиХ.

Оцена рада запосленог, која служи као један од критеријума за напредовање у виши унутрашњи платни разред односно премештај у нижи унутрашњи платни разред, даје се у складу са Законом о раду у институцијама Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", бр 26/04, 7/05, 48/05 и 60/10), Законом о државној служби у БиХ, те подзаконским актима донесеним на основу одредби истих.

Запослени напредује у виши унутрашњи платни разред у следећим случајевима:

- а) када у последње две године у континуитету добија оцену "нарочито успешан";
 - б) када у последње четири године у континуитету добија најмање оцену "успешан";
- Запослени напредује у виши унутрашњи платни разред након стицања једног вишег степена стручних или научних звања из области која потпада под основну делатност институције Босне и Херцеговине, под условом да у претходном периоду оцењивања није добио оцену "не задовољава". Оцене на којима је засновано једно напредовање не узимају се у обзир за следеће напредовање.

Запослени који добије оцену "не задовољава" премешта се у непосредно нижи унутрашњи платни разред. Запосленом који се премешта у нижи унутрашњи платни

разред као резултат дисциплинске мере односно казне одређује се унутрашњи платни разред с непосредно нижим коефицијентом у односу на коефицијент пре премештаја. Запосленом који се премешта на ниже радно место на лични захтев или уз пристанак, одређује се унутрашњи платни разред с непосредно нижим коефицијентом у односу на коефицијент који је имао пре премештаја. Запосленом који се премешта на ниже радно место као резултат дисциплинске мере односно казне одређује се исти унутрашњи платни разред на нижем радном месту.

У случају унутрашњег или спољњег премештаја запосленог у институцији БиХ с једног радног места на друго радно место истог ранга, исти се распоређује у унутрашњи платни разред у којем је био пре премештаја. Запослени који прелази на више радно место, а тиме и у виши платни разред у складу са законски утврђеним правилима распоређује се у унутрашњи платни разред с непосредно вишим коефицијентом.

Запослени који први пут ступа у радноправни статус у институцији БиХ распоређује се у нулти платни разред. Запослени који се враћа на радно место након периодаведеног на јавној, саветничкој или сличној функцији распоређује се у унутрашњи платни разред у којем је био пре именовања на исту.

Решење о распоређивању запосленог у унутрашњи платни разред доноси руководиоца институције најдаље 30 дана од дана испуњености услова утврђених одредбама ове Методологије.

1.2.7.Премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

Интерни премештај државног службеника на слично радно место, у складу са потребама службе, врши руководиоца институције. Екстерни премештај државног службеника на слично радно место у другој институцији, у складу са потребама рада, на предлог односно сагласност руководиоца институција, врши Агенција за државну службу, која правилником прописује услове и начин обављања интерних конкурса, интерних и екстерних премештаја државних службеника, уз претходно прибављену сагласност Савета министара.

Према члану 326. Закона о државној служби у БиХ, државни службеник који има тај статус у складу са законима Федерације БиХ или Републике Српске и који испуњава опште услове прописане овим законом и посебне академске и професионалне услове за радно место које се попуњава, може се без оглашавања, односно конкурса по било којем основу, преузети у институцију БиХ. Државни службеник може се директно преузети искључиво на слично радно место. Агенција за државну службу правилником прописује која радна места се сматрају сличним, водећи рачуна о одредбама овог закона и ентитетских закона, којима се уређује материја којом се дефинишу статусна питања државних службеника. О директном преузимању државног службеника склапа се споразум између институције БиХ у коју се државни службеник преузима и ентитетског органа државне службе, односно управе из којег се државни службеник преузима, уз претходно прибављену сагласност државног службеника. На споразум дају сагласност Агенција за државну службу и надлежна агенција ентитета, након што утврде да државни службеник испуњава прописане услове за преузимање. У складу са споразумом и достављеним доказима о испуњавању услова, државног службеника поставља Агенција за државну службу, а руководећег државног службеника именује надлежна институција, у

складу са овим законом. Државни службеник може се, под претходно наведеним условима, из институције БиХ преузети у орган државне службе, односно управе ентитета. Одредбе наведеног члана 32б. Закона о државној служби у институцијама БиХ на одговарајући начин се примењују и на Брчко Дистрикт.

Ако у институцији постоји упражњено место које се не може попунити интерним премештајем државног службеника запосленог на сличном радном месту у институцији, институција прво може интерно огласити то место. Уколико овакав интерни премештај није могућ, Агенција за државну службу покушава попунити упражњено радно место екстерним премештајем државног службеника који је на сличном положају у другој институцији. Уколико овакав екстерни премештај није могућ, упражњено место оглашава се путем јавног конкурса, који се проводи у складу са овим законом. Изузетно од наведеног, у случају када је основана нова институција БиХ по основу преноса надлежности са ентитета на БиХ или када БиХ, у складу са Уставом, преузме одређене надлежности, упражњено место се може попунити путем интерног или екстерног премештаја државног службеника из одговарајућег органа државне службе/управе ентитета у ту институцију БиХ или путем јавног конкурса.

До премештаја инспектора као државног службеника може доћи и у случају прекобројности. Прекобројност настаје искључиво као последица реорганизације или смањења обима послова институције. Агенција проглашава државног службеника прекобројним на предлог институција. Државни службеник који је проглашен прекобројним, искључиво се распоређује на слично упражњено радно место државног службеника у другој институцији:

а) уколико је ово распоређивање немогуће, државном службенику који је проглашен прекобројним нуди се превремено пензионисање у складу са законом;

б) уколико је превремено пензионисање немогуће, орган надлежан за постављење разрешава дужности прекобројног државног службеника који може од Одбора да затражи преиспитивање свог разрешења;

ц) државни службеник који је проглашен прекобројним има право на отпремнину у складу овим законом, те на накнаду за случај незапослености у складу са законом.

1.2.8. Плате, накнаде и друга примања инспектора

1.2.8.1. Плате

Чланом 35. Закона о државној служби у БиХ прописано је да државни службеник има право на плату која одговара радном месту државног службеника. Међутим, члан 35. став 2. и чланови 36-44. овог закона, који су регулисали плате и накнаде државних службеника, престали су да важе и то даном ступања на снагу Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ ("Службени гласник БиХ", бр. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17 и 25/18).

Законом о раду у институцијама Босне и Херцеговине ("Сл. гласник БиХ", бр. 26/2004, 7/2005, 48/2005, 50/2008 - др. закон, 60/2010, 32/2013 и 93/2017“) регулише се, између осталог, радноправни статус запослених, начин и поступак пријема у радни однос, те плате и накнаде. Овај закон се примењује и на државне службенике, уколико није у супротности са Законом о државној служби у БиХ.

И овим законом је прописано да запослени има право на плату радног места на које је распоређен у складу с уговором о раду, која зависи од сложености послова које обавља, степена стручне спреме, одговорности за извршење послова и других критеријума утврђених Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ или актом послодавца.

Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ уређују се плате и накнаде запослених, именованих и изабраних лица у институцијама БиХ, које се финансирају из буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ, изузев плата и накнада судија, тужилаца и одређених категорија стручног особља у правосудним институцијама које се уређују посебним законом. Дакле, управо овим законом регулисане су плате и накнаде и инспектора.

Према члану 3. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ, приликом одређивања износа плата и других накнада запосленима у институцијама БиХ поштоваће се следећи принципи (односно начела која су на исти или битно сличан начин дефинисана и у ентитетима односно Брчко дистрикту, као и у Кантону Сарајево):

а) Иста плата за исти или сличан посао: у складу с овим принципом, запослени у институцијама БиХ који обављају исте или сличне послове примаће исту основну плату; односно радна места из различитих институција БиХ на којима се обављају слични послови сврстаће се у исти платни разред.

б) Награђивање према резултатима рада: у складу с овим принципом, руководиоци институција БиХ, на бази објективних критеријума мерења учинка који се утврђују подзаконским актима, могу за запослене на одређеним позицијама одобрити напредовање унутар платних разреда, као и новчану награду у складу с овим законом.

ц) Транспарентност: у складу с овим принципом, припадајућа основна плата за свако поједино радно место мора бити објављена у "Службеном гласнику БиХ". Под овим принципом подразумева се, такође, тенденција реформе политике плата у јавном сектору да основна плата и награде обухватају што је могуће већи проценат укупних примања запослених. Приликом расписивања јавног огласа за попуњавање радних места обавезно се објављује и податак о припадајућој основној нето плати за оглашена радна места. У складу с овим принципом, одређује се и максималан износ накнада које запослени у институцијама БиХ могу примити у току једне фискалне године.

д) Фискална одговорност: у складу с овим принципом, Веће министара БиХ ће приликом утврђивања основице а обрачун плате запосленом у институцији БиХ водити рачуна о фискалној одрживости, а с циљем стварања услова за несметано функционисање институција БиХ. Утврђивање основице за обрачун плате заснива се на документу Политика плата у институцијама БиХ, који Веће министара БиХ усваја за четворогодишњи изборни период.

Средства за плате и накнаде запослених у институцијама БиХ осигуравају се искључиво из буџета.

Плата запослених утврђује се у бруто и нето износу. Плата у бруто износу обухвата нето плату, порезе и доприносе. Плата у нето износу састоји се од основне плате, додатка на плату и награде.

Основна плата утврђује се множењем основице за обрачун плате и припадајућег коефицијента. Основицу за обрачун плате утврђује Веће министара БиХ подзаконским актом, с тим да она не може бити мања од 50% просечне месечне нето плате у БиХ исказане на годишњем нивоу за календарску годину која две фискалне године претходи години у којој ће се основица примењивати. Основицу за обрачун плате Веће БиХ

утврђује до 30. јуна текуће године за наредну годину. Податке о висини просечне нето плате у БиХ објављује Агенција за статистику БиХ. Министарство финансија и трезора БиХ примењује основицу за обрачун плате у фази припреме буџета за наредну фискалну годину и доставља је институцијама БиХ уз инструкције за припрему буџета. Основица за обрачун плата примењује се након усвајања буџета за текућу фискалну годину. До усвајања буџета за текућу фискалну годину примењује се основица из претходне фискалне године. Ако буџет за наредну фискалну годину не буде усвојен до 31. децембра текуће године, основица за обрачун плате примењиваће се тек од наредног месеца од дана усвајања буџета.

У Поглављу VI овог закона утврђени су платни разреди и коефицијенти за запослене у институцијама БиХ, а чланом 25. истог закона, предвиђено је да се платни разреди и коефицијенти утврђени чланом 24. овог закона односе на запослене, односно радна места у свим институцијама БиХ чије су плате и накнаде уређене овим законом.

У Поглављу VII Закона о платама о платама и накнадама у институцијама БиХ уређени су додаци на плату и новчане награде. Додатак на плату је увећање плате по основу:

а) радног стажа, и то као додатак 0,50% на основну плату за сваку започету годину ефективног стажа, а највише до 20% од основне плате;

б) посебних услова радног места, па између осталих и за:

3) ветеринарске, фитосанитарне и остале инспекторе који обављају послове на граничним прелазима до 15% основне плате.

ф) запосленима на пословима инспекцијског надзора у Агенцији за заштиту личних података у БиХ, појединачно 25% од основне плате.

Новчана награда је стимулација која се може исплаћивати запосленом у институцијама БиХ за изванредне резултате рада. Фонд за награде може износити максимално до 2,50% од укупних годишњих нето плата запослених који имају право на исплату стимулације у институцији БиХ. Износ појединачне годишње стимулације запосленом у институцијама БиХ, по претходно наведеном основу, може износити максимално до 20% његове годишње основне плате. Фонд за награде исказује се као посебна буџетска ставка. Веће министара, уз консултације с независним интерресорним радним телом, подзаконским актом утврђује оквирне критеријуме, а руководилац институције БиХ доноси интерни акт којим детаљније регулише критеријуме, мерила учинка и поступак остваривања новчане награде.

Руководилац институције БиХ дужан је да сваком запосленом изда решење о разврставању радног места у платне разреде у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона, у складу са списком радних места и припадајућим платним разредима. При томе, платне разреде и коефицијенте за радна места у институцијама БиХ која нису постојала у време доношења овог закона утврђује, на предлог институције, Министарство финансија и трезора БиХ уз примену аналогних платних разреда и коефицијената за постојећа слична радна места.

Обрачун и исплату плата за институције БиХ врши Министарство финансија и трезора БиХ коришћењем система централизоване исплате плата. Институције БиХ, на основу инструкција и одобрења Министарства финансија и трезора БиХ, у базу података централизованог система за обрачун и исплату плата уносе податке о: основним личним подацима запослених, заснивању и престанку радног односа, што се доказује управним актом о заснивању и престанку радног односа, платним разредима и коефицијентима за

обрачун плата, обрачуну додатака на плату и награда, обрачуну накнада, административним и судским забранама као и све остале податке потребне за ефикасно функционисање система централизованог обрачуна плата и извештавање о свим аспектима везаним за проблематику плата у институцијама БиХ. Обрачун пореза и доприноса на укупна примања запослених у институцијама БиХ врши се применом законских прописа према месту пребивалишта запосленог.

1.2.8.2. Накнаде и друга примања

Запослени у институцијама БиХ имају право на следеће накнаде:

а) за време годишњег одмора и плаћеног одсуства у висини своје нето плате из претходног месеца, изузимајући награде;

б) за исхрану у току рада, а висину накнаде утврђује Веће министара подзаконским актом, с тим да дневни износ накнаде не може бити већи од 2,35% основице за обрачун плата;

в) на регрес за годишњи одмор, с тим да висина регреса може износити максимално до висине утврђене основице за обрачун плата у текућој фискалној години, а висину регреса за годишњи одмор утврђује Веће министара подзаконским актом, који се доноси до 30. јуна текуће године за наредну годину;

г) на накнаду за време привремене спречености за рад (боловање) до 30 дана у висини основне нето плате исплаћене за претходни месец, при чему се за обрачун накнаде боловања за више од 30 дана примењују прописи којима се уређује ова област према месту уплате доприноса запосленог;

д) у случају прековременог рада, рада у нерадне дане, ноћног или рада у дане државних празника запослени у институцијама БиХ има право на накнаду основне плате, сразмерно времену трајања тог рада, увећаном за проценат како следи:

- прековремени рад 25%
- рад у нерадне дане 25%
- ноћни рад 30%
- рад недељом и рад у дане државних празника 35%.

ђ) за одвојени живот, на накнаду у случају привременог распоређивања, а регулисање права на трошкове смештаја уређује се посебним подзаконским актом, који доноси Веће министара, на предлог Министарства финансија и трезора БиХ;

е) у случају када државни службеник привремено обавља посао другог државног службеника, има право на накнаду до 35% од његове основне нето плате, а накнада за привремено обављање послова другог државног службеника може се одобрити само у случају када је расписан конкурс за попуњавање конкретног радног места и може се исплаћивати најдуже три месеца. Изузетно, накнада се може исплаћивати и дуже од три месеца уколико се ради о обављању послова другог радног места као привремена замена због боловања породичног или родитељског одсуства државног службеника у складу са законом;

ж) трошкова превоза на посао и с посла јавним превозом, уколико у институцији није организован превоз;

з) у случају тешке повреде на раду запосленог, тешке болести и инвалидности запосленог или члана његове уже породице и смрти члана уже породице запосленог исплаћује се једнократна новчана помоћ у висини три просечне месечне нето плате у БиХ;

и) у случају смрти запосленог његовој породици исплаћује се једнократна новчана помоћ у висини шест просечних месечних нето плата у БиХ;

ј) трошкова потребних за стручно образовање, усавршавање и обучавање;

к) по основу јубиларних награда за време проведено на раду;

л) отпремнину приликом одласка у пензију у висини својих шест остварених нето плата, исплаћених у претходних шест месеци или шест просечних месечних нето плата из претходне године у БиХ, ако је то за њега повољније;

љ) у случају разрешења државног службеника због прекобројности, државни службеник има право на отпремнину у износу од шест нето плата, а државни службеник с радним стажом од најмање 15 година на отпремнину у износу од 12 својих нето плата.

1.2.9. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак

1.2.9.1. Усмеравање и праћење рада инспектора и одлучивање о правима и дужностима инспектора

Како је то прописано у члану 30. став 1. Закона о државној служби у БиХ, оцена рада државног службеника подразумева надзор над вршењем дужности утврђених радним местом за време трајања службе, односно континуирано праћење рада државног службеника (па и инспектора, као државног службеника са посебним овлашћењем). Притом, државни службеник равноправно сарађује током датог периода са њему директно надређеним.

О правима, обавезама и одговорностима запослених из радног односа одлучује послодавац, како је то прописано чланом 82. Закона о раду у институцијама БиХ, који се сходно примењује и на државне службенике. О правима, обавезама и одговорностима одлучује се решењем. На поступак доношења решења на одговарајући начин примењују се одредбе Закона о управном поступку ("Службени гласник БиХ", бр. 29/02, 12/04, 88/07 и 93/09).

1.2.9.2. Дисциплинска одговорност и дисциплински поступак

Државни службеник може се сматрати дисциплински одговорним због кршења службених дужности утврђених овим законом, насталих као резултат његове кривице.

Повреде службених дужности могу бити:

а) извршење радњи које представљају кривично дело против службене дужности или друго кривично дело, односно прекршај, којим се наноси штета угледу државне службе што чини радника неподобним за рад у државној служби;

б) одавање државне, војне и службене тајне, односно повреда прописа о чувању тих тајни;

ц) злоупотребе и прекорачења службених овлашћења;

д) неизвршавање или несавесно и немарно вршење поверених послова и задатака;

е) одбијање извршења законитих наређења претпостављеног;

ф) намерно кршење одредаба овог закона или другог прописа БиХ у вршењу службе или у вези са службом или кршење Кодекса за државне службенике;

г) бављење делатностима или радом који је у супротности са интересима државне службе;

х) проузроковање веће материјалне штете намерно или из крајње непажње;

и) неоправдан изостанак са посла;

ј) кршење правила радне дисциплине у државној служби;

к) неблаговремено и неуредно извршење поверених послова и задатака у државној служби;

л) непримерено понашање према грађанима, сарадницима и другим лицима у вршењу државне службе или у вези са службом;

м) дискриминација, те насиље на основу пола или полне оријентације, узнемиравање на основу пола и сексуално узнемиравање, као и сваки други облик дискриминације, у складу са законом.

Одговорност за извршење кривичних дела и прекршаја не искључује дисциплинску одговорност државног службеника, под условом да такво дело истовремено представља повреду дужности.

Државни службеници и запослени институција имају право да, против државног службеника за којег постоји претпоставка да је учинио повреду службених дужности, уз дискрецију, поднесу захтев за дисциплински поступак институцији.

Приликом примања захтева за дисциплински поступак против државног службеника, институција:

а) издаје, по пријему информације, писмену потврду лицу које је захтев предало, а истовремено се писмена потврда шаље и Агенцији;

б) наконведеног поступка, изриче дисциплинске мере писмене опомене или писмени укор, а у случају да сматра да повреда дужности од државног службеника заслужује строжу меру, предмет ће проследити Агенцији, уз претходно прибављено мишљење институције.

Поступак за утврђивање дисциплинске одговорности државног службеника за повреду радних дужности спроводи се у складу са начелима кривичног поступка, уколико овим законом није другачије одређено, а против акта о покретању дисциплинског поступка не може се изјавити жалба. Против коначне одлуке о изреченој дисциплинској мери писмене опомене или писменог укора не може се водити управни спор.

У случају да државни службеник учини неку од претходно наведених повреда службене дужности, изричу се следеће дисциплинске мере:

- а) писмена опомена;
- б) писмени укор;
- ц) смањење плате до 10% у трајању од једног до три месеца;
- д) деградирање на нижу категорију у оквиру истог радног места;
- е) суспензија права учешћа на конкурсима у државној служби у институцијама БиХ у периоду од највише две године;
- ф) смањење плате од 15 до 30% у трајању од три до шест месеци;
- г) деградирање на непосредно ниже радно место;
- х) престанак радног односа у државној служби.

Када се против државног службеника донесе наредба о спровођењу истраге за кривична дела корупције или кривична дела против службене и друге одговорне дужности, или се државни службеник налази у притвору, институција у којој је државни службеник запослен одмах га суспендује. Када се покрене поступак за кривична дела корупције или кривична дела против службене и друге одговорне дужности, институција у којој је државни службеник запослен суспендоваће га у случајевима:

а) ако је против државног службеника покренут кривични поступак за кривично дело за које се изриче казна затвора у трајању од најмање пет година;

б) ако је државни службеник затечен у извршењу кривичног дела за које се изриче казна затвора у трајању од најмање пет година;

ц) ако постоје озбиљни разлози који указују на извршење кривичног дела.

Када се покрене дисциплински поступак у складу са претходно наведеним, институција у којој је државни службеник запослен суспендоваће га ако:

- а) постоји основана сумња да би за време трајања дисциплинског поступка државни службеник могао поново прекршити службене дужности;
- б) постоји основана сумња да би државни службеник могао утицати на сведоке;
- ц) постоје неки други разлози за које институција оцени да су основани.

1.2.10. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора

Послове инспекцијског надзора обављају инспектори, као државни службеници са посебним овлашћењима који су самостални у свом раду у границама овлашћења утврђених законом, како је то прописано чланом 71. став 2. Закона о управи БиХ.

Према члану 74. Закона о управи БиХ, ако се инспектору у обављању инспекцијског надзора онемогућава вршење прегледа или пружи физички отпор или ако тај отпор основано очекује, инспектор може затражити помоћ надлежне полиције која је обавезна пружити потребну заштиту и омогућити инспектору да изврши инспекцијски надзор. Ако се инспектору у обављању инспекцијског надзора онемогућава вршење прегледа или пружи физички отпор или ако тај отпор основано очекује, инспектор може затражити помоћ надлежне полиције која је обавезна пружити потребну заштиту и омогућити инспектору да изврши инспекцијски надзор.

Државни службеник (па и инспектор као државни службеник са посебним овлашћењима) има, између осталог, право на стални радни однос до стицања услова за пензију, право на заштиту свог физичког и моралног интегритета од стране државе током обављања службених дужности, те право да се надређени према њему односе поштујући његово људско достојанство.

1.3. Организација инспекцијских послова и правни положај инспектора у Федерацији Босне и Херцеговине

1.3.1. Уводне напомене

Закон о инспекцијама Федерације Босне и Херцеговине ("Сл. новине ФБиХ", бр. 73/2014 и 19/2017 - одлука УС", даље: **Закон о инспекцијама Федерације БиХ**) у члану 2. дефинише инспектора као државног службеника са посебним овлашћењима и одговорностима.



Овим законом уређено је, између осталог, вршење инспекцијског надзора из надлежности федералних органа управе, инспекцијски послови федералних инспекција и њихов делокруг, организација Федералне управе за инспекцијске послове и руковођење, права, обавезе и одговорности инспектора, те права и обавезе субјеката надзора, односи између Федералне управе и кантоналних инспекцијских органа.

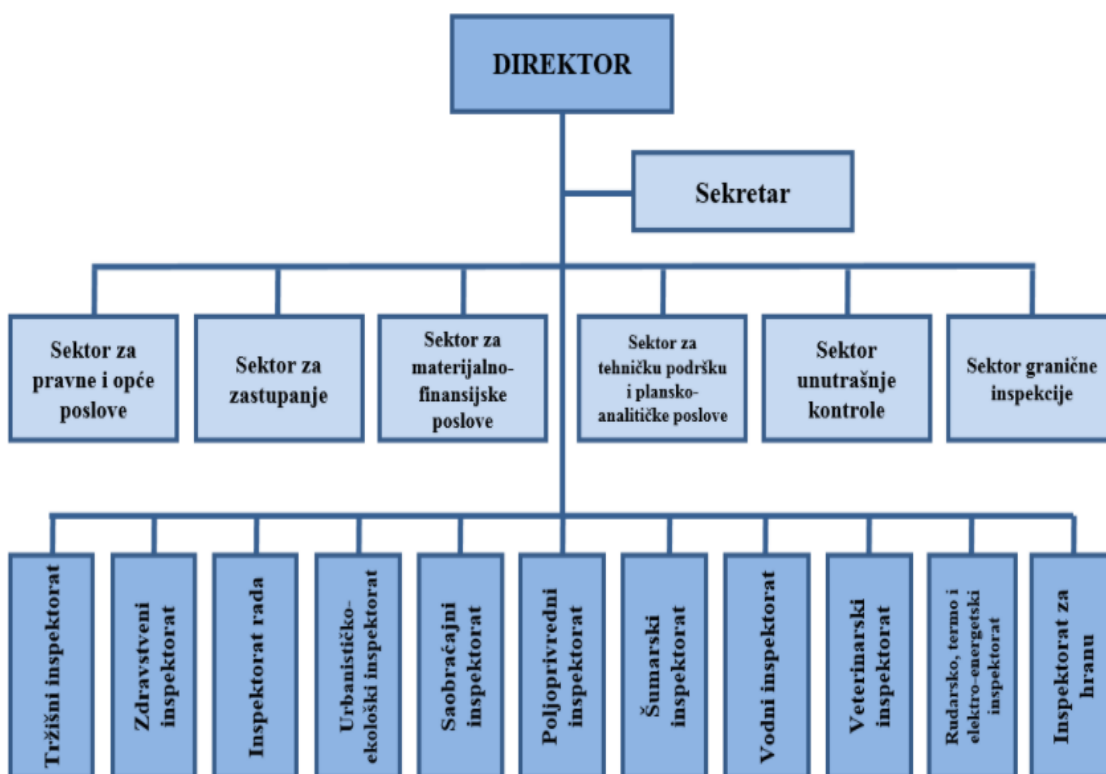
Закон о инспекцијама Федерације БиХ утврђује да се на радно-правни статус инспектора и друга питања која нису уређена овим законом сходно примењују закони и други

прописи који важе за државне службенике у органима управе Федерације. При томе, општи услови за постављење инспектора утврђени су Законом о државној служби у Федерацији, а посебни услови за обављање послова главног инспектора и инспектора утврђују се Правилником о унутрашњој организацији радних места Федералне управе за инспекцијске послове у складу са прописима који регулишу инспекцијски надзор у одређеној области.

Главни инспектори и инспектори постављају се у складу са Законом о државној служби у Федерацији.

Федерална управа, као самостални федерални орган управе, обавља, између осталог, инспекцијске послове из надлежности федералних инспекција које су овим законом организоване у њеном саставу и врши надзор над применом федералних и прописа БиХ (донесених од надлежних органа БиХ), којим је утврђено да инспекцијски надзор проводе ентитетски инспекцијски органи. Дакле, за разлику од Србије, где су инспекције органи у саставу министарстава, односно управа и дирекција у саставу министарстава, у Федерацији БиХ формирана је посебна Федерална управа, као самостални (централизован) орган управе, унутар које управе су инспекције организоване у инспекторате (обједињавање инспекција са сродним делокругом).

Шема бр. 1 – Организациона шема Федералне управе за инспекцијске послове ³



³ Извор: <http://www.fuzip.gov.ba/>

Чланом 5. Закона о организацији органа управе у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“, бр. 35/05, даље: **Закон о организацији органа управе у Федерацији БиХ**) прописано је да се надлежност федералних и кантоналних органа управе и управних организација утврђује законом којим се уређује одређена управна област, а надлежност општинских и градских органа управе утврђује се одлукама општинског, односно градског већа којима се уређују послови локалне самоуправе општине, односно града. Кантонални, општински и градски органи надлежни су да обављају и управне и стручне послове који се федералним, односно кантоналним законом делегирају или пренесу на кантон, општину, односно град.

Према одредбама чланова 12-14. Закона о организацији органа управе у Федерацији БиХ, федерални органи управе непосредно извршавају федералне законе и друге федералне прописе и осигуравају извршавање федералних закона и других федералних прописа којима су одређени послови из области управе тим прописима пренесени на вршење кантоналним, градским и општинским органима управе. Федерални органи управе непосредно извршавају и законе и друге прописе БиХ којима су одређени послови из области управе тим прописима пренесени на вршење Федерацији.

У смислу претходно изнетог, према одредбама Закона о инспекцијама однос између Федералне управе и кантоналних инспекција заснива се на правима и обавезама које сваки од тих органа има у односу на извршавање федералних закона и прописа БиХ. Федерална управа обавезна је осигурати извршавање федералних и прописа БиХ на подручју целе Федерације и у том погледу има овлашћења да према кантоналним инспекцијама предузима све оне мере којима се осигурава обављање тих послова поверених на вршење кантону.

При томе, органи управе и управне организације на свим нивоима власти у Федерацији дужни су остваривати одговарајућу сарадњу са надлежним институцијама БиХ у оним питањима која су законом БиХ дата у надлежност Федерације, кантона, града или општине, као и у другим питањима од заједничког интереса и међусобно се договарати о начину обављања тих послова.

Закон о организацији органа управе у Федерацији БиХ предвиђа и да федерална инспекција сарађује са кантоналном инспекцијом и пружа јој потребну стручну помоћ у свим питањима од заједничког интереса. У тим случајевима, федерална инспекција има право кантоналној инспекцији давати налоге, упутства и инструкције о начину вршења инспекцијског надзора, а кантонална инспекција дужна је поступити по захтевима федералне инспекције и обавестити је о предузетим мерама. Ако федерална инспекција утврди да кантонална инспекција не врши или неправилно врши инспекцијски надзор, у том случају федерална инспекција обавезна је са тим упознати владу кантона и тражити предузимање одговарајућих мера како би кантонална инспекција вршила тај надзор, а до почетка рада кантоналне инспекције, тај инспекцијски надзор вршиће федерална инспекција.

Претходно изнета правила аналогно се примењују и на односе федералне инспекције према општинској, односно градској инспекцији у случајевима када је федералним законом општинска, односно градска инспекција овлашћена да врши одређене послове инспекцијског надзора над провођењем федералног закона, као и на односе кантоналне инспекције према општинској, односно градској инспекцији, а посебно у питањима у којима је општинска, односно градска инспекција кантоналним законом

овлашћена да врши одређене послове инспекцијског надзора над провођењем кантоналног закона.

1.3.2. Радно место и звања инспектора

Законом о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", бр. 29/2003, 23/2004, 39/2004, 54/2004, 67/2005, 8/2006, 77/2006 - одлука УС, 34/2010 - одлука УС, 45/2010 - др. закон, 4/2012, 99/2015 и 9/2017 - одлука Уставног Суда, даље: **Закон о државној служби у Федерацији БиХ**) уређује се радно-правни статус државних службеника у органима државне управе у Федерацији БиХ. Исти закон дефинише и појам државни службеник као лице постављено решењем на радно место у орган државне службе у складу са законом, док Закон о инспекцијама Федерације БиХ дефинише појам инспектора као државног службеника са посебним овлашћењима и одговорностима.

Према члану 3. Закона о државној служби у Федерацији БиХ запошљавање и унапређење професионалне каријере државног службеника темељи се на јавном конкурс у и професионалној способности, запошљавање у органима државне службе врши се само на основу јавног конкурса и испуњавања услова и критеријума прописаних овим законом и посебним законом, те у складу с критеријумима прописаним подзаконским прописом донесеним на основу овог закона.

Државни службеник се поставља на једно од следећих радних места:

а) Руководећи државни службеници:

1. руководиоца самосталне управе и самосталне установе;
2. секретар органа државне службе;
3. руководиоца управе и установе које се налазе у саставу министарства;
4. помоћник руководиоца органа државне службе;
5. главни инспектори.

б) Остали државни службеници:

- 1) шеф унутрашње организационе јединице;
- 2) инспектори;
- 3) стручни саветник;
- 4) виши стручни сарадник;
- 5) стручни сарадник.

Дакле, за разлику од Србије, где не постоји посебно радно место „инспектор“ односно где су радна места инспектора разврстана у звања државних службеника и службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у оквиру инспекција у Федерацији БиХ постоје два радна места: главни инспектор као руководећи државни службеник и инспектор као остали државни службеник.

Према члану 11. Закона о државној служби у Федерацији БиХ главни федерални инспектори руководе пословима који се односе на инспекцију над провођењем федералних закона, других прописа и општих аката који спадају у њихову надлежност. Приликом обављања инспекције главни федерални инспектори остварују сарадњу са надлежним кантоналним односно градским и општинским инспекторима која се односи на питања од заједничког интереса за вршење инспекције и пружају им потребну стручну помоћ.

Инспектори обављају послове који се односе на инспекцијски надзор над применом закона и других прописа донесених на основу закона и радом органа државне службе, у складу са законом, сходно члану 12. Закона о државној служби у Федерацији БиХ.

У складу са чланом 20. Закона о инспекцијама Федерације БиХ, Федералном управом за инспекцијске послове (даље: **Федерална управа**) руководи **директор**.

Директора Федералне управе поставља и разрешава Влада Федерације у складу са Законом о организацији органа управе у Федерацији Босне и Херцеговине и Законом о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине на усаглашен предлог премијера и заменика премијера. Директор Федералне управе за свој рад одговара Влади Федерације.



Директор Федералне управе је руководећи државни службеник који:

1) руководи, представља и заступа Федералну управу;

2) организује и осигурава законито и ефикасно вршење инспекцијског надзора из надлежности федералних инспекција

које су у саставу Федералне управе;

3) доноси прописе и друге акте за које је овлашћен овим законом;

4) даје претходну сагласност за именовање службених ветеринара за вршење службених контрола и обавља и друге послове из надлежности Федералне управе који су одређени овим законом и другим федералним прописима.

Руководећи државни службеници у Федералној управи су:

1) секретар,

2) помоћник директора и

3) главни федерални инспектор.

Руководеће државне службенике поставља директор Федералне управе у складу са Законом о државној служби. Руководећи државни службеници за свој рад одговарају директору Федералне управе.

У Федералној управи **главни федерални инспектори** су: 1. тржишни инспектор, 2. инспектор за храну, 3. здравствени инспектор, 4. инспектор рада, 5. урбанистичко-еколошки инспектор, 6. саобраћајни инспектор, 7. пољопривредни инспектор, 8. инспектор за шумарство, 9. водни инспектор, 10. ветеринарски инспектор, 11. рударско, термо и електро-енергетски инспектор.

У Федералној управи **федерални инспектори** су: 1) тржишно, туристичко-угоститељски инспектор, 2) санитарни инспектор за надзор над спречавањем и сузбијањем заразних болести, 3) санитарни инспектор за надзор над отровима, 4) санитарни инспектор на царинским испоставама, 5) инспектор за храну, 6) здравствени инспектор, 7) фармацеутски инспектор, 8) инспектор рада за област радних односа, 9) инспектор рада за област заштите на раду, 10) урбанистички инспектор, 11) грађевински инспектор, 12) инспектор заштите животне средине, 13) инспектор заштите природе, 14) инспектор за путеве, 15) инспектор за друмски саобраћај, 16) инспектор за железнице и железнички саобраћај, 17) инспектор за сигурност речне и поморске пловидбе, 18) инспектор за

ваздухопловне објекте и инфраструктуру, 19) инспектор за телекомуникације и поштански саобраћај, 20) инспектор за надзор лифтова, жичара и цевоводног транспорта, 21) инспектор за подземне инсталације, 22) пољопривредни инспектор за пољопривредно земљиште, 23) пољопривредни инспектор за биљну производњу и заштиту биља, 24) пољопривредни инспектор за сточарство, 25) пољопривредни инспектор за подстицаје у примарној пољопривредној производњи, 26) пољопривредни инспектор за сигурност хране и први степен прераде примарних пољопривредних производа, 27) фитосанитарни инспектор, 28) шумарски инспектор, 29) шумарски фитосанитарни инспектор, 30) инспектор за лов, 31) водни инспектор, 32) ветеринарски инспектор, 33) ветеринарски инспектор за храну, 34) ветеринарски инспектор за сточну храну и лекове који се користе у ветеринарству, 35) инспектор електро-енергетике, 36) рударски инспектор, 37) геолошки инспектор, 38) инспектор опреме под притиском, 39) инспектор за квалитет течних нафтних горива, 40) санитарни гранични инспектор.

Табела бр. 1 – Људски ресурси Федералне управе за инспекцијске послове⁴

BROJ RADNIH MJESTA PREDVIĐENIH PRAVILNIKOM O UNUTRAŠNJOJ ORGANIZACIJI	298 izvršilaca/223 inspektora		
BROJ I STRUKTURA POPUNJENIH RADNIH MJESTA	Ukupno zaposlenih	162	
	Ukupno inspektora	128	6 glavnih federalnih inspektora 122 federalnih inspektora
	Ukupno državnih službenika	16	6 rukovodećih 10 ostalih
	Ukupno namještenika	18	
PROCENTUALNA POPUNJENOST RADNIH MJESTA	<u>54,36 %</u>		
BROJ I PROCENAT UPRAŽNJENIH RADNIH MJESTA	<u>136/ 45,64%</u>		

Према члану 29. Закона о инспекцијама Федерације БиХ, директор Федералне управе доноси правилник којим се утврђују нормативи за вршење инспекцијског надзора из надлежности инспекција, у складу са утврђеним листама провера - чек-листама из одређених управних области. У конкретном случају, донет је овакав правилник од стране директора Федералне управе, а који дефинише нормативе: шта исти подразумевају (број започетих и извршених контрола у јединици времена), основне јединице мерења инспекцијског надзора, шта су то мање обимне инспекције, а шта обимне инспекције, укупан годишњи број дана, број обавезних инспекцијских надзора током једног месеца и

⁴ Извор: <http://www.fuzip.gov.ba/>

др. Овај правилник уређује и категоризацију инспекцијских послова, те предвиђа четири категорије:

- Прва категорија изузетно обимни и/или изузетно сложени инспекцијски прегледи;
- Друга категорија средње обимни или средње сложени инспекцијски прегледи;
- Трећа категорија прегледи мањег обима, односно мање сложености;
- Четврта категорија административни прегледи.

Исти правилник уређује и рад на терену: минималан и максималан број дана, а такође предвиђа и да директор на предлог главног инспектора доноси посебна упутства о нормативима за одређену област: на пример минималан и максималан број инспекцијских надзора у једном месецу, препоручену годишњу учесталост надзора и сл.

Надаље, према члану 117. Закона о организацији органа управе у Федерацији БиХ одредбе чл. 118. до 134. овог Закона примењују се на инспекције које су организоване у органима управе, као и на инспекције организоване у оквиру посебних управа за инспекције, али само у питањима која законом о организовању тих инспекција нису другачије уређена.

Члановима 118 – 120. истог Закона прописано је да послове инспекцијског надзора који су организовани у оквиру надлежности органа управе обављају инспектори. Инспектор може бити особа која има завршену одговарајућу високу школску спрему, положен стручни управни испит предвиђен за државне службенике, односно положен испит општег знања предвиђен за државне службенике органа управе у Федерацији, или јавни испит предвиђен за државне службенике институција БиХ и најмање три године радног стажа након завршене високе школске спреме. Инспектори су државни службеници са посебним овлашћењима.

Инспекција је самостална у свом раду и послове инспекцијског надзора врши према програму свог годишњег рада, а одређене инспекцијске прегледе може да изврши и на захтев руководиоца органа управе. Инспектор има легитимацију, којом доказује своје службено својство, идентитет и овлашћења предвиђена законом.

Инспекцијске послове може обављати лице које има високу стручну спрему одговарајућег смера или високо образовање првог степена (који се вреднује са 240 ЕЦТС бодова) или другог или трећег степена образовања по Болоњском систему студирања, положен стручни испит предвиђен за државне службенике за рад у органима управе у Федерацији, најмање три године, односно пет година радног искуства након завршене високе школске спреме, као и друге посебне услове ако је то прописано посебним прописом за одређену управну област.

Инспектор има легитимацију и значку којом доказује своје службено својство, идентитет и овлашћења прописана законом. Главним инспекторима и инспекторима легитимацију и значку издаје директор Федералне управе, односно руководиоца органа надлежног за обављање инспекцијских послова. При вршењу инспекцијског надзора и обављања осталих службених послова инспектор је дужан носити легитимацију и значку.

1.3.3. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција

Закон о инспекцијама федерације БиХ прописује да Федералном управом руководи директор. Директора Федералне управе поставља и разрешава Влада Федерације у складу

са Законом о организацији органа управе у Федерацији БиХ и Законом о државној служби у Федерацији БиХ на усаглашен предлог премијера и заменика премијера. Директор Федералне управе за свој рад одговара Влади Федерације.

Закон о организацији органа управе у Федерацији БиХ утврђује у члановима 63-65. да су руководећи државни службеници у органима управе и управним организацијама на свим нивоима власти у Федерацији:

- 1) директор самосталне управе и самосталне управне организације;
- 2) секретар органа управе и управне организације;
- 3) директор управе и управне организације у саставу органа управе;
- 4) помоћник руководиоца органа управе и управне организације;
- 5) главни федерални и главни кантонални инспектори, односно главни општински инспектори.

Руководећи државни службеници помажу руководиоцу органа управе и управне организације у руковођењу основним организационим јединицама и непосредно обављају послове утврђене законом, другим прописима и правилником о унутрашњој организацији.

Правилником о унутрашњој организацији Федералне управе утврђено је да се основне организационе јединице формирају тако да буду надлежне за исту и сличну врсту послова; да се основне организационе јединице успостављају само у областима које чине посебну врсту послова; да се унутрашње организационе јединице утврђују само изузетно и то у случајевима када стварно постоје две врсте различитих послова који се морају обавити одвојено и тиме обезбедити ефикасније руковођење основном јединицом; да се исти и слични послови, по врсти и сложености, обједине на једном радном месту; да опис послова сваког радног места буде утврђен тако да обезбеди једнаку или приближно једнаку запосленост сваког државног службеника и намештеника у вршењу послова радног места на које буде постављен (распоређен); да се обезбеди законито, стручно, ефикасно и рационално вршење послова сваког радног места, односно свих послова из надлежности сваке организационе јединице (основне и унутрашње) и да се обезбеди правилно и ефикасно руковођење сваком организационом јединицом, односно Федералном управом као целином.

Директора самосталне федералне управе (каква је и Федерална управа за инспекцијске послове) и самосталне федералне управне организације поставља Влада Федерације, а руководиоца самосталне кантоналне управе и самосталне кантоналне управне организације именује влада кантона, у складу са Законом о државној служби у Федерацији БиХ.

Руководеће државне службенике, поставља на радно место руководиоца федералног, односно кантоналног органа управе, а руководеће државне службенике у општинским и градским органима управе и управним организацијама именује општински начелник, односно градоначелник.

Руководилац Федералне управе одговара Влади Федерације.

Руководећи државни службеници, осим руководиоца самосталне управе и самосталне управне организације, за свој рад и рад организационе јединице којом руководе одговарају руководиоцу органа управе, односно руководиоцу управне организације.

Директор Федералне управе је руководећи државни службеник који:

- 1) руководи, представља и заступа Федералну управу;
- 2) организује и осигурава законито и ефикасно вршење инспекцијског надзора из надлежности федералних инспекција које су у саставу Федералне управе;

- 3) доноси прописе и друге акте за које је овлашћен овим законом;
- 4) даје претходну сагласност за именовање службених ветеринара за вршење службених контрола и обавља и друге послове из надлежности Федералне управе који су одређени овим законом и другим федералним прописима.

Директор Федералне управе, уз сагласност руководиоца кантоналног органа управе надлежног за обављање инспекцијских послова, према потреби, решењем ће овластити кантоналног инспектора из једног кантона да изврши инспекцијски надзор над применом федералних прописа и прописа БиХ на подручју другог кантона. Против решења којим се даје наведено овлашћење жалба није допуштена.

Директор Федералне управе решењем може овластити више федералних и кантоналних инспектора да врше инспекцијски надзор у одређеној области у извршењу федералних и прописа БиХ (донесених од надлежних органа Босне и Херцеговине), којим је утврђено да инспекцијски надзор проводе ентитетски инспекцијски органи на подручју Федерације ради побољшања стања у тој области, по захтеву премијера и Владе Федерације, уз сагласност руководиоца кантоналног органа за инспекцијске послове или премијера владе кантона. Против овог решења директора Федералне управе жалба није допуштена. Трошкове ангажовања инспектора сноси Федерална управа.

1.3.4. Вредновање рада инспектора и оцењивање

Рад инспектора у складу са Законом о државној служби у Федерацији БиХ оцењује се годишње, најкасније 30 дана по истеку периода за који се оцењује. Оцену рада за инспектора предлаже главни инспектор, а утврђује директор Федералне управе, односно руководиоца органа надлежног за обављање инспекцијских послова. Оцену рада за главног инспектора утврђује директор Федералне управе, односно руководиоца органа надлежног за обављање инспекцијских послова. Оцењени рада не подлежу главни инспектори и инспектори, уколико у периоду за који се оцењују нису радили више од 50% периода за који се оцењују.

Оцењивање инспектора као државних службеника детаљније је уређено чланом 33. Закона о државним службеницима у Федерацији БиХ, који се примењује и на инспекторе у складу са чланом 8. Закона о инспекцијама Федерације БиХ, којим је прописано да се на радно-правни статус инспектора и друга питања која нису уређена овим законом сходно примењују закони и други прописи који важе за државне службенике у органима управе Федерације. Тако, оцена рада државног службеника подразумева надзор и оцену његовог вршења дужности утврђених радним местом за време трајања службе. Државни службеник равноправно сарађује током датог периода са њему непосредно надређеним државним службеником. Оцену рада руководиоца и других државних службеника утврђује руководиоца органа државне службе. Руководилац органа државне службе оцењује рад свих државних службеника, на предлог непосредно надређеног службеника најмање сваких 12 месеци. Оцена рада заснива се на резултатима постигнутим у реализацији послова предвиђених описом радног места и циљевима које за дати временски период утврди непосредно надређени службеник. Резултати остварени у обављању послова у току периода који се оцењује означавају се следећим оценама: незадовољавајуће, задовољавајуће, успешно и изузетно успешно, што се ближе одређује

прописима које доноси Агенција. Резултати оцене рада узимају се у обзир приликом унапређења и интерних премештаја.

Сви државни службеници:

- а) имају несметан приступ оценама свог рада које се налазе у личном досијеу;
- б) имају могућност да у одговарајућем временском року приложе писане информације уз оцену свог рада и имају право изјавити жалбу Одбору за жалбе ради преиспитивања оцене о раду.

Уколико је оцена рада негативна, државни службеник у циљу побољшања ситуације, пролази кроз посебан програм који уз консултације са њим одреди његов директно надређени државни службеник. Уколико су две узастопне оцене рада негативне руководиоца органа државне службе, по претходно прибављеном мишљењу Агенције, разрешава дужности државног службеника. Државни службеник може изјавити жалбу Одбору за жалбе ради преиспитивања разрешења.

У складу са чланом 33. став 5. Закона о државној служби у Федерацији БиХ, Агенција за државну службу Федерације БиХ донела је Правилник о оцењивању рада државних службеника у органима државне службе у Федерацији Босне и Херцеговине („Сл.новине Федерације БиХ“, бр. 30/2020), којим се утврђују критеријуми и поступак оцењивања рада државних службеника, те садржај стандардних образаца за оцењивање рада државних службеника у органима државне службе Федерације БиХ, кантона, града и општине. Дакле, за разлику од Србије, где нису дефинисани критеријуми за категоризацију инспекцијских послова према сложености, у Федерацији БиХ се наведеним Правилником утврђују критеријуми за категоризацију инспекцијских послова према сложености.

Оцењивање рада државних службеника врши се у циљу квалитетног и професионалног обављања послова и радних задатака, стварања предуслова за професионални развој државних службеника и јачање интегритета органа државне службе Федерације БиХ.

Не оцењује се државни службеник који је на раду провео мање од половине периода за који се оцењује.

Рад руководићих и осталих државних службеника које поставља руководиоца органа државне службе оцењује руководиоца органа, а Влада Федерације БиХ оцењује рад руководиоца самосталне управе и самосталне управне организације као и рад других руководићих државних службеника које поставља Влада Федерације БиХ.

Рад државног службеника оцењује се на основу следећих критеријума:

а) Испуњење радних задатака, квалитет и благовременост постигнутих резултата у реализацији послова предвиђених описом радног места и циљева које за дати период утврди непосредно надређени државни службеник.

б) Примене компетенција за испуњење радних циљева и задатака - понашајне компетенције, које представљају скуп радних понашања потребних за делотворно обављање послова предвиђених описом радног места.

Понашајне компетенције за руководиће државне службенике и шефове унутрашњих организационих јединица:

а) организација и координација обављања послова: руковођење запосленима, делегирање и поверавање задатака, способност планирања и организовања координација и континуирано праћење активности и радних задатака – запослених, вештина постављања циљева;

б) доношење одлука за које је овлашћен: аналитичко размишљање, доношење одлука заснованих на чињеницама, циљевима, ограничењима и ризицима,

с) мотивисање службеника: редовно давање позитивних и критичких повратних информација запосленима, охрабривање рада у тиму, стварање позитивног радног окружења;

д) решавање конфликта: прилагођавање приступа и стила комуникације потребама и приоритетима саговорника којима се обраћа, поштовање различитости, решавање осетљивих несугласица међу запосленима;

е) управљање иновацијама: способност проактивног деловања, прихватање промена, подстицање нових идеја и иновација;

ђ) учешће у планирању и реализацији стратешких циљева органа државне службе: способност конкретизовања стратешких циљева у свакодневне радне задатке, способност повезивања вредности и циљева организације са свакодневним пословима; прати планове постизања стратешких циљева.

Понашајне компетенције за остале државне службенике:

а) самосталност и креативност у вршењу послова: давање корисних предлога, мотивација за рад, способност планирања и извршавања задатака у задатом року, способност решавања проблема, предузимање иницијативе у делокругу послова које обавља;

б) квалитет остварене сарадње са странкама и сарадницима на послу: комуникацијске вештине, укључујући способност писаног и усменог изражавања државног службеника, способност рада у тиму, непристрасно опхођење према странкама, изградња конструктивних радних односа са колегама;

с) квалитет организације рада у вршењу послова: способност економичног и ефикасног организовања рада и способност усклађивања радних задатака са приоритетним активностима органа државне службе у којем државни службеник ради;

д) интердисциплинарност и однос према стручном усавршавању: способност извршавања задатака на пословима другог радног места, посвећеност професионалном усавршавању, дигитална писменост, прихватање промена.

Непосредно надређени, уз претходну сагласност претпостављеног непосредно надређеном, на почетку календарске године, а најкасније до 15. фебруара текуће године утврђује радне циљеве које државни службеник треба да изврши. Радни циљеви утврђују се на основу годишњег програма рада органа државне службе у којем државни службеник ради, а могу се усклађивати и са текућим активностима и приоритетима у раду органа државне службе у тој години. Минималан број утврђених радних циљева је четири, а максималан осам, у зависности од сложености послова које обавља државни службеник.

Непосредно надређени упознаје државног службеника са радним задацима и циљевима и одређује рок и начин за извештавање о реализацији задатака и у обавези је да континуирано прати рад државног службеника и указује на пропусте и неправилности у раду тако што записује и коментарише битне примере и доказе о томе како је државни службеник радио. Утврђени радни циљеви могу се изменити у поступку континуираног праћења рада државног службеника, уколико се за тим укаже потреба, односно, уколико наступе околности због којих се радни циљеви требају изменити.

Непосредно надређени оцењује рад државног службеника на скали од један до четири, на основу испуњења напред наведених критеријума за оцењивање резултата рада државног службеника из члана 5. Правилника.

Оцена рада изражава се описним и бројчаним оценама и то:

- а) "не задовољава" (мање од 1.50),
- б) "задовољава" (1.50 - 2.49),
- ц) "успешан" (2.50 – 3.49),
- д) "изузетно успешан" (3.5 и више).

Оцена рада по критеријумима утврђује се дељењем збира додељених оцена са укупним бројем оцена.

Оцењивање рада државног службеника врши се након обављеног разговора са државним службеником на прописаном обрасцу, а тај разговор са државним службеником обавља се у атмосфери отвореног дијалога између државног службеника и његовог непосредно надређеног који обавља оцењивање. Разговор траје до 30 минута и том приликом државни службеник износи мишљење о испуњењу утврђених радних задатака, а затим непосредно надређени износи и образлаже своје мишљење о раду службеника и предлог оцене.

О оцени рада државног службеника решењем одлучује руководилац органа државне службе, на предлог непосредно надређеног. У случају да руководилац има примедби на исход оцењивања, предлог оцене враћа на преиспитивање непосредно надређеном. Непосредно надређени попуњава нови образац за оцењивање узимајући у обзир разлоге за преиспитивање, потписује га и доставља руководиоцу органа државне службе. Против решења руководиоца о оцењивању, државни службеник може изјавити жалбу Одбору државне службе за жалбе Федерације БиХ у року од осам дана од дана доношења решења.

Оценом "изузетно успешан" оцењује се државни службеник који је, осим потпуног остваривања задатих радних задатака у односном периоду, остварио и додатне радне задатке које му је одредио непосредно надређени а који, због ванредних или измењених околности, нису биле обухваћене планом рада органа државне службе за односни период или је својом стваралачком способношћу и иницијативом и додатним залагањем значајно допринео укупном остварењу послова и планираних циљева у управној области из надлежности органа државне службе за односни период.

Оценом "успешан" оцењује се државни службеник чији свеукупни радни учинак у потпуности одговара захтевима послова и задатака конкретног радног места.

Оценом "задовољава" оцењује се државни службеник чији свеукупни радни учинак задовољава минимум захтева и послова конкретног радног места.

Оценом "не задовољава" оцењује се државни службеник чији свеукупни радни учинак који се односи на степен испуњења утврђених радних циљева и друге утврђене критеријуме није био на нивоу минималних захтева конкретног радног места. Државни службеник, који је оцењен оценом "не задовољава" у циљу побољшања радног учинка пролази кроз посебан програм едукације. Непосредно надређени је дужан да државном службенику који је оцењен оценом "не задовољава" одреди радне задатке и предложи конкретне мере и стручно усавршавање.

Државном службенику престаје радни однос у органу државне службе у случају две узастопно негативне оцене.

Уколико непосредно надређени или државни службеник који се оцењује из неоправданих разлога не изврше поступак оцењивања, сматра се да су због неизвршавања радних дужности или налога руководиоца органа државне службе извршили повреду радне дужности. Уколико државни службеник одбије да учествује поступку оцењивања

или не потпише образац за оцењивање, непосредно надређени ће сачинити службену белешку, а руководилац органа државне службе ће утврдити оцену рада на основу обрасца за оцену рада који су потписали непосредно надређени и претпостављени непосредно надређеном.

1.3.5. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

Закон о државним службеницима у Федерацији БиХ сходно се примењује на радно-правни статус, као и на питања попуњавања упражњених радних места, премештаја и унапређења инспектора као државних службеника са посебним овлашћењима и одговорностима, у складу са чланом 8. Закона о инспекцијама Федерације БиХ.

1.3.2.1. Напредовање и унапређење

Напредовање државног службеника на више радно место у истом или у другом органу државне службе обавља се искључиво путем јавног конкурса. Из наведеног следи да инспектор који жели да напредује и да буде распоређен на више радно место, то може да учини искључиво путем јавног конкурса, на који могу да се пријаве и сва трећа лица која испуњавају дате услове, односно не постоји могућност напредовања путем интерног конкурса или преузимањем.

Унапређење државног службеника у вишу категорију заснива се на позитивној оцени рада и о њему одлучује руководилац органа државне службе.

Руководилац органа државне службе може вршити унапређење државног службеника из органа којим руководи на непосредно више радно место. Унапређење се врши у оквиру радних места из члана 6. став 1. тачка б) Закона о државној служби у Федерацији БиХ, а врши се онда када постоји упражњено радно место. Међутим, наведено има врло ограничену примену на инспекторе, будући да се они разврставају у оквиру два радна места: главни федерални инспектор и федерални инспектор.

1.3.2.2. Распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

Попуна упражњеног радног места државног службеника у органу државне службе врши се на начин предвиђен у члановима од 22а. до 24. и члану 35. Закона о државним службеницима за који се одлучи руководилац органа државне службе.

Уколико у органу државне службе постоји упражњено радно место државног службеника у том случају руководилац органа државне службе прво разматра да ли може на то радно место преместити државног службеника који се налази на сличном радном месту у истом органу државне службе. Премештај може бити добровољан, уз сагласност државног службеника који се премешта, а изузетно и наметнут, ако постоје објективно утврђене и неодложне потребе службе. Наметнути премештај може бити и замена службеника са једног на друго радно место. Решење о премештају доноси руководилац органа државне службе. Код одлучивања о премештају у обзир се узимају оцене резултата

рада које је остварио државни службеник који се премешта, као и његова укупна стручна способност за обављање послова на радном месту на које се премешта. Уколико премештај подразумева и промену пребивалишта државни службеник има право на одговарајућу накнаду.

Орган државне службе може споразумно са другим органом државне службе истог нивоа власти и уз сагласност или писани захтев државног службеника преузети државног службеника са исте или сличне позиције, а код руководећих државних службеника може преузимати само оне руководеће државне службенике који се налазе на позицији радног места која је истоветна позицији радног места на које се врши преузимање. Преузимање се врши писаним споразумом органа државне службе.

Када руководиоца органа државне службе одлучи да попуњавање упражњеног радног места државног службеника не врши интерним премештајем државног службеника нити споразумним преузимањем, односно ако се попуњавање не изврши на тај начин, у том случају руководиоца тог органа подноси захтев Агенцији за државну службу за попуњавање тог радног места. Агенција прво покушава попунити то радно место државним службеницима који се налазе на листи прекобројних државних службеника коју води Агенција за све органе државне службе у Федерацији БиХ. Попуњавање се врши према критеријумима и правилима за избор државних службеника које подзаконским актима утврђује Агенција.

Уколико се упражњено радно место у органу државне службе не буде могло попунити ни попуњавањем са листе прекобројних, у том случају то радно место Агенција попуњава оглашавањем јавног конкурса који се проводи према одредбама овог члана и чл. од 25. до 32. овог закона. Јавни конкурс објављује се најмање 15. дана пре крајњег рока за пријаве у "Службеним новинама Федерације БиХ" и у најмање два дневна листа која се дистрибуирају на целој територији БиХ и на службеној интернет страници Агенције. Јавни конкурс садржи:

- а) назив и опис упражњеног радног места,
- б) опште услове за постављање државног службеника,
- ц) посебне услове утврђене правилником о унутрашњој организацији,
- д) списак потребних докумената, рок и место њиховог подношења.

Екстерни премештај и распоређивање државног службеника из органа државне службе у институцију БиХ може се вршити у случају када је образована нова институција БиХ по основу преноса надлежности са Федерације на БиХ или када БиХ у складу са Уставом, преузме надлежности које је до тада обављала Федерација.

Поступак пријема у радни однос путем екстерног премештаја може се уредити законом БиХ. Када се поступком пријема у радни однос, проведеним на основу закона БиХ, не осигура довољан број кандидата за премештај из Федерације у институцију БиХ, орган државне службе предлаже руководиоцу институције БиХ да орган државне службе распореди државног службеника односно службенике у ту институцију. Уколико државни службеник не прихвати радно место на које се распоређује проглашава се прекобројним и остварује права везана за тај статус прописана законом. Државни службеници изабрани за премештај и распоређивање на основу овог члана не остварују права везана за престанак радног односа прописана законом.

Прекобројност настаје искључиво као последица реорганизације, смањења обима послова органа државне службе или његовог укидања. Агенција проглашава државног

службеника прекобројним на предлог органа државне службе. Државни службеник који је проглашен прекобројним, може се:

а) распоредити на слично упражњено радно место државног службеника у другом органу државне службе;

б) уколико је ово распоређивање немогуће, државном службенику се нуди превремено пензионисање, у складу са законом (посебним законом);

ц) уколико је превремено пензионисање немогуће, руководилац органа државне службе разрешава дужности прекобројног државног службеника који може изјавити жалбу Одбору за жалбе и затражити преиспитивање свог разрешења, у складу с овим законом;

д) државни службеник који је проглашен прекобројним, а није даље распоређен, има право на отпремнину, те на накнаду за случај незапослености у складу са законом.

Уколико се у органу државне службе огласи упражњено слично радно место у року од годину дана од дана разрешења са дужности, прекобројни државни службеник има предност приликом поновног запослења у орган државне службе.

1.3.6. Плате, накнаде и друга примања инспектора

Плате, накнаде и друга примања инспектора у Федерацији БиХ регулисана су Законом о платама и накнадама у органима власти Федерације БиХ.

Финансијска средства за плате, накнаде и друга примања инспектора обезбеђују се у буџету Федерације БиХ.

1.3.2.3. Плата

Висина основице за обрачун плате утврђује се на основу најниже нето сатнице договорене са синдикатом на начин да се најнижа нето сатница множи са фондом радних сати у месецу. Основица за обрачун плата се утврђује пре доношења буџета за наредну фискалну годину, а примењује се од 01.01. за сваку наредну годину. Основица за обрачун плате усклађиваће се са одредбама Закона о буџетима у Федерацији БиХ, односно са расположивим средствима за ове намене предвиђеним у буџету. Уколико се Влада Федерације и синдикат не договоре о висини основице, раније договорена основица остаје на снази до договора владе и синдиката, а најдуже до 90 дана. За обрачун и исплату месечних новчаних накнада по овом закону примењиваће се коефицијент у складу са Законом о буџетима у Федерацији БиХ.

Основна плата се утврђује множењем основице за плату из члана 5. овог закона са утврђеним коефицијентом платног разреда и тако утврђени износ увећава се за 0,5% за сваку започету годину пензијског стажа државних службеника и намештеника, а највише до 20%. Основна плата не може бити мања од 70% просечне нето плате исплаћене у Федерацији према последњем објављеном статистичком податку. У случају да множењем утврђене основице и припадајућег коефицијента основна плата износи мање од 70% просечне плате, запосленом ће се исплатити плата у наведеном проценту. Основна плата обрачунава се и исказује месечно за пуно радно време, према радном месту и одговарајућем платном разреду. Пуно радно време запослених је 40 сати недељно.

Инспектор као државни службеник са посебним овлашћењима и одговорностима има право на плату која одговара радном месту на које је постављен. Плата инспектора

утврђује се у бруто и нето износу. Плата у бруто износу обухвата нето плату, порезе и доприносе.

Радно место главни федерални инспектор разврстано је IV платни разред са коефицијентом 5,20, а радно место федерални инспектор разврстано је у VII платни разред са коефицијентом 4,30.

Према члану 23. став 1. тачка 1) истог Закона, инспектори, главни инспектори и директори инспекцијских тела имају право на додатак на плату по основу посебних услова рада и исти износи од 20% до 30% од основне плате. Додаци на плату чине саставни део основне плате.

Висина наведеног додатка на плату по основу посебних услова рада утврђује се у правилнику о платама и накнадама органа државне службе, у складу са критеријумима утврђеним у колективном уговору. Иначе, овим правилником детаљније су разрађене законске одредбе које се односе на начин обрачуна и исплату плате и додатака на плату, решење о плати, те на накнаде и друга примања државних службеника.

Руководиоци органа управе на свим нивоима власти ће у својим правилницима о платама и накнадама предвидети додатке на плату државним службеницима који имају научне степене магистра и доктора наука ако извршавање послова захтева такве квалификације.

Такође, према члану 26. Колективног уговора за службенике органа управе и судске власти у Федерацији БиХ („Сл. новине Федерације БиХ“, бр. 6/2020) основна плата државног службеника увећаће се за: ноћни рад - најмање 25%, прековремени рад - најмање 25%, рад у дане седмичног одмора - најмање 15%, рад у дане празника који су по закону државни празници - најмање 40%.

1.3.2.4. Накнаде и друга примања

У случају прековременог рада, рада у нерадне дане, ноћног рада или рада у дане државних празника, инспектор има право на накнаду основне плате, сразмерно времену трајања тог рада, увећаном за проценат утврђен колективним уговором. Обрачун ове накнаде врши се од основне плате без дела плате по основу пензијског стажа. Накнада из овог члана чини саставни део плате.

Инспектор има право на:

- плаћено одсуство у дужини од 30 дана у висини своје нето плате из претходног месеца;
- новчану накнаду за исхрану у току рада (топли оброк), у висини 1% просечне нето плате исплаћене у Федерацији по задњем статистичком податку;
- накнаду на име регреса за коришћење годишњег одмора у висини 50% просечне нето плате исплаћене у Федерацији по задњем објављеном статистичком податку, а право на регрес има сваки инспектор који у току текуће календарске године има право на годишњи одмор;
- накнаду плате за време привремене спречености за рад (боловање) до 42 календарска дана у висини његове нето плате исплаћене за претходни месец, а накнада плате за боловање преко 42 дана остварује се по пропису кантона којим се уређује накнада за ово боловање, с тим да разлику до пуне плате исплаћује орган државне службе Федерације, кантона, града и општине у којем се инспектор налази у радном односу;

- накнаду плате за време породичног одсуства према прописима кантона којим се уређује ова област, према месту уплате доприноса с тим да разлику до висине пуне плате уплаћује орган државне службе у којем се тај инспектор налази у радном односу;
- накнаду за трошкове службеног путовања на подручју Федерације, односно Босне и Херцеговине, као и за путовања у иностранство, на које се упућују на извршење службеног задатка, а висину и начин остваривања ове накнаде утврђује Влада Федерације у складу са Колективним уговором;
- накнаду за трошкове превоза у висини месечне карте градског, приградског и међуградског саобраћаја, уколико му није организован службени превоз на посао и с посла, а место становања инспектора од места рада удаљено је најмање 2 км, а у међуградски саобраћај спадају места која су удаљена од места рада до 70 км;
- једнократну новчану помоћ у висини од две просечне нето плате исплаћене у Федерацији према задњем објављеном статистичком податку у случају повреде на раду, тешке болести или инвалидности инспектора или члана његове уже породице;
- накнаду за случај смрти и право на осигурање од последица несрећног случаја - у случају смрти инспектора, његовој породици се исплаћују трошкови сахране у висини од четири просечне нето плате исплаћене у Федерацији према задњем објављеном статистичком податку. Ова накнада исплаћује се и у случају смрти члана уже породице инспектора;
- право на осигурање од последица несрећног случаја са укљученим ризиком од природне смрти за време трајања радног односа у органима државне службе, а висина осигурања по овој основи одређује се према полиси осигурања од последица несрећног случаја односно полиси осигурања од природне смрти;
- право на отпремнину при одласку у пензију у висини својих пет остварених просечних нето плата исплаћених у претходних пет месеци;
- у случају престанка радног односа инспектора због прекобројности, тај инспектор има право на накнаду у износу и то:
 - ✓ за радни стаж до 10 година накнада износи три нето плате инспектора;
 - ✓ за радни стаж од 11 до 30 година накнада износи шест нето плата инспектора;
 - ✓ за радни стаж преко 30 година накнада износи десет нето плата инспектора;

Руководећи државни службеници (главни инспектори) чије је место пребивалишта удаљено више од 70 км од места органа државне службе у којем врше службену дужност имају право на накнаду трошкова за одвојени живот од породице и накнаду трошкова смештаја у месту рада. Државни службеници чије је место пребивалишта удаљено више од 70 км од места органа државне службе у којем врше службену дужност имају право на накнаду трошкова смештаја у месту рада.

Начин примене Закона о платама и накнадама у органима власти Федерације БиХ дефинисан је у члановима 57-63. овог Закона. Наиме, кантони, општине и градови у Федерацији ће у својим прописима о платама и накнадама поштовати основна начела за утврђивање плата прописана чланом 3. овог закона. Финансијска средства за плате и накнаде и друга примања запослених у органима власти кантона, општине и града, планирају се и обезбеђују у буџету кантона, општине и града.

Основица утврђена чланом 5. овог закона примењује се у кантонима, градовима и општинама. Коефицијенти и платни разреди запослених у органима власти кантона, општине и града се утврђују Законом о платама и накнадама запослених у органима власти кантона односно одлукама градских и општинских већа о платама и накнадама запослених у општинским односно градским органима власти. Кантони ће својим прописима уз сагласност синдиката прописати коефицијенте за радна места, с тим да основна плата за иста или слична радна места у кантону не може прећи 90% од плате за таква радна места на федералном нивоу. Општине и градови ће својим прописима прописати коефицијенте за поједина радна места, с тим да основна плата за иста или слична радна места у општини и у граду не може прећи 90% од плате утврђене у кантону у чијем је саставу општина или град.

Кантони, општине и градови у Федерацији ће у својим прописима о платама и накнадама применити елементе за утврђивање плате прописане у члану 6. овог закона.

Права на накнаде и додатке на плату запослених у органима власти Федерације односе се и на запослене у кантону, општини и граду. Висину и начин остваривања права на накнаде и додатке на плату за кантоне утврдиће влада кантона, а за општину и град општинско, односно градско веће.

1.3.7. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак

1.3.7.1. Усмеравање и праћење рада инспектора

Закон о државној служби у Федерацији у члану 61. прописује да Влада Федерације односно влада кантона, општинско и градско веће утврђују опште смернице за вођење кадровске политике у органима државне службе и о томе могу доносити одговарајуће акте, у складу с овим законом, а чланом 62. истог закона дефинисано је да је руководилац органа државне службе задужен за спровођење одредаба овог закона и обезбеђивање управљања особљем органа државне службе, те за вођење личних административних досијеа за сваког државног службеника и за обезбеђивање да сваки државни службеник који обавља дужности у органу државне службе има несметан приступ свом административном досијеу.

Притом, члан 63. Закона о државној служби у Федерацији БиХ предвиђа да Медијатор државне службе помаже у спровођењу и поштовању начела утврђених у овом закону и у складу са одредбама овог закона делује као посредник у свим питањима која се односе на статус државног службеника, у складу с овим законом.

Сви државни службеници и намештеници органа државне службе, у сарадњи са синдикатом, бирају на место Медијатора државне службе једног државног службеника. Медијатор државне службе не сме бити руководилац органа државне службе у органу у којем обавља своју дужност.

Непосредно надређени инспектору дужан је да усмерава и континуирано прати рад инспектора, ради правилног и потпуног извршавања радних задатака и остваривања планираних циљева, а наведено је претпоставка за адекватно спровођење поступка оцењивања. У том смислу, непосредно надређени, уз претходну сагласност претпостављеног непосредно надређеном, утврђује радне циљеве које инспектор треба да изврши. Радни циљеви утврђују се на основу годишњег програма рада органа државне

службе у којем државни службеник ради, а могу се усклађивати и са текућим активностима и приоритетима у раду органа државне службе у тој години. Такође, руководиоца је у могућности да примењује тзв. усмерени надзор и то доношењем месечног плана за вршење инспекцијских надзора, те да прати рад инспектора издавањем налога за инспекцијски надзор, као и изразом месечног извештаја који садржи податке о броју надзора, врсту, називе субјеката, издатих записника, донесених управних мера, прекршајних налога и др.

Главни федерални инспектор доноси месечне планове рада. Месечни планови рада су оперативни планови рада које спроводе поступајући инспектори. Основ за месечне планове рада представља Годишњи програм/план рада, Процена ризика, захтеви Владе Федерације БиХ, представке грађана и других субјеката. Како би се осигурало адекватно праћење месечног плана неопходно је да исти садржи следеће делове: редни број, датум планираног надзора, врста надзора (редован, ванредни, контролни, потпуни, делимични), ко је иницирао спровођење инспекцијског надзора (на основу процене ризика, на основу достављеног захтева друге службе или органа, на основу захтева правног или физичког лица), назив субјекта надзора и др.

Уз то, непосредно надређени упознаје инспектора са радним задацима и циљевима и одређује рок и начин за извештавање о реализацији задатака и у обавези је да континуирано прати рад инспектора и указује на пропусте и неправилности у раду тако што записује и коментарише битне примере и доказе о томе како је инспектор радио. Утврђени радни циљеви могу се изменити у поступку континуираног праћења рада инспектора, уколико се за тим укаже потреба, односно, уколико наступе околности због којих се радни циљеви требају изменити.

1.3.7.2. Одлучивање о правима и дужностима инспектора

Чланом 21. Закона о државној служби у Федерацији БиХ прописано је да о правима и дужностима државних службеника из радног односа одлучује руководиоца органа државне службе осим када је овим законом и подзаконским прописима утврђено да одлучује други орган (Агенција за државну службу и Одбор за жалбе). О правима и дужностима државног службеника доноси се решење. За доношење и достављање решења државном службенику примењују се одговарајуће одредбе Закона о управном поступку. Против решења којим се одлучује о правима и обавезама, државни службеник има право у року од 15 дана од дана пријема решења изјавити жалбу Одбору државне службе за жалбе ради преиспитивања правилности донесеног решења.

1.3.7.3. Дисциплинска и материјална одговорност инспектора

Правила о дисциплинској одговорности државних службеника у Федерацији БиХ уређена су Законом о државној служби у Федерацији БиХ и то на готово идентичан начин као и у инситуцијама БиХ на државном нивоу.

Наиме, државни службеник, па и инспектор као државни службеник са посебним овлашћењима, може се сматрати дисциплински одговорним због кршења службених дужности утврђених овим законом насталих као резултат његове кривице.

Повреде службених дужности могу бити:

а) извршење радњи које представљају кривично дело против службене дужности или друго кривично дело, односно прекршај којим се наноси штета угледу државне службе што чини државног службеника неподобним за рад у државној служби;

- б) одавање државне, војне и службене тајне;
- ц) злоупотребе и прекорачења службених овлашћења;
- д) неизвршавање или несавесно и немарно вршење поверених послова и задатака;
- е) бављење делатностима којима се онемогућава или отежава грађанима или другим лицима да остварују своја права у поступцима пред органима државне службе;
- ф) бављење делатностима или радом који је у супротности са интересима државне службе;
- г) проузроковање веће материјалне штете намерно или из крајње непажње;
- х) неоправдан изостанак с посла;
- и) кршење правила радне дисциплине у државној служби;
- ј) неблаговремено и неуредно извршење поверених послова и задатака у државној служби;
- к) непримерено понашање према грађанима, сарадницима и другим лицима у вршењу државне службе.

Одговорност за извршење кривичних дела и прекршаја не искључује дисциплинску одговорност државног службеника, под условом да такво дело истовремено представља повреду службене дужности.

Ради покретања дисциплинског поступка сви државни службеници могу руководиоцу органа државне службе поднети дисциплинску пријаву која мора бити образложена. Дисциплински поступак против државног службеника покреће руководиоца органа државне службе или лице које он одреди. Дисциплински поступак против државног службеника води дисциплинска комисија и изриче дисциплинске мере. Против одлуке дисциплинске комисије државни службеник има право да изјави жалбу Одбору за жалбе ради преиспитивања донесене одлуке. Жалба се може изјавити у року од 15 дана од дана пријема одлуке дисциплинске комисије.

У случају да државни службеник учини повреду службене дужности, могу се изрећи следеће дисциплинске мере:

- а) јавна писана опомена;
- б) суспензија права учествовања у јавним конкурсима за унапређење у државној служби у периоду од највише две године;
- ц) казнена суспензија са послова и плате током периода од два дана до 30 дана;
- д) враћање на нижу категорију у оквиру радних места;

Ако се покрене кривични поступак против државног службеника, руководиоца органа државне службе дужан је државног службеника одмах да суспендује у случајевима:

- а) ако се против државног службеника покрене кривични поступак за кривично дело учињено у вршењу службене дужности и/или;
- б) ако се државни службеник налази у притвору.

Ако се покрене кривични поступак против државног службеника, руководиоца органа државне службе може суспендовати државног службеника у случајевима:

- а) ако је против државног службеника покренут кривични поступак за кривично дело за које се може изрећи казна затвора у трајању од најмање пет година;
- б) ако је државни службеник затечен у извршењу кривичног дела за које се може изрећи казна затвора у трајању од најмање пет година и
- ц) ако постоје озбиљни разлози који указују на извршење кривичног дела.

У случају ове превентивне суспензије:

- а) државни службеник који је суспендован прима пуни износ плате;

б) дисциплински поступак се суспендује све док се не донесе правноснажна пресуда надлежног суда.

Притом, Законом о инспекцијама у Федерацији БиХ, у члану 42, прописано је да ће главни инспектор и инспектор бити суспендован са дужности ако:

а) не изврши инспекцијски надзор или не предузме управне мере кад је очито да је то морао обавити, а нарочито ако су због тога наступиле веће штетне последице;

б) не предузме радње ради извршења решења о одређеној управној мери;

ц) не обавести надлежног инспектора из друге области о неправилностима и повредама код контролисаног субјекта надзора за које је сазнао у току извршења свог инспекцијског надзора;

д) у законом одређеном року не врати изузету пословну документацију од субјекта надзора, изузев у случају објективне спречености да то учини;

е) при вршењу инспекцијског надзора прекорачи или злоупотреби своја овлашћења;

ф) обавља делатност или послове из надлежности друге инспекције осим када има посебно овлашћење;

г) при обављању дужности инспектора изврши радњу за коју постоји основана сумња да представља кривично дело;

х) прекрши обавезу чувања службене и друге тајне са којом је упознат у вршењу инспекцијског надзора у складу са овим законом;

и) и у другим случајевима предвиђеним Законом.

Предлог за суспензију главног инспектора подноси директор а за инспектора главни инспектор и директор Федералне управе у складу са Законом о државној служби у Федерацији БиХ. Против решења о суспензији, постоји право жалбе у складу са Законом о државној служби. Суспензија главног инспектора и инспектора не искључује његову дисциплинску одговорност према одредбама Закона о државној служби у Федерацији БиХ, која је претходно описана или прекршајну и кривичну одговорност ако разлози за суспензију истовремено имају и обележја тих одговорности.

Даном суспензије главном инспектору и инспектору престају сва овлашћења према овом закону. Даном престанка дужности инспектор је обавезан директору Федералне управе или од њега овлашћеном лицу предати легитимацију инспектора и значку, списе незавршених предмета у инспекцијском надзору и средства рада са којима је био задужен.

Уредбом о правилима дисциплинског поступка за дисциплинску одговорност државних службеника у органима државне службе у Федерацији Босне и Херцеговине ("Сл. новине ФБиХ", бр. 72/2004, 75/2009, 17/2021 и 55/2021), која је донета на основу члана 55. став 4. Закона о државној служби у Федерацији БиХ, детаљније се уређују повреде службене дужности и правила дисциплинског поступка која се односе на дисциплинску одговорност за повреде службене дужности које учине руководиоци и остали државни службеници у федералним, кантоналним, градским и општинским органима државне службе на подручју Федерације БиХ.

Додатно, у члану 60. Закона о државној служби у Федерацији БиХ прописано је да је државни службеник дужан накнадити материјалну штету коју у вршењу државне службе учини намерно или крајњом непажњом. Постојање штете, њену висину и околности под којима је штета учињена, односно кривицу државног службеника за учињену штету утврђује комисија коју решењем образује руководилац органа државне службе. О извршењу тих послова комисија саставља записник, а на основу тог записника,

руководилац органа државне службе доноси решење о накнади штете којим се утврђује висина штете, рок и начин исплате штете. Против решења о накнади штете државни службеник има право изјавити жалбу Одбору за жалбе у року од 15 дана од дана пријема решења. Ако државни службеник одбије да накнади штету утврђену у решењу, у том случају поступак за накнаду штете покреће се пред надлежним судом.

Штету коју државни службеник учини грађанима или правним лицима или органу државне службе својим незаконитим или неправилним радом у вршењу државне службе, накнађује орган државне службе чији је државни службеник учинио штету, а онда орган државне службе има право регреса исплаћене штете од државног службеника.

1.3.8. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора

Закон о инспекцијама Федерације БиХ у члану 12. дефинише основне принципе у вршењу инспекцијског надзора, те предвиђа да се у поступку вршења инспекцијског надзора инспектор придржава принципа законитости, јавности, одговорности, учинковитости, економичности, професионалне непристрасности, доследности, недискриминације и политичке независности. У поступку инспекцијског надзора инспектор се придржава принципа правичности тако да мера коју је наложио инспектор буде сразмерна тежини учињене повреде закона или других прописа, а инспектор пружа стручну помоћ субјекту надзора у примени прописа из области вршења инспекцијског надзора као и другим мерама превентивног деловања.

У вршењу инспекцијског надзора инспектор је дужан придржавати се принципа утврђених овим законом и Законом о управном поступку („Сл. новине ФБиХ", бр. 2/1998 и 48/1999), којим законом је као једно од основних начела управног поступка нормирано и начело самостално, изражено у члану 10. овог закона, који прописује да орган води управни поступак и доноси решење самостално, у оквиру овлашћења датих законом, другим прописима и општим актима, те да овлашћено лице органа надлежног за вођење поступка самостално утврђује чињенице и околности и на основу утврђених чињеница и околности примењује прописе, односно опште акте на конкретни случај.

И чланом 75. Закона о инспекцијама Федерације БиХ је дефинисано да код вршења инспекцијског надзора инспектор самостално одређује које ће доказе користити за утврђивање чињеничног стања.

Закон о државној служби у Федерацији БиХ у члану 17. прописује да уколико државни службеник прими наредбу за коју се претпоставља да је незаконита, поступа на следећи начин:

- а) скреће пажњу издаваоцу наредбе на њену незаконитост;
- б) ако издавалац наредбе понови наредбу, државни службеник ће затражити писану потврду у којој се наводи идентитет издаваоца наредбе и прецизан садржај наредбе;
- ц) ако је наредба потврђена, државни службеник извештава о наредби непосредно надређеног издаваоца наредбе и принуђен је да је изврши, осим ако наредба не представља кривично дело, у ком случају државни службеник одбија да је изврши и пријављује случај надлежном тужилаштву.

Инспектори су дужни да пријаве сваки неповољан утицај којим се ремети квалитет и ефикасност у раду, а један од кључних јесте сукоб интереса, примање поклона или било какве друге користи, бенефиције, накнаде у новцу, услугама (све коруптивне елементе),

док су утицаји на интегритет спровођење и непоштивање начела Етичког кодекса за државне службенике и Етичког кодекса за инспекторе.

Чланом 39. Закона о инспекцијама Федерације БиХ утврђује се ограничење инспектора у обављању других послова, те предвиђа да инспектор не може обављати привредне, трговачке или друге делатности и послове за себе или другог послодавца, нити учествовати у раду стручних комисија и тела органа управе који дају дозволе, мишљења или друге акте за издавање дозвола за обављање делатности која подлежу том инспекцијском надзору, нити израђивати пројекте, елаборате, студије и анализе по наруџбини пословног субјекта уз накнаду. Забрана се не односи на научни и истраживачки рад, послове едукације и образовања.

Инспекцијски надзор се врши на основу налога за инспекцијски надзор који издаје главни инспектор, док инспектор у хитним ситуацијама може издати налог, али је дужан у року 24 сата обезбедити потпис главног инспектора.

Други битан утицај, који се манифестује кроз законито спровођење и документовање инспекцијског надзора јесте то, да се приликом спровођења инспекцијског надзора, инспектор придржава начела законитости, јавности, ефикасности, професионалне непристрасности, недискриминације и политичке независности, као и начела управног поступка, а у супротном, изрицањем управне мере која се не заснива на наведеном доводи до надзора од стране другостепеног органа који може резултирати поништењем изречене управне мере. То даље значи да самосталност инспектора у доношењу управних мера може бити ограничена само законом и по правилу је везана правним схватањем другостепеног органа, односно суда који је одлучивао у управном спору против коначног управног акта.

Изузетно, инспектор може, уз сагласност директора Федералне управе, односно руководиоца органа надлежног за обављање инспекцијских послова, продужити рок за извршење управне мере из става 2) члана 144. Закона о инспекцијама Федерације БиХ ако то налажу посебне околности, а исто тако само изузетно, ако је против коначног решења о забрани рада субјекта надзора покренут управни спор код надлежног суда, инспектор може на захтев субјекта надзора, уз писану сагласност главног инспектора и директора Федералне управе, односно руководиоца органа надлежног за обављање инспекцијских послова, одложити извршење тог решења до коначне одлуке суда, ако би извршење решења о забрани рада нанело штету субјекту надзора која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, у смислу члана 145. Закона о инспекцијама Федерације БиХ.

Уколико нису испоштовани наведени принципи, долази до неповољних утицаја како на унутрашњу тако и спољну самосталност и интегритет инспектора.

Закон о инспекцијама Федерације БиХ, као и Закон о општем управном поступку, успостављају правила савременог инспекцијског надзора и стављају превентивно деловање инспектора у први план, па тако смањују тензију између контролисаних и оних који контролишу. Закон дефинише да је инспектор овлашћено службено лице које ужива полицијску заштиту, полиција му пружа помоћ, посебно када се очекује отпор и прописује прекршај у случају онемогућавања инспекцијског надзора (опструирање), а напад на инспектора као службено лице окарактерисан је као кривично дело и обезбеђена је кривичноправна заштита сходно одредбамачлана 359. Кривичног закона Федерације БиХ („Сл. новине ФБиХ“, бр. 36/2003, 21/2004 - испр., 69/2004, 18/2005, 42/2010, 42/2011, 59/2014, 76/2014, 46/2016 и 75/2017) - казна затвора до 3 године.

Чланом 109. Закона о инспекцијама Федерације БиХ прописана је помоћ полиције у вршењу инспекцијског надзора. Ако се у вршењу инспекцијског надзора онемогући инспектору вршење надзора пружањем физичког отпора или ако се такав отпор основано очекује, инспектор може затражити помоћ надлежне полиције. Надлежна полиција обавезна је пружити потребну заштиту и омогућити да се обави инспекцијски надзор и на усмени захтев инспектора, главног инспектора и руководиоца инспекцијског органа иако о томе није била претходно обавештена.

Инспектору на располагању стоји и самозаштитни механизам прописан у члану 62. став 1. тачка 16) Закона о инспекцијама Федерације БиХ, који овлашћује инспектора да издаје прекршајне налоге и подноси захтеве за покретање прекршајног поступка.

Чланом 165. Закона о инспекцијама Федерације БиХ, који нормира прекршајне одредбе, прописано је да ће новчаном казном од 3.000-15.000 КМ бити кажњено правно лице, као и одговорно лице у правном лицу казном од 1.000 до 3.000 КМ, у случају: 1) одбијања сарадње с инспектором; 3) онемогућавања инспектора у вршењу инспекцијског надзора; 5) да се не одазове позиву инспектора у прописаном року; 6) да не обавести инспектора или полицијску управу о настанку опасности; 10) ако спречава и отежава инспектору вршење надзора; 11) ако не поступи по решењу инспектора; 12) у остављеном року не извести инспектора о извршењу управне мере.

1.4. Организација инспекцијских послова и правни положај инспектора у Републици Српској

1.4.1. Уводне напомене

Законом о инспекцијама Републике Српске („Сл.гласник РС“, бр. 18/2020, даље: **Закон о инспекцијама**) уређује се, између осталог, обављање инспекцијског надзора у оквиру инспекцијског система, надлежност инспекцијских органа, инспекцијска звања и радноправни статус инспектора, овлашћења, права и обавезе инспектора, права и обавезе субјеката надзора, начин и поступак вршења инспекцијског надзора, поступак посебне и унутрашње контроле, прекршајна одговорност и друга питања значајна за обављање инспекцијског надзора у складу са важећим прописима Републике Српске.

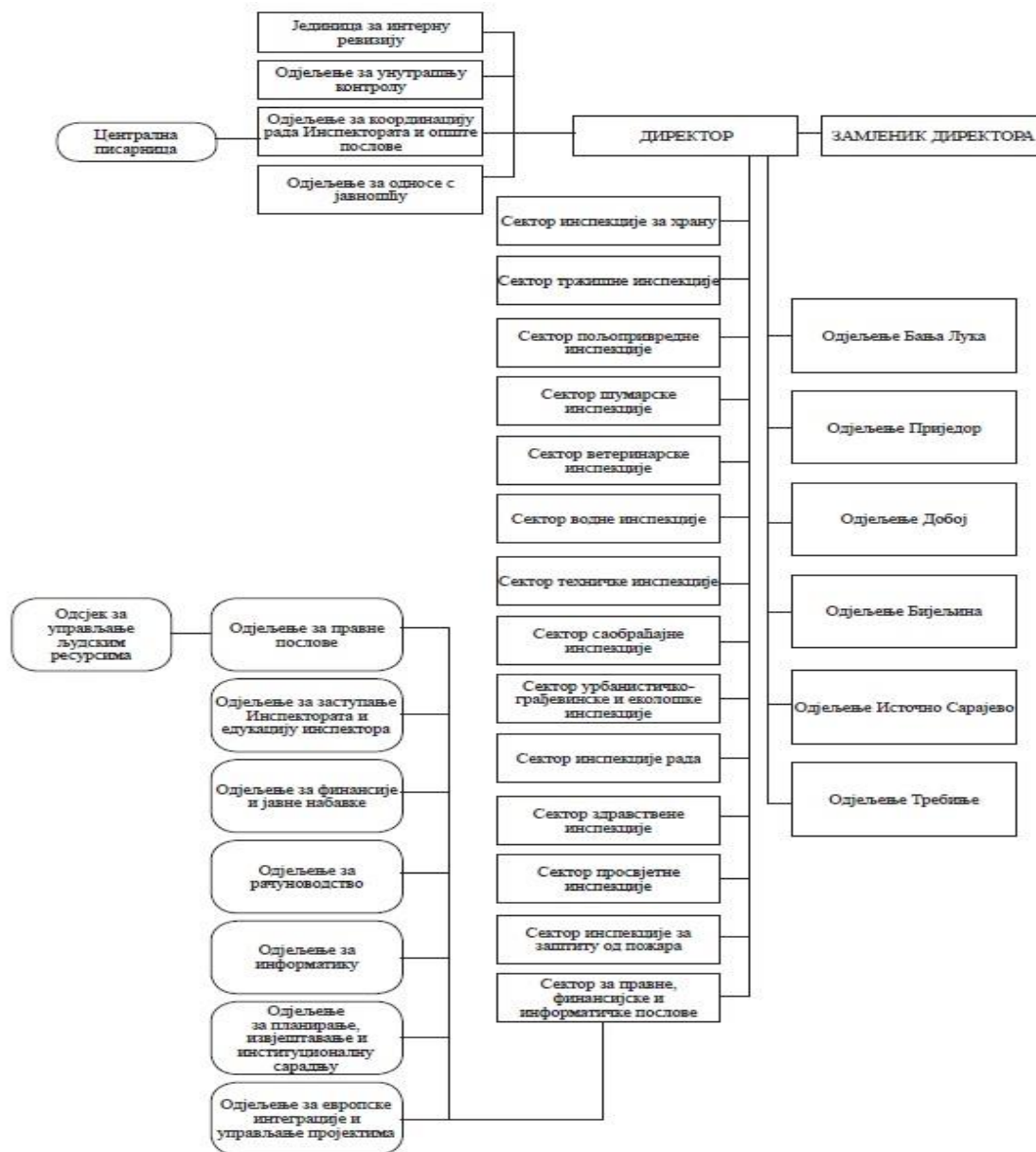
Инспекцијски систем Републике Српске, у смислу овог закона, чине Републичка управа за инспекцијске послове и инспектори у јединицама локалне самоуправе.



Према члану 35. Закона о републичкој управи („Сл. гласник Републике Српске“, бр. 115/2018), Републичка управа за инспекцијске послове (даље: **Инспекторат**) обавља инспекцијске, управне и друге стручне послове инспекцијског надзора над применом прописа, који се односе на: квалитет и здравствену исправност хране и предмета опште употребе; промет робе и услуга; делатност лобирања; фитосанитарну област и област примарне биљне производње и заштите пољопривредног земљишта;

подстицаје у пољопривреди; слатководно рибарство; здравствену заштиту животиња, ветеринарску делатност; шумарство, лов; воде, енергетику, рударство, геологију, нафту, гас, опреме под притиском; саобраћај, везе; просторно уређење, урбанизам, грађење, екологију, геодетске послове; рад, запошљавање, заштиту на раду, здравствену заштиту становништва, лекове и медицинска средства, радијациону сигурност, хемикалије, биоциде, воду за санитарнорекреативне потребе, лековите воде, санитарно-техничке и хигијенске услове; социјалну, породичну и деју заштиту; предшколско, основно, средње, високо образовање; образовање одраслих; ученички и студентски стандард; културу и спорт и делатности из области културе и спорта; заштиту од пожара, експлозивне материје, запаљиве течности и гасове и остале опасне материје и из других области одређеним прописима; давање сагласности на постављање инспектора јединица локалне самоуправе и вршење непосредног надзора над њиховим радом, те израду законских и подзаконских аката из надлежности ове управе. Инспекторат је самостална републичка управа.

Шема бр. 2 – Организациона шема Републичке управе за инспекцијске послове ⁵



Дакле, за разлику од Србије, где су инспекције органи у саставу министарстава, односно управа и дирекција у саставу министарстава, у Републици Српској формирана је посебна Републичка управа, као самостални (централизовани) орган управе, унутар које управе су инспекције организоване у секторима према областима које су предмет надзора (нпр. Сектор шумарске инспекције, Сектор пољопривредне инспекције, Сектор тржишне инспекције, Сектор инспекције за заштиту од пожара и др.).

Инспекцијски надзор врше инспектори Инспектората (даље: републички инспектори) на територији Републике Српске.

⁵ Извор: <http://www.inspektorat.vladars.net/>

Послове инспекцијског надзора, као поверене послове, на подручју јединице локалне самоуправе врше инспектори у јединицама локалне самоуправе.

Послове инспекцијског надзора, као поверене послове, на подручју јединице локалне самоуправе врше инспектори у јединицама локалне самоуправе у складу са посебним материјалним прописима и овим законом.

Републички инспектори могу обављати надзор и из надлежности инспектора јединица локалне самоуправе.

На оснивање, организацију и рад Инспектората примењују се прописи којима се уређују оснивање, организација и рад републичких органа управе, ако овим законом није другачије прописано.

Члан 5. Закона о инспекцијама Републике Српске дефинише инспектора као службено лице са посебним овлашћењима, обавезама и одговорностима прописаним законом, који испуњава посебне услове за обављање инспекцијског надзора и врши инспекцијски надзор, а у члану 6. прописује да је инспекторат самостална републичка управа која врши инспекцијске, управне, стручне и друге послове који се односе на извршавање закона и других прописа. Надзор над радом Инспектората врши Влада РС.

Јединице локалне самоуправе организују обављање поверених инспекцијских послова у оквиру градске, односно општинске управе. Потребан број инспектора у јединицама локалне самоуправе утврђује градоначелник, односно начелник општине, правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у градској, односно општинској управи, уз претходно прибављено мишљење Инспектората на број радних места инспектора, а у складу са прописима којима се уређује област локалне самоуправе.

1.4.2. Радно место и звања инспектора

Послове инспекцијског надзора, као поверене послове, на подручју јединице локалне самоуправе, према члану 3. Закона о инспекцијама РС, врше инспектори у јединицама локалне самоуправе у **звањима**:

- 1) инспектор за храну;
- 2) тржишни инспектор,
- 3) пољопривредни инспектор,
- 4) ветеринарски инспектор,
- 5) водни инспектор,
- 6) саобраћајни инспектор,
- 7) урбанистичко-грађевински инспектор,
- 8) еколошки инспектор и
- 9) здравствени инспектор.

Члановима 16-28. истог Закона дефинисане су надлежности и делокруг рада инспекцијских органа, а наведени чланови утврђују да инспектори могу бити распоређени у следећа звања: инспектор за храну; тржишни инспектор; у оквиру пољопривредне инспекције инспекцијски надзор врше инспектори у звањима - фитосанитарни инспектор и пољопривредни инспектор; шумарски инспектор; ветеринарски инспектор; водни инспектор; у оквиру техничке инспекције инспекцијски надзор врше инспектори у звањима: електроенергетски инспектор, термоенергетски инспектор, рударски инспектор,

геолошки инспектор, електроенергетски инспектор у рударству, инспектор за нафту и гас; саобраћајни инспектор; у оквиру урбанистичко-грађевинске и еколошке инспекције инспекцијски надзор врше инспектори у звањима: урбанистичко-грађевински инспектор и еколошки инспектор; инспектор рада; у оквиру здравствене инспекције инспекцијски надзор врше инспектори у звањима: здравствени инспектор, фармацеутски инспектор, инспектор за нејонизујуће зрачење, инспектор за хемикалије и биоциде, инспектор за социјалну заштиту, инспектор за предмете опште употребе и противепидемијску заштиту.; инспектор за просвету и спорт; инспектор за заштиту од пожара.

Чланом 30. Закона о инспекцијама РС прописано је да послове инспектора може обављати лице које, осим прописаних општих и посебних услова за запошљавање у републичком органу управе на радном месту државног службеника, има високу стручну спрему, односно први степен одговарајућег студија који се вреднује са најмање 240 ЕЦТС бодова или еквивалент, или први и други степен који се у збиру вреднују са најмање 300 ЕЦТС бодова или еквивалент, или интегрисане студије које се вреднују са најмање 300 ЕЦТС бодова или еквивалент и има најмање три године радног искуства у одговарајућем смеру и степену стручне спреме.

Послове инспектора за посебан надзор и унутрашњу контролу може обављати лице које, осим прописаних општих и посебних услова за запошљавање у републичком органу управе на радном месту државног службеника, има високу стручну спрему, односно први степен одговарајућег студија који се вреднује са најмање 240 ЕЦТС бодова или еквивалент, или први и други степен који се у збиру вреднују са најмање 300 ЕЦТС бодова или еквивалент, или интегрисане студије које се вреднују са најмање 300 ЕЦТС бодова или еквивалент и има најмање четири године радног искуства у одговарајућем смеру и степену стручне спреме, од чега најмање једну годину радног искуства на пословима инспектора у одговарајућем смеру и степену стручне спреме.

Послове главног републичког инспектора са статусом помоћника директора Инспектората може обављати лице које, осим услова прописаних за инспектора, има и најмање две године радног искуства на пословима инспектора у одговарајућем смеру и степену стручне спреме.

Инспекцијско звање инспектор стиче на основу испуњавања прописаних услова, распоредом на одређено радно место или овлашћивањем за обављање послова из друге инспекцијске области ако испуњава услове стручне спреме прописане за обављање послова инспектора у тој инспекцијској области, а наведено овлашћење даје директор Инспектората за инспекторе Инспектората, односно градоначелник или начелник општине за инспекторе који послове инспекцијског надзора обављају на нивоу јединице локалне самоуправе, на основу потребе за извршавањем инспекцијског надзора из друге инспекцијске области, а на основу претходне сагласности Инспектората.

Директор Инспектората, уз сагласност Владе, донео је у складу са чланом 30. став 6. Закона о инспекцијама РС, Правилник о врстама стручне спреме за одређено инспекцијско звање, односно одређену област надзора („Сл. гласник Републике Српске“, бр. 68/2020), којим се прописују одговарајући смер и степен стручне спреме за одређено инспекцијско звање, односно одређену област надзора у складу са Законом о инспекцијама Републике Српске, а који ће се примењивати и на инспекторе који послове инспекцијског надзора обављају на нивоу јединица локалне самоуправе.

Инспектор има службену легитимацију и значку.

На радноправни статус републичких инспектора примењују се одредбе овог закона и одредбе закона којим се уређује радноправни статус државних службеника.

Наиме, Законом о државним службеницима („Сл. гласник Републике Српске“, бр. 118/2008, 117/2011, 37/2012 и 57/2016) уређује се, између осталог, радно-правни статус државних службеника у републичким органима управе Републике Српске, права и дужности, радна места државних службеника, запошљавање и попуњавање упражњених радних места, оцењивање и напредовање, стручно оспособљавање и усавршавање и стручни испит, дисциплинска и материјална одговорност, престанак радног односа, заштита права из радног односа.

Надаље, члановима 25-28. Закона о државним службеницима утврђена су радна места државних службеника, па и инспектора. Наиме, радна места државних службеника су руководећа радна места за чије је постављење и разрешење надлежна Влада и радна места државних службеника за која је надлежан руководиоца органа у складу са овим законом.

Руководеће државне службенике (помоћник министра, секретар министарства, руководиоца републичке управе, републичке управне организације, њихови заменици и помоћници, главни републички инспектор, секретар у Агенцији) поставља Влада на основу јавног конкурса. После спроведеног јавног конкурса и након што Агенција потврди да је јавни конкурс спроведен у складу са законом Влада поставља државне службенике на период од пет година са могућношћу обнове мандата. Акт о постављењу објављује се у "Службеном гласнику Републике Српске".

Радна места државних службеника у републичким органима управе су:

а) помоћник министра, секретар министарства, руководиоца републичке управе и републичке управне организације (руководећа радна места),

б) заменик и помоћник руководиоца републичке управе, републичке управне организације, **главни републички инспектор** и секретар у Агенцији (руководећа радна места),

в) **инспектор**,

г) интерни ревизор,

д) стручни саветник,

ђ) руководиоца унутрашње организационе јединице,

е) виши стручни сарадник и

ж) стручни сарадник.

Дакле, за разлику од Србије, где не постоји посебно радно место „инспектор“ односно где су радна места инспектора разврстана у звања државних службеника и службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у оквиру инспекција у Републици Српској постоје два радна места: главни републички инспектор и републички инспектор као остали државни службеник.

Влада Републике Српске, у складу са одредбом члана 27. став 2. Закона о државним службеницима, донела је Уредбу о категоријама и звањима државних службеника („Сл.гласник Републике Српске“, бр. 18/2009), којом се уређују и утврђују категорије и звања радних места државних службеника, као и услови за обављање послова на тим радним местима у министарствима, републичким управама, републичким управним организацијама (у које спада и Инспекторат) и другим органима и службама на које се примењује Закон о државним службеницима.

Тако, ова Уредба дефинише да категорију радног места одређује сложеност послова и задатака, овлашћење, одговорност и самосталност радног места државног службеника, која је изражена кроз прописане посебне услове које је потребно испунити. Послови државног службеника су послови основне делатности републичких органа управе, и то: нормативно-правни послови, извршавање закона и других прописа, одлучивање у управном поступку, инспекцијски надзор и остали стручни послови републичких органа управе.

У органима управе, сходно члану 4. став 1. исте Уредбе, утврђују се категорије радних места са прописаним посебним условима, па између осталих и:

б) друга категорија: секретар министарства, заменик и помоћник руководиоца републичке управе, заменик и помоћник руководиоца републичке управне организације, главни републички инспектор и секретар у Агенцији за државну управу - VII степен стручне спреме, одговарајућа школска спрема - одговарајућег смера, најмање пет година радног искуства у траженом степену образовања, положен стручни испит за рад у републичким органима управе,

в) трећа категорија: инспектор и интерни ревизор - VII степен стручне спреме, одговарајућа школска спрема - одговарајућег смера, најмање три године радног искуства у траженом степену образовања, положен стручни испит за рад у републичким органима управе.

Чланом 6. исте Уредбе утврђена су звања у која се разврстава радно место инспектора и то:

а) млађи инспектор, осим посебних услова прописаних овом уредбом за стручног саветника, и до једне године инспекторског стажа,

б) инспектор, осим посебних услова прописаних овом уредбом за стручног саветника, и најмање једна година инспекторског стажа и

в) виши инспектор, осим посебних услова прописаних овом уредбом за стручног саветника, и најмање две године инспекторског стажа.

Међутим и поред тога што ова Уредба предвиђа даље разврставање радног места инспектора на претходно наведени начин, ова решења нису спроведена нити прописана у организацији и систематизацији радних места. Наиме, организација и систематизација радних места у републичком органу управе уређује се актом који доноси руководиоца органа. На ове акте сагласност даје Влада. Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у републичком органу управе, а у складу са уредбом Владе о категоријама државних службеника и њиховим звањима и критеријумима за аналитичку процену радних места, утврђују се, између осталог, основне и унутрашње организационе јединице, радна места, потребан број државних службеника и намештеника на сваком радном месту и општи и посебни услови за радно место државног службеника и намештеника. Правилник мора бити усклађен са кадровским планом органа републичке управе.

У конкретном случају, Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Републичкој управи за инспекцијске послове („Сл.гласник Републике Српске“, бр. 94/2020), утврђују се:

1) унутрашња организација (организационе јединице, њихов делокруг рада, међусобни односи, начин руковођења организационим јединицама и одговорност за рад организационих јединица);

2) систематизација радних места (укупан број радних места државних службеника и намештеника, називи радних места, описи послова радних места са категоријама и звањима за државне службенике и намештенике, потребан број државних службеника и намештеника за свако радноместо и посебни услови за заснивање радног односа);

3) врста високе стручне спреме за појединачна инспекцијска звања инспектора Републичке управе за инспекцијске послове и инспектора који уз сагласност Републичке управе за инспекцијске послове, послове инспекцијског надзора као поверене послове, обављају у јединицама локалне самоуправе, у зависности од области надзора;

4) табеларни приказ свих радних места државних службеника и намештеника у Републичкој управи за инспекцијске послове;

5) организациони дијаграм (шематски приказ односа између основних организационих јединица и основних са унутрашњим организационим јединицама).

1.4.3. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција

Одредбама Закона о републичкој управи прописано је да самосталном управом (какав је и Инспекторат) и управном организацијом која није у саставу министарства руководи директор, који за свој рад одговара Влади. Директор Инспектората решава у управним стварима из делокруга органа и одлучује о правима и дужностима запослених у органу.



Директора Инспектората поставља Влада на пет година.

Инспекторат као самостални орган управе има заменика директора и може имати једног или више помоћника директора. Заменик директора замењује директора и обавља друге послове које му одреди директор, а за свој рад одговара директору. Помоћник директора руководи

пословима у једној или више међусобно повезаних области рада органа и за свој рад одговара директору. Заменика и помоћника директора поставља Влада такође на пет година.

Према одредбама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Републичкој управи за инспекцијске послове, Инспекторат представља и њиме руководи директор, који за свој рад одговара Влади Републике Српске. Заменик директора замењује директора у његовој одсутности и обавља друге послове по налогу директора, који за свој рад одговара директору. Сектором руководи помоћник директора, који за свој рад и рад организационе јединице којом руководи одговара директору. Одељењем руководи начелник одељења, који за свој рад и рад организационе јединице којом руководи одговара помоћнику директора, изузев: Одељења за посебан надзор и унутрашњу контролу; Одељења за координацију рада Инспектората и опште послове; Одељења за односе с јавношћу и Јединице за интерну ревизију, где начелници ових одељења и руководилац Јединице за интерну ревизију за свој рад и рад организационих јединица којим руководе одговарају директору. Одсеком руководи руководилац одсека,

који за свој рад одговара начелнику одељења у чијем се саставу налази. Подручним одељењем руководи начелник одељења, који за свој рад одговара директору. Руководилац одсека инспекције за свој рад одговара помоћнику директора – главном републичком инспектору у чијем се саставу налази. Инспектор Инспектората за свој рад одговара помоћнику директора – главном републичком инспектору. Остали запослени за свој рад одговарају непосредним руководиоцима.

За разматрање одређених питања из делокруга рада Инспектората образује се Колегијум директора Инспектората. Колегијум има ужи и шири састав. Ужи састав Колегијума чине: директор, заменик директора, помоћници директора, начелник Одељења за координацију рада Инспектората и опште послове, руководилац Јединице за интерну ревизију и начелник Одељења за посебан надзор и унутрашњу контролу. Шири састав Колегијума чине: директор, заменик директора, помоћници директора, начелник Одељења за координацију рада Инспектората и опште послове, руководилац Јединице за интерну ревизију, начелник Одељења за посебан надзор и унутрашњу контролу, начелници подручних одељења и стручни саветници.

За извршавање задатака који захтевају заједничке активности две или више организационих јединица Инспектората директор може формирати привремене или сталне радне групе из реда запослених Инспектората, те ангажовати стручњаке из одговарајућих области.

1.4.4. Вредновање рада инспектора и оцењивање

Државни службеници оцењују се обавезно сваких шест месеци, с тим да се може вршити и периодично оцењивање свака три месеца, с тим што резултати периодичног оцењивања служе за полугодишњу оцену рада. Не оцењују се државни службеници који су у једној календарској години радили мање од три месеца, нити државни службеник који је засновао радни однос на одређено време.

Државни службеник има право увида у оцену свога рада и право давања примедби руководиоцу.

Оцену рада помоћника министра и секретара министарства врши министар. Оцену рада свих других државних службеника врши непосредно претпостављени државни службеник или руководилац органа. Руководиоце републичких управа и републичких управних организација који су за свој рад одговорни Влади оцењује комисија коју именује Влада. Решење о оцени рада доставља се државном службенику.

Уколико је периодична оцена рада негативна, државном службенику непосредни руководилац даје писане смернице за отклањање разлога за негативну оцену. Уколико су две узастопне оцене о раду државног службеника негативне, руководилац органа доноси решење о престанку радног односа у процедури прописаној посебним правилником. На ово решење о престанку радног односа које доноси руководилац органа државни службеник може изјавити жалбу Одбору у року од 15 дана од дана пријема решења. Одлука Одбора је коначна.

Уколико су негативне две узастопне оцене о раду руководећег државног службеника, Влада доноси решење о разрешењу, а против њега може се покренути спор пред надлежним судом.

У складу са чланом 57. Закона о државним службеницима, Агенција је донела Правилник о поступку оцењивања и напредовања државних службеника и намештеника („Сл.гласник Републике Српске“, бр. 43/2009 и 87/2011), којим се прописују критеријуми и поступак оцењивања рада државних службеника и намештеника, садржај стандардног обрасца за оцењивање рада државних службеника и намештеника и правила у напредовању у републичким органима управе.

Према члану 6. овог Правилника, предмет и критеријуми оцене рада државног службеника су:

а) постигнути резултати при извршавању послова радног места и остварени постављени радни циљеви - исказују и показују обим, садржај, структуру, квалитативне и квантитативне вредности и стандарде успешности државних службеника у извршавању и испуњавању дефинисаних радних циљева.

б) квалитет рада - показује колико је државни службеник савесно, одговорно, стручно, тачно, темељито, организовано и креативно извршавао постављене радне задатке у оквиру дефинисаних циљева и захтева радног места.

в) ефикасност у раду - показује капацитете, способности, квалитет и количину обављеног посла и утрошеног времена за његово извршење, тј. тачно и прецизно извршавање постављених радних задатака у дефинисаним временским роковима који су усклађени са циљевима органа управе у којој државни службеник ради.

г) самосталност у раду - показује како и колико је државни службеник у оквиру функција, улога и задатака одређеног радног места, као и упутстава и надзора надређеног, способан да обавља посао самостално и креативно.

д) стваралачка способност и иницијативе - показује интензитет, квалитет, креативну и инвентивну енергију, знање, умеће и способност запослених у извршавању радних задатака и њихов допринос у испољавању нових идеја које доприносе успеху у раду органа управе.

ђ) вештина комуникације - показује најбитније особине интерперсоналног комуницирања приликом обављања послова државних службеника, смисао за такт, самоконтролу, поседовање и испољавање ентузијазма и позитивне енергије, смисао за тимски рад, припадност организацији и осећај одговорности. Вештина комуникације подразумева примање, обраду и преношење јасних и прецизних информација у усменој и писменој форми користећи адекватан стручни начин изражавања, како унутар органа управе, тако и у контактима са другим органима управе.

е) спремност прилагођавања променама – изражава системски приступ осмишљеном успеху, развоју, усавршавању, култивисању и оплемењивању континуираног усклађивања знања, вештина и ставова државних службеника са захтевима радног места, потребама и очекивањима од стране органа управе.

ж) остале способности које захтева радно место - подразумева радни морал, мотивацију за рад државних службеника, допринос култури радне средине, као и остале потребне способности које захтева радно место.

Даље, према одредбама наведеног Правилника о поступку оцењивања и напредовања државних службеника и намештеника дефинисано је да се државном службенику утврђују за сваки период оцењивања најмање три, а највише пет радних циљева. Радни циљеви треба да произлазе из описа радног места, из утврђених циљева организационе јединице и органа управе у целости, да буду остварљиви, мерљиви и да имају постављене реалне рокове. Утврђени радни циљеви могу се изменити ако се измене

приоритети републичког органа управе или организационе јединице или ако наступе околности због којих се радни циљеви не могу остварити.

Бодовање појединачних критеријума оцењивања државног службеника изражава се нумерички од 1 до 4, при чему се:

а) оцена (1) додељује у случају да свеукупни радни учинак (који се односи на постигнуте резултате при извршавању послова радног места и остварене постављене радне циљеве и друге критеријуме оцењивања) није био на нивоу минималних захтева радног места;

б) оцена (2) додељује у случају да је свеукупни радни учинак остварен са минималним резултатом који задовољава захтеве радног места;

в) оцена (3) додељује у случају да је свеукупни радни учинак био остварен са добрим резултатом који у потпуности одговара захтевима радног места и

г) оцена (4) додељује у случају да је свеукупни радни учинак био остварен са изузетним резултатом који превазилази захтеве радног места.

Оцена рада државног службеника утврђује се, у складу са чланом 18. истог Правилника, као:

а) оцена рада о постигнутим резултатима при извршавању послова радног места и оствареним постављеним радним циљевима - одређује се тако што се испуњење сваког циља државног службеника бодује на скали од 1 до 4, а потом израчунава просечна оцена за све радне циљеве;

б) оцена рада у односу на све преостале критеријуме оцењивања – одређује се тако што се испуњење сваког појединачног критеријума бодује оценама од 1 до 4, према сваком преосталом критеријуму из члана 6. овог Правилника, појединачно, након чега се израчунава просечна оцена према свим преосталим критеријумима заједно.

Коначна оцена добије се када се збир просечне оцене рада о постигнутим резултатима при извршавању послова радног места и оствареним постављеним радним циљевима и просечна оцена рада у односу на све преостале критеријуме оцењивања подели бројем 2.

Коначна оцена рада државног службеника изражава се описно на следећи начин:

а) оцена не задовољава даје се уколико државни службеник оствари мање од 1,50 бодова,

б) оцена задовољава даје се уколико државни службеник оствари од 1,50 до 2,49 бодова,

в) оцена истиче се даје се уколико државни службеник оствари од 2,50 до 3,49 бодова,

г) оцена нарочито се истиче даје се уколико државни службеник оствари од 3,5 бода до 4 бода.

Уколико је периодична оцена рада негативна, државном службенику непосредни руководиоца даје писане смернице за отклањање разлога за негативну оцену и одређује му рок за постизање задовољавајућих стандарда и резултата у раду, а тај рок за постизање стандарда и резултата не може бити дужи од рока за периодично оцењивање.

О оцени рада државног службеника одлучује решењем руководиоца органа. Против решења о оцени рада државног службеника може се уложити жалба Одбору државне управе за жалбе у року од 15 дана од дана пријема решења.

Као што је прописано и Законом о државним службеницима, и Правилник утврђује да уколико су две узастопне оцене рада државног службеника негативне, руководиоца органа

доноси решење о престанку радног односа, односно Влада решење о разрешењу за руководеће државне службенике, а против решења руководиоца органа о престанку радног односа може се изјавити жалба Одбору државне управе за жалбе у року од 15 дана од дана пријема решења. Против решења Владе о разрешењу руководећег државног службеника није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор пред надлежним судом.

1.4.5. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

1.4.4.1. Напредовање инспектора у служби

Према члану 41. Закона о државним службеницима, попуњавање упражњених радних места државних службеника врши се из реда запослених, и то:

- а) (брисано)
- б) интерним оглашавањем,
- в) напредовањем у служби,
- г) распоређивањем и
- д) премештањем.

Дакле, упражњено радно место државног службеника може се попунити и напредовањем у служби. Државни службеник напредује премештајем на непосредно више радно место државног службеника и преласком у виши платни разред, а може да напредује и преласком у виши платни разред без промене радног места, у складу са посебним законом којим се уређују плате у републичким органима управе.

Основ за напредовање државног службеника је оцена рада, постојање слободног радног места и радно искуство потребно за напредовање.

Надаље, у вези са питањем напредовања државних службеника, па и инспектора, треба указати да је чланом 55. Закона о државним службеницима прописано да ради квалитетног и професионалног обављања послова, подстицања на боље резултате рада и стварање услова за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању, врши се оценивање рада државних службеника. Оцена рада државног службеника подразумева постигнуте резултате при извршавању послова радног места и постављених радних циљева, квалитет рада, ефикасност у раду, самосталност, стваралачку способност и иницијативе, вештину комуникације, спремност прилагођавања променама и остале способности које захтева радно место.

Члановима 31-36а. прецизиран је и додатно разрађен поступак напредовања државних службеника, тако што је дефинисано да је напредовање поступак којим државни службеник може стећи услов за прелазак у више звање у оквиру радног места, вишу категорију радног места и прелазак у виши платни разред.

Услови за напредовање државног службеника су:

- а) оцена рада,
- б) постојање упражњеног радног места и
- в) радно искуство потребно за напредовање.

Државни службеник који је у току године оцењен оценом “нарочито се истиче” два пута узастопно стиче услов за напредовање у више звање у оквиру радног места, а ово

напредовање подразумева напредовање у звање које је за један степен више од звања радног места на које је државни службеник распоређен. Државни службеник који је у току две године стално оцењен оценом “нарочито се истиче” стиче услов за напредовање у вишу категорију радног места, а ово напредовање подразумева напредовање у категорију која је за један степен виша од категорије радног места на коју је државни службеник распоређен.

Државни службеник може да напредује и преласком у виши платни разред без промене радног места уколико је категорија радног места разврстана у звања.

Државни службеник напредује премештајем на основу предлога непосредног руководиоца. Решење о премештају доноси руководилац органа.

Члан 36а. наведеног Правилника прописује да уколико оцењивач, контролор или државни службеник који се оцењује из неоправданих разлога не изврше поступак оцењивања, сматра се да су због неизвршавања, односно неблаговременог извршавања радних дужности или налога непосредног руководиоца извршили тежу повреду радне дужности из члана 68. став 2. тачка а) Закона о државним службеницима.

1.4.4.2.Распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

Државни службеник може бити привремено распоређен у истом републичком органу управе, на радно место које одговара његовој стручној спреми, без његове сагласности, због потреба посла или повећаног обима послова, а најдуже шест месеци у току две године, а по истеку овог рока, државни службеник наставља да ради на радном месту на којем је радио пре привременог распоређивања. Жалба на решење о привременом распоређивању подноси се Одбору у року од 15 дана од дана пријема решења и не одлаже извршење решења. Одбор ће одлучити по жалби у року од 30 дана од дана њеног пријема.

Државни службеник може бити привремено упућен у други републички орган управе у истом месту рада, на радно место које одговара његовој стручној спреми, без његове сагласности, због потреба посла или повећаног обима послова, ако се о томе споразумеју руководиоци тих органа.

Државни службеник који је привремено упућен у други републички орган управе у истом месту рада може бити упућен за време док трају разлози за упућивање, а најдуже три месеца у току једне године, а државни службеник притом остварује права, обавезе и одговорности из радног односа у органу из кога је упућен. Жалба на решење о привременом упућивању у други републички орган управе подноси се Одбору у року од 15 дана од дана пријема решења и не одлаже извршење решења. Одбор ће одлучити по жалби у року од 30 дана од дана њеног пријема.

Државни службеник може без своје сагласности бити распоређен на неодређено време у истом републичком органу управе на радно место које одговара његовој стручној спреми ако то налажу нова организација или рационализација послова. На основу писаног споразума руководиоца органа, државни службеник може уз своју сагласност бити на неодређено време распоређен у други републички орган управе уколико у истом органу нема упражњених радних места који одговарају његовој стручној спреми. Жалба на решење о распоређивању подноси се Одбору у року од 15 дана од дана пријема решења и она одлаже извршење решења. Одбор ће одлучити о жалби у року од 30 дана од дана њеног пријема.

Државни службеник може бити преузет без конкурса у други републички орган управе ако се о томе споразумеју руководиоци тих органа и ако државни службеник на то пристане. Државни службеник може бити преузет у други републички орган управе на радно место које одговара његовом степену стручне спреме, уз услов да испуњава опште и посебне услове прописане за то радно место.

Државни службеник је дужан да по налогу руководиоца органа обавља и послове који нису у опису његовог радног места у случају привременог повећања обима посла или замене одсутног државног службеника, или смањења обима послова његовог радног места.

У случају више силе, елементарних непогода или других непредвиђених околности, државни службеник је дужан да по писаном налогу руководиоца ради на радном месту нижег степена стручне спреме, док трају те околности.

1.4.5. Плате, накнаде и друга примања инспектора

1.4.5.1. Плате инспектора

Закон о инспекцијама РС не уређује посебно питање плата и накнада инспекторима, па се у и том делу примењује Закон о државним службеницима.

Државни службеник има право на плату и накнаде према закону којим се уређују плате за државне службенике, како је то прописано чланом 11. Закона о државним службеницима.

Законом о платама запослених у органима управе Републике Српске („Сл.гласник Републике Српске“, бр. 66/2018, у даљем тексту: **Закон о платама**) уређује се начин утврђивања плата државних службеника и осталих запослених у министарствима, другим републичким органима управе и запослених у стручним службама Владе Републике Српске.

Закон о платама предвиђа у члану 2. да се плата запослених састоји од основне плате, увећања плате и накнада прописаних овим законом. При томе, плата представља плату пре опорезивања порезом на доходак, а бруто плата је плата увећана за доприносе.

Под увећањем плате у смислу члана 2. овог закона сматра се увећање по основу:

- 1) година стажа осигурања,
- 2) рада ноћу,
- 3) рада током републичких празника и другим данима када се по закону не ради.

Плате се исплаћују у текућем месецу за претходни месец у складу са терминским месечним планом потрошње буџета Републике Српске, а средства за бруто плате обезбеђују се у буџету.

Основна плата обрачунава се и исказује месечно за пуно радно време, према радном месту и одговарајућој платној групи и платној подгрупи. Основна плата је производ цене рада као израза вредности за најједноставнији рад и коефицијента утврђеног према платној групи и платној подгрупи.

Увећање основне плате за сваку навршену годину стажа осигурања износи:

- 1) до навршених 25 година 0,3%,
- 2) након навршених 25 година свака наредна година 0,5%.

Накнаде за топли оброк и регрес урачунате су у износ основне плате и не могу се посебно исказивати.

Основна плата не може бити нижа од утврђене најниже плате у Републици Српској.

Цена рада је израз вредности за најједноставнији рад и основ за обрачун основне плате. Влада Републике Српске у току израде буџета сваке године са представницима репрезентативног гранског синдиката води преговоре о цени рада за наредну годину.

Ако се у једном од квартала не остварује буџет у пуном обиму, плате запослених умањују се до висине процента мање остварених прихода буџета, у складу са чланом 8. Закона о платама. Одлуку о проценту умањења плате доноси Влада, на предлог Министарства финансија.

Државни службеници које поставља Влада разврставају се у две платне групе и одређује им се следећи коефицијент за обрачун основне плате:

1) прва платна група: помоћник министра, секретар министарства, руководиоца републичке управе (па и Инспектората) и републичке управне организације, директор централне јединице за хармонизацију интерне ревизије 24,25;

2) друга платна група:

1. прва подгрупа: заменик и помоћник руководиоца републичке управе и републичке управне организације.....23,15;

2. друга подгрупа: секретар Агенције за државну управу 21,45.

У трећу платну групу разврставају се државни службеници који руководе унутрашњим организационим јединицама и високостручни државни службеници које распоређује руководиоца органа, а ови државни службеници разврставају се у платне подгрупе на основу радног места, руковођења, сложености и одговорности и одређује им се следећи коефицијент за обрачун основне плате:

1) трећа платна група:

1. прва подгрупа: руководиоца одељења, **главни инспектор** и руководиоца јединице за интерну ревизију.....**19,80;**

Државни службеници који не руководе унутрашњом организационом јединицом разврставају се у платне групе и одређује им се следећи коефицијент за обрачун основне плате:

1) четврта платна група: **инспектори** **15,35;**

Надаље, чланом 14. Закона о платама је прописано да запослени имају право на накнаду плате у пуном износу за време коришћења: годишњег одмора, плаћеног одсуства, републичких празника, привремене спречености за рад због повреде на раду или професионалне болести, као и за време прекида рада због пропуста послодавца да предузме одговарајуће мере заштите на раду, утврђеног законом којим се уређују радни односи и посебним колективним уговорима.

Пуно радно време запослених је 40 часова недељно. Уколико запослени ради са непуним радним временом, у складу са посебним законом или другим прописима, основна месечна плата одредиће се сразмерно времену проведену на раду. Запослени који по налогу руководиоца раде дуже од пуног радног времена, за сваки сат прековременог радног времена имају право на један сат компензујућег радног времена, а ово време прерачунава се тромесечно у слободне дане и сате, које запослени треба да искористе најкасније у року од шест месеци.

Основна плата запослених увећава се за рад ноћу, за рад током републичких празника и другим данима када се по закону не ради, а висина увећања по овим основама одређује се посебним колективним уговором.

Посебним колективним уговором за запослене у органима управе Републике Српске („Сл.гласник Републике Српске“, бр. 67/2016) у члану 5, утврђено је да се основна плата запослених увећава:

- 1) по основу рада ноћу - 35%,
 - 2) за рад на дане државног празника и друге дане у које се по закону не ради - 50%
- и
- 3) по основу рада на радном месту са повећаним ризиком - 15%.
- Различити основи увећања плате из овог члана међусобно се не искључују.
Радно место инспектора није разврстано у радно место са повећаним ризиком.

1.4.5.2. Накнаде и друга примања инспектора

Запослени имају право, у складу са чланом 19. став 1. Закона о платама, на:

1) отпремнину при одласку у пензију и престанку радног односа у случају ако се из економских, организационих и технолошких разлога укаже потреба за престанком рада запосленог,

2) накнаду трошкова превоза приликом доласка на посао и враћања са посла,

3) јубиларну награду,

4) једнократну новчану накнаду за посебне резултате рада,

5) новчану накнаду приликом рођења детета,

6) новчану помоћ у случају инвалидности и дуготрајне болести,

7) новчану помоћ породици у случају смрти радника,

8) новчану помоћ у случају смрти члана уже породице,

9) накнаду по основу обављања функције председника или повереника репрезентативне синдикалне организације.

Висина ових накнада одређује се посебним колективним уговором.

Посебним колективним уговором за запослене у органима управе Републике Српске чланом 6. прописује да послодавац запосленима на терет материјалних трошкова исплаћује:

1) дневницу за службено путовање у Републици Српској, Федерацији БиХ и у иностранству - у висини коју одреди Влада Републике Српске посебним актом,

2) накнаду трошкова превоза код доласка на посао и повратка са посла за запослене којима је место становања удаљено од радног места преко четири километра - у висини пуне цене превозне карте у јавном саобраћају, што ће се ближе уредити инструктивним актом који доноси министар, уз претходно прибављено мишљење Синдиката управе,

3) накнаду за повећање трошкова боравка за време рада на терену - 10% од утврђене цене рада,

4) отпремнину приликом одласка запосленог у пензију - у висини три просечне плате запосленог исплаћене у последња три месеца пре престанка радног односа и

5) накнаду трошкова за коришћење сопственог аутомобила приликом обављања службеног посла по налогу послодавца - у висини од 20% од цене горива по једном литру за сваки пређени километар.

Запослени, осим накнада одређених Законом о платама, немају право на друге накнаде за рад које се исплаћују из буџета, а изузетно, запосленима се одлуком Владе може исплатити накнада за рад за послове који нису у опису радног места запосленог.

1.4.6. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак

1.4.6.1. Усмеравање и праћење рада инспектора

Према члану 18а. Правилника о поступку оцењивања и напредовања државних службеника и намештеника у току периода за оцењивање оцењивач стално надгледа рад државног службеника, даје му смернице за побољшање и записује битне примере о томе како је државни службеник радио, узимајући у обзир природу послова, радне услове и искуство државног службеника. Након завршетка периода за оцењивање, оцењивач обавља разговор са државним службеником о учинку државног службеника. Након обављеног разговора државни службеник износи своје коментаре, које оцењивач уноси у образац за оцењивање, укључујући и разлоге могућег неслагања са оценом, и затим потписује образац. Оцењивач такође потписује образац који без одглагања упућује контролору ради давања сагласности. Уколико је контролор сагласан са оценом, он се потписује на образац и доставља га организационој јединици за вођење кадровске политике у року од пет дана од када је примио образац. Уколико постоји неслагање директно надређеног и државног службеника о оцени, контролор покушава да реши несугласице између државног службеника и оцењивача у року од пет дана од када је примио образац. У случају да контролор није у могућности да реши несугласице између државног службеника и оцењивача, као и ако контролор сматра да оцена из обрасца о оцењивању није објективна, да су примедбе државног службеника на оцену оправдане или да нису испоштована правила поступка о оцењивању, он одлучује о коначном предлогу оцене и доставља образац организационој јединици за вођење кадровске политике.

1.4.6.2. Одлучивање о правима и дужностима инспектора

Према одредбама чланова 96-98. Закона о државним службеницима, о правима и дужностима државног службеника одлучује руководилац органа решењем, ако овим законом није другачије одређено. При одлучивању о правима и дужностима државног службеника примењују се правила општег управног поступка, ако овим или посебним законом није другачије одређено.

Ради остваривања својих права, државни службеник се писано обраћа руководиоцу органа. Против акта којим је одлучено о његовим правима или обавезама, изузев о статусним питањима, државни службеник има право да поднесе приговор. Приговор се подноси руководиоцу органа у року од осам дана од дана уручења решења или другог појединачног акта, а руководилац органа је дужан да о приговору одлучи у року од 15 дана од дана његовог подношења. У поступку одлучивања о поднесеном приговору, руководилац органа преиспитује своју одлуку и може је изменити или допунити. Државни службеник има право да поднесе приговор и у случају кад руководилац органа у року од 15 дана од дана подношења захтева не одлучи о праву или обавези на који се захтев односи. Ако руководилац органа у утврђеном року не одлучи о поднесеном приговору или ако државни службеник није задовољан одлуком поводом поднесеног приговора, државни

службеник се може обратити Одбору у року од 15 дана од дана пријема, односно истека рока у коме је требало одлучити о поднесеном приговору. Решење Одбора је коначно и против њега се може покренути спор пред надлежним судом у року од 30 дана од дана достављања решења.

Државни службеник се може за заштиту својих права обратити синдикату.

1.4.6.3. Дисциплинска и материјална одговорност инспектора

Члановима 66-85. Закона о државним службеницима дефинисана је дисциплинска и материјална одговорност државних службеника, а ове одредбе примењују се и на инспекторе као државне службенике са посебним овлашћењима.

Државни службеник може одговарати дисциплински и материјално. Кривична, односно прекршајна одговорност не искључује дисциплинско кажњавање за исто дело које је било предмет кривичног, односно прекршајног поступка, без обзира на то да ли је државни службеник ослобођен кривичне, односно прекршајне одговорности.

1.4.6.3.1. Дисциплинска одговорност

Државни службеник дисциплински је одговоран за повреде радних дужности.

Повреде радних дужности могу бити теже и лакше.

Теже повреде радних дужности су:

а) неизвршавање, несавесно, односно неблаговремено извршавање радних дужности или налога непосредног руководиоца,

б) понашање које штети угледу службе,

в) недостојно, увредљиво или на други начин непримерено понашање према претпостављеном, другим запосленим, грађанима, правним и физичким лицима и другим странкама у поступку пред органом управе,

г) одбијање давања података или давање нетачних података републичким органима управе, правним и физичким лицима, ако је давање података прописано законом или прописом донесеним на основу закона,

д) злоупотреба службеног положаја или прекорачење овлашћења,

ђ) незаконито располагање материјалним средствима,

е) радње које ометају грађане, правна лица и друге странке у остваривању њихових права и интереса у поступку код републичких органа управе,

ж) одбијање извршавања послова радног места на које је запослени распоређен или одбијање налога руководиоца,

з) неоправдано изостајање са посла пет радних дана у току шест месеци или неоправдано изостајање са посла три радна дана узастопно,

и) долазак на рад у пијаном стању или под утицајем опојних дрога или уживање алкохола или других опојних средстава која смањују радну способност у току радног времена,

ј) насиље по основу било којег вида дискриминације (старосне доби, пола, инвалидности, националног и етничког порекла, језика, вероисповести и сл.),

к) ако из неоправданих разлога не прибави став руководиоца органа за учешће у раду и комуникацији са органима и институцијама изван републичких органа управе Републике Српске или о томе не достави писани извештај,

л) употреба лажне исправе ради остваривања права у служби,

љ) повреда кодекса понашања државних службеника и

м) непријављивање разлога који су довели до сукоба интереса или њихово неотклањање у прописаном року.

Лакше повреде дужности из радног односа су:

а) учестало кашњење, неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак са радног места,

б) несавесно чување службених списа, ствари или података и

в) неоправдан изостанак са посла један дан.

За теже повреде радних дужности државном службенику може се изрећи дисциплинска мера:

а) новчана казна до 20% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, а у трајању до три месеца,

б) распоред на радно место ниже категорије или звања, у оквиру исте стручне спреме, у трајању до годину дана или

в) престанак радног односа.

Новчана казна извршава се административним путем.

Државном службенику коме је изречена дисциплинска мера престанка радног односа престаје радни однос даном коначности решења којим је дисциплинска мера изречена.

За лакше повреде дужности државном службенику може се изрећи писмена опомена или новчана казна до 10% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, а у трајању до три месеца.

Свако лице може дати иницијативу за покретање дисциплинског поступка, која мора бити образложена. Дисциплински поступак против државног службеника покреће руководицац органа или лице које он овласти, односно Влада за државне службенике које поставља Влада или лице које она за то овласти.

Дисциплински поступак покреће се писаним захтевом, који се доставља државном службенику и дисциплинској комисији, а против истог жалба није допуштена. Дисциплински поступак против државног службеника води дисциплинска комисија. Дисциплинску комисију именује руководицац органа, односно Влада за државне службенике које поставља Влада. Дисциплинска комисија има од три до пет чланова, чланови комисије именују се из реда државних службеника, с тим што руководицац органа не може бити члан комисије.

Дисциплинска комисија обавезна је захтев за покретање дисциплинског поступка са потребном документацијом доставити надлежном синдикату ради прибављања мишљења.

Најмање један члан дисциплинске комисије мора бити дипломирани правник.

Дисциплинске мере изриче руководицац органа на основу предлога дисциплинске комисије, односно Влада за државне службенике које поставља Влада на основу предлога дисциплинске комисије коју именује, узимајући у обзир место, време, начин и последице које произлазе из учињене повреде. Коначна одлука о изреченој дисциплинској мери доставља се Агенцији ради евиденције у Централном регистру кадрова.

Државни службеник удаљава се из републичког органа управе у следећим случајевима:

а) ако је потврђена оптужница за кривично дело учињено у вршењу његових послова и задатака,

б) ако се државни службеник налази у притвору или

в) ако би његово присуство на раду штетило интересу органа или ометало вођење дисциплинског поступка.

Државни службеник може се удаљити из републичког органа управе у следећим случајевима:

а) ако је против државног службеника потврђена оптужница за кривично дело за које се може изрећи казна затвора у трајању од најмање три године или

б) ако је покренут дисциплински поступак због учињене теже повреде радне дужности до завршетка дисциплинског поступка.

Решење о удаљењу државног службеника из републичког органа управе доноси руководилац органа, односно Влада за државне службенике које поставља Влада. У случају изреченог удаљења са посла, државни службеник има право на накнаду у износу од 50% своје плате, док удаљење траје. На решење о удаљењу које доноси руководилац органа државни службеник може изјавити жалбу Одбору државне управе за жалбе у року од 15 дана од дана пријема решења. Жалба не одлаже извршење решења. Одбор државне управе за жалбе одлучиће по жалби у року од 30 дана од дана њеног пријема. Против решења о удаљењу које доноси Влада није допуштена жалба, али се може покренути спор пред надлежним судом.

Покретање дисциплинског поступка због учињене теже повреде радне дужности застарева истеком шест месеци од дана сазнања за учињену повреду или годину дана од учињене повреде, а за учињену лакшу повреду радне дужности истеком 30 дана од дана сазнања за учињену повреду или шест месеци од учињене повреде.

Вођење дисциплинског поступка због учињене теже повреде радне дужности застарева истеком годину дана од дана покретања дисциплинског поступка, а за лакшу повреду радне дужности истеком шест месеци од дана покретања дисциплинског поступка.

Изречена дисциплинска мера не може се извршити након истека 60 дана од дана коначности решења којим је мера изречена.

Застарелост не тече ако дисциплински поступак није могуће покренути или водити због одсуства државног службеника или из других оправданих разлога.

Дисциплинска казна изречена коначним решењем уписује се у Централни регистар кадрова. Дисциплинска казна брише се из Централног регистра кадрова ако државном службенику не буде изречена нова дисциплинска казна у наредне две године од изречене дисциплинске казне за лакшу повреду дужности, или у наредне четири године од изречене дисциплинске казне за тежу повреду дужности.

1.4.6.3.2. Материјална одговорност

Државни службеник одговоран је за штету коју је на раду или у вези са радом, намерно или из крајње непажње, проузроковао републичком органу управе, правном или физичком лицу. Постојање штете, њену висину, околности под којима је настала, учиниоца штете и начин њене накнаде утврђује посебна комисија, коју формира руководилац органа, односно Влада. Уколико би утврђивање висине штете проузроковало несразмерне трошкове, висина штете може да се одреди у паушалном износу.

Државни службеник се ослобађа одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога непосредног руководиоца, уколико је руководиоцу саопштио да извршење налога може да проузрокује штету.

Уколико би исплатом накнаде за штету причињену републичком органу управе била угрожена егзистенција државног службеника и његове уже породице, државни службеник се може делимично ослободити плаћања те накнаде.

За штету коју државни службеник на раду или у вези са радом, намерно или из крајње непажње проузрокује правном или физичком лицу, одговара Република Српска. Ако Република Српска оштећеном надокнади штету коју је државни службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од државног службеника захтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци. Руководилац органа дужан је да у року од 90 дана од дана исплаћене накнаде штете обавести Правобранилаштво са захтевом за накнаду плаћеног износа на име материјалне штете.

Руководилац органа, односно Влада или лице које она за то овласти и државни службеник могу да закључе писани споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе. Ако државни службеник одбије да надокнади штету, право на накнаду штете може да се оствари у парничном поступку.

1.4.7. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора

Самосталност у раду инспектора загарантована је чланом. 36. Закона о инспекцијама, којим је утврђено да инспектор у обављању инспекцијског надзора самостално води поступак, доноси решење и предузима мере и радње у оквиру својих права, дужности и овлашћења утврђених овим законом и другим прописима, те да нико не може коришћењем службеног положаја или на други начин онемогућити или ометати инспектора у вршењу инспекцијског надзора и предузимању мера и радњи за које је овлашћен. Притом, инспектор је дужан да обавести директора Инспектората о сваком битнијем нарушавању дигнитета, самосталности и незаконитог утицаја на његов рад.

Додатно, чланом 32. Закона о инспекцијама прописано је да инспектор не може обављати привредне, трговачке или друге делатности, нити учествовати у раду стручних комисија органа управе које дају дозволе или мишљења за издавање дозвола за обављање делатности које подлежу инспекцијском надзору, нити може у оквиру инспекцијског надзора давати претходна мишљења о испуњености услова или давати дозволе за обављање делатности које подлежу инспекцијском надзору.

Чланом 8. Закона о државним службеницима прописано је да су сви државни службеници једнаки у својим правима и обавезама утврђеним законом, по основу рада и имају право на:

- а) стално запослење, осим ако овим законом није другачије уређено,
- б) заштиту свог физичког и моралног интегритета током обављања службених дужности,
- в) коректан однос надређених према њему, уз поштовање његовог моралног интегритета и људског достојанства,
- г) поштен и праведан третман у кадровској политици, без обзира на: старосну доб, инвалидност, пол, верску и националну припадност и политичка опредељења,

д) право на услове рада који му неће угрозити живот и здравље, на техничке и друге услове потребне за рад и на заштиту од претњи, напада и свих врста угрожавања безбедности на раду и

ђ) право жалбе на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, ако жалба овим законом није изричито искључена.

Руководилац органа дужан је да на захтев државног службеника предузме мере за заштиту његове безбедности на раду.

Према члану 56. ставови 10. и 11. Закона о инспекцијама, инспектор има на располагању и мере самозаштите, односно инспектор је овлашћен да издаје прекршајни налог за учињени прекршај, као и да подноси захтев за покретање прекршајног поступка.

Инспектор је овлашћен да затражи помоћ полицијских службеника МУП-а Републике Српске ако се приликом инспекцијског надзора или извршења извршног акта пружи отпор, или се пружање отпора може оправдано очекивати.

Слично као и у Федерацији БиХ, тако и Закон о инспекцијама Републике Српске прописује новчане казне за прекршаје које учине правна лица и одговорна лица у правном лицу, као и предузетници и физичка лица, у случају да не поступе по решењу инспектора, да не дозвољавају или ометају вршење инспекцијског надзора, да не приступе инспекцијском надзору иако су уредно позвани и тсл, а инспекторима је пружена и кривичноправна заштита прописивањем кривичних дела против службених лица као субјекта заштите.

1.5. Организација инспекцијских послова и правни положај инспектора у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине

1.5.1. Уводне напомене

Према члану 2. Закона о јавној управи Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Сл.гласник Брчко дистрикта БиХ“, бр. 25/2020 – пречишћен текст, даље: **Закон о јавној управи Дистрикта**), јавну управу Дистрикта чине: одељења Владе Дистрикта, Канцеларија градоначелника, Дирекција за финансије Дистрикта, Канцеларија за управљање јавном имовином, Канцеларија координатора Дистрикта при Савету министара БиХ и други органи управе када је то законом одређено, а послове јавне управе, из своје надлежности, органи јавне управе обављају у складу са Статутом Брчко дистрикта БиХ, овим законом, законима и актима Скупштине Брчко дистрикта БиХ, законима БиХ, као и актима Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине и градоначелника.

Органи јавне управе обављају своје послове независно и у складу с принципима законитости, материјалне истине, јавности рада, професионалне непристрасности, одговорности, политичке независности, ефикасности и економичности.

Према члану 15. Закона о јавној управи Дистрикта органи јавне управе врше управни надзор над законитошћу аката којима се решава у управним стварима о правима и дужностима субјеката права, надзор над законитошћу рада правних субјеката и инспекцијски надзор, када су за то овлашћени законом и другим прописима, а чланом 19. истог закона је прописано да је Канцеларија градоначелника надлежна за инспекцијске послове.



Организација Инспектората Брчко дистрикта БиХ утврђена је чланом 12. Закона о инспекцијама Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Сл. гласник Брчко дистрикта БиХ“, бр. 24/2008, 25/2008 - испр., 20/2013, 16/2018, 8/2019, 11/2020, 24/2020 и 40/2020“, даље: **Закон о инспекцијама Дистрикта**), који прописује да је Инспекторат сектор Владе

Дистрикта који самостално обавља послове утврђене прописима Дистрикта и БиХ. Инспекторат за свој рад одговара Влади и градоначелнику. Послове инспекцијског надзора у Дистрикту одређене законом и другим прописима врше инспектори. Унутрашња организација Инспектората детаљније се утврђује организационим планом Владе који на предлог шефа Инспектората, доноси градоначелник у складу са Законом о државној управи у органима јавне управе Брчко дистрикта БиХ („Сл. гласник Брчко дистрикта БиХ“, бр. 99/14, 4/15, 17/15, 37/15, 48/16, 9/17, 50/18, 14/19, 15/19 и 24/20, даље: **Закон о државној управи Дистрикта**).

Следи да и Брчко дистрикт има централизовани орган управе, односно посебан Инспекторат у оквиру ког су организоване инспекције према областима које су предмет надзора, за разлику од Србије, где су инспекције органи у саставу министарстава, односно управа и дирекција у саставу министарстава.

1.5.2. Радно место и звања инспектора

Послове инспекцијског надзора и друге значајније управне и стручне послове прописане законом и Организационим планом, обављају инспектори, као службеници с посебним овлашћењима и одговорностима, како то прописује члан 38. Закона о јавној управи Дистрикта, док члан 54. истог закона прописује да послове инспекцијског надзора врше инспектори, те да се за инспектора може именовати лице које испуњава услове прописане посебним законом.

Према члану 66. Закона о инспекцијама Дистрикта, инспектор може бити лице које има завршену одговарајућу високу школску спрему, положен испит предвиђен за рад у органима управе и најмање три године радног искуства након завршене високе школске спреме.

Инспектори су државни службеници с посебним овлашћењима.

Инспектори и главни инспектори у Инспекторату имају право на додатак на плату у складу са Законом о платама у органима јавне управе и институцијама Брчко дистрикта БиХ.

Инспектор има службену легитимацију којом доказује својство инспектора. Легитимацију издаје шеф Инспектората.

Инспектори, у складу са одредбама овог закона којим се прописује надзор за поједине управне области имају **следећа звања**: управни инспектор; тржишни инспектор; урбанистичко-грађевински инспектор; инспектор рада; геодетски инспектор; саобраћајни инспектор; комунални инспектор; инспектор за путеве; термоенергетски инспектор; електроенергетски инспектор; инспектор заштите од пожара; инспектор за образовање; водопривредни инспектор; инспектор за заштиту животне средине; ветеринарски инспектор; здравствени инспектор; санитарни инспектор; пољопривредни инспектор; фитосанитарни инспектор; шумарски инспектор; инспектор за удружења и фондације.

Радна места и њихова класификација у државној служби Дистрикта детаљније су регулисани члановима 23. и 24. Закона о државној служби Дистрикта. Наиме, радна места у органима јавне управе и другим институцијама Дистрикта утврђују се Организационим планом или Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места. Органи јавне управе планирају попуњавање упражњених радних места на годишњем нивоу и о томе благовремено обавештавају орган надлежан за људске ресурсе.

Општи услови за заснивање радног односа у органима јавне управе и другим институцијама Дистрикта које кандидат мора испуњавати су да:

- а) је држављанин БиХ;
- б) је пунолетан;
- в) је здравствено способан за вршење послова упражњеног радног места;
- г) се против њега не води кривични поступак за сва кривична дела, осим за кривична дела против сигурности јавног саобраћаја;
- г) се на то лице не односи члан IX става 1 Устава;
- ђ) у последње три године почевши од дана објављивања јавног конкурса није отпуштен из државне службе у институцијама БиХ, односно ентитета и Дистрикта, услед правноснажно изречене дисциплинске мере.

Посебни услови за радна места утврђују се организационим планом, а односе се на: стручну спрему, радно искуство у струци и друге услове када природа и услови посла то

захтевају. Организационим планом Кабинета градоначелника утврђују се мандатне позиције у Кабинету градоначелника које се попуњавају конкурсом и које бира посебна комисија коју именује градоначелник.

Према члану 24. Закона о државној служби Дистрикта, радна места у органима јавне управе деле се на:

- а) радна места везана за мандат градоначелника;
- б) мандатна радна места руководећих државних службеника;
- ц) радна места чланова Одбора за запошљавање;
- д) руководећа радна места;
- е) посебна радна места;
- ф) службеничка радна места;
- г) намештеничка радна места.

Мандатна радна места руководећих државних службеника, руководећа радна места државних и јавних службеника и посебна радна места се не разврставају, а службеничка и намештеничка радна места се разврставају у категорије.

Мандатна радна места руководећих државних службеника су координатор у Кабинету координатора Брчко дистрикта БиХ при Већу министара Босне и Херцеговине, директор Дирекције за финансије, директор Пореске управе, директор Трезора и **шеф Инспектората**.

Посебна радна места су радна места државних службеника с посебним овлашћењима и високим степеном одговорности у одлучивању, као што су: **управни инспектор**, председник Апелационе комисије и члан Апелационе комисије.

Службеничка радна места су радна места државних службеника и радна места јавних службеника. Радна места државних службеника разврставају се у следеће категорије:

а) шеф ниже унутрашње организационе јединице, као што је: шеф одсека, шеф службе, председник Већа за излагање података о некретнинама и утврђивање права на земљишту, председник Комисије за комасацију;

б) **инспектор**, помоћник координатора у Кабинету координатора Брчко дистрикта БиХ при Већу министара БиХ;

- ц) стручни саветник;
- д) виши стручни сарадник;
- е) стручни сарадник;
- ф) стручни референт.

Категорије службеничких и намештеничких радних места могу обухватати један или више степена. Службеничка и намештеничка радна места разврставају се у одређене категорије и степене по следећим критеријумима:

- а) врста посла;
- б) степен сложености послова;
- ц) одговорност радног места;
- д) самосталност у раду;
- е) компетенције потребне за дато радно место;
- ф) квалификације за радно место.

Одлуку о разврставању радних места и критеријумима за опис послова радних места државних службеника у органима јавне управе и компетенција потребних за дато радно место и Одлуку о разврставању радних места и критеријумима за опис послова

радних места јавних службеника у органима јавне управе и компетенција потребних за дато радно место, у складу с одредбама овог члана доноси Влада на предлог Одељења за стручне и административне послове.

Дакле, као и у ентитетима БиХ, и у Брчко дистрикту, за разлику од Србије, постоје посебна радна места „инспектор“ и „главни инспектор“.

1.5.3. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција

Чланом 34-39. Закона о јавној управи Дистрикта дефинисано је да органима јавне управе руководе градоначелник, шефови одељења, директор Дирекције за финансије Дистрикта, директор Канцеларије за управљање јавном имовином и координатор Канцеларије Дистрикта при Савету министара Босне и Херцеговине.



Унутрашњим организационим јединицама у органима јавне управе утврђеним организационим плановима руководе руководећи службеници.

Организационим планом органа јавне управе, утврђују се овлашћења и радна места руководећих службеника.

У обављању поверених му послова, руководећи службеник дужан је да:

а) организује рад организационе јединице и обезбеђује ефикасно, професионално и законито обављање послова организационе јединице;

б) помаже руководиоцу органа јавне управе, односно непосредно претпостављеном руководећем службенику у руковођењу из подручја рада организационе јединице;

в) надзире рад службеника и намештеника организационе јединице и о постигнутим резултатима њиховог и свог рада извештава руководиоца органа јавне управе.

Уколико руководилац органа јавне управе није у могућности да обавља своју дужност, замењује га руководећи службеник одређен Организационим планом у складу са законом.

Руководиоци органа јавне управе могу пренети овлашћења на руководеће службенике и друге службенике у складу са законом. Пренос овлашћења врши се у писменој форми, а што не ослобађа одговорности руководиоца органа јавне управе који је пренео овлашћења на претходно описани начин.

Руководилац органа јавне управе, као и руководећи службеник, лично су одговорни за извршење поверених им дужности, као и за рад органа, односно организационе јединице којом руководе, у складу са Статутом и законом.

Према члану 8. Закона о државној управи Дистрикта, руководни нивои у органу јавне управе су:

Руководни нивои у органима јавне управе су:

а) високи ниво руковођења – руководиоци органа јавне управе,
б) средњи ниво руковођења – руководећи државни службеник, односно руководећи јавни службеник,

в) оперативни ниво руковођења – шефови нижих унутрашњих организационих јединица (одсек, служба и јединица).

Руководилац органа јавне управе руководи радом свих службеника и намештеника запослених у органу јавне управе и за свој рад одговара градоначелнику.

Средњи ниво руковођења одговоран је руководиоцу органа јавне управе, а оперативни ниво руковођења одговоран је средњем нивоу руковођења и руководиоцу органа јавне управе.

Руководећи државни службеник, сходно члану 17. Закона о државној управи Дистрикта не може:

- а) бити на функцији на било којем нивоу унутар политичке организације;
- б) држати говоре у име неке политичке организације;
- в) прикупљати финансијска средства за било коју политичку организацију или кандидата за јавну функцију;
- г) давати новчани допринос за политичку организацију или за кандидата за јавну функцију.

Чланом 49. истог закона прописано је да руководилац органа јавне управе именује вршиоца дужности руководећег државног службеника унутар органа јавне управе у случају:

- а) одсутности руководећег државног службеника,
- б) када је радно место руководећег државног службеника упражњено.

За вршиоца дужности може се именовати службеник који испуњава услове за то радно место. Вршилац дужности има право на бруто плату и друге додатке на плату прописане законом, док врши дужност тог радног места.

Члан 14. Закона о инспекцијама Дистрикта утврђује да радом Инспектората руководи шеф Инспектората. Шефа Инспектората именује градоначелник на основу јавног конкурса, у складу са Законом о државној служби Дистрикта. Шеф Инспектората се именује на мандат од четири године и исто лице може бити поновно именовано за шефа Инспектората, али не више од два мандата узастопно.

Послове шефа Инспектората може обављати лице које има високу школску спрему прописану као услов за обављање инспекцијских послова, положен испит за рад у органима управе и најмање пет година радног искуства у струци. Градоначелник ће процедуру именовања шефа Инспектората иницирати најкасније шест месеци пре истека мандата шефа Инспектората. Поступак именовања шефа Инспектората мора бити окончан најкасније два месеца пре истека мандата шефа Инспектората. Радно место шефа Инспектората је мандатно радно место руководећег државног службеника.

На предлог шефа Инспектората градоначелник доноси годишњи план рада Инспектората, а овај предлог шеф Инспектората доставља градоначелнику најкасније до 30. септембра текуће, за наредну годину. О раду Инспектората у претходној и текућој години шеф Инспектората подноси квартални и годишњи извештај Влади, при чему годишњи извештај подноси најкасније до 31. марта текуће године.

Шеф Инспектората има помоћнике у звању главног инспектора. Главни инспектор има статус руководећег државног службеника. Послове главног инспектора може обављати лице које уз опште и посебне услове за звање инспектора, има најмање 3 године

радног искуства у струци. Главни инспектор за свој рад одговара шефу Инспектората. Главни инспектор подноси шефу Инспектората месечни извештај о раду.

1.5.4. Вредновање рада инспектора и оцењивање

Закон о државној служби Дистрикта у члановима 62-64. дефинише оцењивање рада службеника.

Оцењивање рада службеника врши се у складу с овим законом и правилником о оцењивању који доноси Влада, уколико посебним законом није другачије прописано.

Оцењивање рада службеника обухвата:

- а) остварене резултате на основу утврђених радних циљева;
- б) оцењивање других критеријума.

Оцењивање рада врши непосредно претпостављени једном годишње на основу континуираног праћења рада службеника. Оцењивање рада по појединим критеријумима и оцењивање опште успешности у раду означавају се оценама: „не задовољава очекивања“, „задовољава очекивања“, „надмашује очекивања“. Одељење за стручне и административне послове утврђује динамику оцењивања и упознаје непосредно претпостављеног о начину и поступку оцењивања.

У образац за оцењивање, оцењивани службеник даје своје коментаре по појединим критеријумима. Непосредно претпостављени, након изнесених коментара оцењиваног службеника даје своју оцену по појединим критеријумима, циљеве и садржај професионалног развоја и даје оцену опште успешности у раду. Уколико није задовољан оценом, службеник може уложити писмени приговор на оцену Апелационој комисији, у року од осам дана од дана оцењивања. Извештај о оцењивању службеника доставља се непосредно претпостављеном руководиоцу органа јавне управе и за досије службеника.

Уколико је рад службеника оцењен оценом „не задовољава очекивања“, службеник пролази кроз посебан програм обуке, који одреди његов непосредно претпостављени. Уколико је рад службеника, односно намештеника узастопно два пута оцењен оценом „не задовољава очекивања“, службенику, односно намештенику престаје радни однос.

Руководилац органа јавне управе може наградити службеника за посебна залагања и резултате у раду. Руководилац органа јавне управе обавезан је да доставља извештај Влади, уз детаљно образложење и навођење разлога за награђивање.

Начин и поступак оцењивања службеника прецизиран је Правилником о оцењивању („Сл. гласник Брчко дистрикта”, бр. 51/08). У органима државне управе Дистрикта оцењује се рад:

- државних службеника и намештеника;
 - државних службеника и намештеника који пролазе период пробног рада, као и
 - приправника који имају могућност заснивања радног односа на неодређено време.
- Не оцењују се:
- именована лица која немају статус државног службеника;
 - запослени који су радили мање од времена које је реално потребно да би се оценио његов рад у току периода оцењивања;
 - запослени на одређено време;

- службеници, укључујући и приправнике, који су се у току периода оцењивања оценили на основу пробног рада.

Основна претпоставка за ваљано оцењивање је надзор над радом службеника од стране оцењивача (непосредно претпостављени руководећи службеник, односно руководиоца органа управе или градоначелник када је непосредно надређени службенику) током целог периода оцењивања. Надзор подразумева континуирано праћење и вредновање њиховог рада. Давање правовремене информације о испуњењу кључних задатака лицу које се оцењује од великог је значаја за квалитет поступка оцењивања. С циљем квалитетног формирања оценог рада за претходну годину оцењивачима се препоручује да воде месечну евиденцију оцењивања службеника према истим категоријама или извршеним радним задацима (члан 9. Упутства). Имајући у виду активну улогу оцењиваног у поступку оцењивања, лицима која се оцењују препоручује се да воде месечне извештаје о својим радним активностима. Те извештаје би требало достављати на увид оцењивачима који својим потписом на извештају могу потврдити да су службеници у току претходног месеца обавили активности наведене у поднесеном извештају. Осим тога, извештаји могу бити од користи у случају оспоравања коначне оценог руководиоца органа као доказ у поступку пред Апелационом комисијом. Садржај месечних извештаја треба бити формулисан на тај начин да се што лакше могу утврдити категорије предвиђене Обрасцем за оцењивање државних службеника (члан 10. Упутства). Исту обавезу има и комисија за оцењивање пробног рада, односно ментор као њен обавезни члан (члан 47. ставови 2. и 4. Закона и члан 14. став 2. Правилника), као и комисија за оцену пробног рада приправника, односно одговорно лице за праћење и усмеравање рада приправника као један од њених чланова (члан 56. став 1. Закона и члан 15. став 1. Правилника).

Оцену рада службеника врши непосредно претпостављени руководећи службеник, односно руководиоца органа управе или градоначелник када је непосредно надређени службенику. Сваки оцењивач је дужан да прође одговарајућу обуку коју организује Пододељење за људске ресурсе Одељења за стручне и административне послове Владе Брчко дистрикта БиХ која се базира на упознавању лица која врше оцењивање рада о практичном поступку оцењивања службеника. Оцењивач је даље обавезан упознати оцењиване с поступком оцењивања писменим путем или достављањем скраћене верзије процедуре и правила оцењивања с навођењем евентуалних последица (члан 4. ставови 5. и 6. Правилника).

Редовно оцењивање рада службеника врши се једном годишње у току месеца августа и септембра сходно унапред утврђеном распореду оцењивања.

Критеријуми за оцењивање државних службеника везани су за одређене аспекте рада. Реч је о квалитету рада, ефикасности и независности у раду, односу према послу, иницијативи, вештини комуницирања, познавању посла, као и спремности прилагођавања променама (члан 16. став 1. тачка б) Правилника).

Оцењивање обухвата следеће аспекте:

- Квалитет рада – представља степен у којем се процес или резултат одређене активности приближава перфекцији, односно идеалном начину обављања одређене активности. Квалитет рада обухвата: тачност, темељност и организованост у раду. Тачност се дефинише као способност да се посао обавља уз минималне грешке у раду. Темелјност се дефинише као способност обављања посла до краја без потребе за накнадним допуњавањем. Организованост представља способност правилног, економичног и квалитетног управљања радним временом с циљем бржег

извршавања послова, као и усклађивање радне активности с приоритетним пословима органа и проценом важности радних активности с циљем њиховог усклађивања с приоритетним пословима органа.

- Ефикасност у раду – подразумева способност службеника да оствари радне задатке уз минимум трошкова, напора или губитака;
- Независност у раду – представља способност службеника да самостално обавља посао без надзора непосредног руководиоца и без његове интервенције;
- Однос према послу - огледа се у присуству службеника на свом радном месту, поштовању радног времена и одговорном обављању посла;
- Иницијатива - односи се на способност службеника за исказивањем нових идеја, њихово развијање и употребу, с циљем подизања квалитета посла;
- Вештина комуницирања - представља способност службеника да јасно, поуздано и аргументовано пренесе и интерпретира своје ставове, мишљења, коментаре или сугестије уз способност избегавања или смиривања конфликтних ситуација са саговорницима, као и да учествује у тимском раду;
- Познавање посла - представља способност службеника да професионално и квалитетно извршава послове и радне задатке у складу с прописима и правилима радног места;
- Спремност прилагођавања променама - односи се на способност службеника да прихвата нове идеје, развија их и користи у циљу подизања квалитета посла и по потреби их користи на пословима и радним задацима другог радног места.

Исти критеријуми за оцену рада утврђени су и за пробни рад, као и за приправнике.

Оцењивање рада службеника врши се тако што се за сваки аспект рада дају нумерички бодови од 1 до 10. Просечна оцена представља збир свих оцена подељен са 8. Оцењивач може утврдити подручја на којима је забележен напредак, уз услов да укупан број бодова не може прећи нумеричку оцену од 2,5 бода (члан 9. став 1. Правилника).

1.5.4. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

1.5.4.1. Напредовање инспектора у служби

Надовезујући се на претходно излагање о оцењивању службеника, напомињемо да је једна од последица оцењивања и напредовање службеника (инспектора).

Наиме, пододељење за људске ресурсе предлаже градоначелнику промену платног разреда службеника, у складу с општом оценом успешности у посебном обрасцу који носи назив „План промене платног разреда у складу с годишњом оценом”, најкасније до 15. октобра текуће године. Пододељење за људске ресурсе израђује Предлог одлуке о промени платног разреда службеника, односно намештеника. Одлуку о промени платног разреда службеника доноси градоначелник најкасније до 1. новембра текуће године. Надлежни орган за буџет дужан је ускладити Нацрт буџета за наредну фискалну годину с Одлуком градоначелника о промени платног разреда (члан 13. Правилника).

Уколико је рад службеника вреднован оценом „не задовољава очекивања”, односно „задовољава одређена очекивања”, он пролази кроз посебан програм обуке који, уз

консултацију с њим, одреди његов непосредно претпостављени. У складу с утврђеним циљевима и садржајем професионалног развоја у Обрасцу за оцену рада службеника, Пододељење за људске ресурсе је дужно до 15. октобра текуће године сачинити план стручног усавршавања и образовања у посебном обрасцу који носи назив „План професионалног развоја на основу оцене рада”. У складу са плановима развоја, Пододељење за људске ресурсе сачињава план стручног усавршавања и образовања службеника у органима управе те предлаже потребна средства у Нацрту буџета за наредну фискалну годину (члан 12. Правилника).

1.5.4.2.Премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

Према одредбама Закона о државној служби Дистрикта, службеник (па и инспектор, као службеник са посебним овлашћењима) може по потреби службе бити привремено премештен на друго радно место у истом или другом органу јавне управе, на исте или сличне послове, уколико испуњава услове тог радног места на које се премешта.

Привремени премештај службеника врши се у случају привременог повећања обима посла или замене одсутног службеника.

Службеник који дуже од пет година ради на истом радном месту може се привремено преместити на друго радно место у истом или другом органу јавне управе, уколико испуњава услове тог радног места. Изузетно, службеник се може, уз његов пристанак, привремено преместити на радно место ниже сложености послова, за које испуњава утврђене услове. Службеник се не може преместити из једног у друго место рада без његове сагласности:

- а) ако има више од 20 година радног стажа или
- б) ако би се премештајем битно погоршале његове породичне прилике.

Изузетно, и службеник који има више од 20 година радног стажа, може се преместити из једног у друго место рада без његове сагласности уколико у том органу јавне управе, односно институцији, нема службеника који има мање од 20 година радног стажа.

Службеник може бити привремено премештен на друго радно место, с тим да премештај не може трајати дуже од 12 месеци, осим уколико службеник пристаје на дужи премештај док се не изврши попуњавање тог радног места. Премештај унутар органа јавне управе решењем врши руководиалац органа јавне управе. Премештај службеника између органа јавне управе врши градоначелник решењем, на основу писаног споразума руководиалаца тих органа јавне управе.

Службеник се може трајно преместити у истом или другом органу управе, у складу са чланом 48. став 1. Закона о државној служби Дистрикта, у случају:

- а) преноса надлежности између различитих органа јавне управе на начин да се у орган јавне управе који преузима надлежност, трајно премешта службеник;
- б) реорганизације органа јавне управе.

У случају преноса надлежности између различитих органа јавне управе, премештај се врши одлуком градоначелника на предлог органа јавне управе који преузима надлежност, а случају реорганизације органа јавне управе, премештај се врши одлуком градоначелника о реорганизацији органа јавне управе.

Службеник има право на бруто плату и друге додатке на плату прописане законом, за радно место на које је премештен. Плата премештеног службеника утврђује се одлуком

коју доноси градоначелник на предлог руководиоца органа јавне управе. Изузетно, када је плата службеника нижа од плате коју је имао на свом радном месту, службеник остварује право на бруто плату и друге додатке на плату прописане законом, за радно место на којем је засновао радни однос.

У случају привременог премештаја или премештаја у друго место рада изван Дистрикта које је удаљено више од 100 километара, службенику се обезбеђује накнада за:

- а) одговарајући смештај;
- б) трошкове због одвојеног живота од породице;
- в) трошкове путовања у место становања породице у време недељног одмора, празника и нерадних дана.

1.5.5. Плате, накнаде и друга примања инспектора

Законом о платама запослених у органима управе Брчко дистрикта БиХ („Сл. гласник Брчко дистрикта“, бр. 14/06, 41/06 и 03/13) уређују се плате, накнаде, новчане помоћи и отпремнине, запослених у органима управе Дистрикта.

1.5.5.1. Плате

Плата се утврђује у бруто износу. Бруто плата је основна плата и увећања из члана 9. овог закона у којој су садржани порези и доприноси, а основна плата се утврђује множењем основице и коефицијента платног разреда.

Висина основице за обрачун плата која представља и најнижу плату, утврђује се Буџетом Дистрикта.

Средства за плате, накнаде, новчане помоћи и отпремнине обезбеђују се у Буџету Дистрикта. Плате се обрачунавају и исплаћују до десетог дана у месецу, за претходни месец. Подаци о платама запослених су јавни, а подаци о појединачној плати сваког запосленог су тајна.

Платни разред, који се састоји од шест подразреда изражених коефицијентима, је основни класификациони елемент система плаћања рада запослених а одређује се на основу врсте, сложености, одговорности, утицаја, притиска и образовања за послове које радно место захтева.

Чланом 5. Закона о платама запослених у органима управе Брчко дистрикта БиХ дефинисани су платни разреди. Платни разред, који се састоји од шест подразреда изражених коефицијентима, је основни класификациони елемент система плаћања рада запослених а одређује се на основу врсте, сложености, одговорности, утицаја, притиска и образовања за послове које радно место захтева.

Називи радних места и услови неопходни за обављање послова на тим радним местима, утврђују се организационим планом и правилницима о унутрашњој организацији и систематизацији радних места органа управе Дистрикта.

Степен платног разреда и подразреда утврђује се одлуком или уговором о раду и мења се у складу са законом.

Запослени имају право на основну плату за одсуство с посла у следећим случајевима:

- а) годишњег одмора у складу са законом;
- б) плаћеног одсуства у складу са законом;

ц) празника и верских празника у складу са законом;
д) прекида рада који је наступио због околности на које запослени није могао утицати.

Основна плата запослених увећава се за време проведено на раду у следећим случајевима:

- а) ноћни рад за 30%;
- б) рад суботом и недељом..... за 20%;
- ц) рад током празника за 35%.

1.5.5.2. Накнаде

Запослени имају право накнаде плате због спречености за рад у следећим случајевима:

- а) привремене спречености за рад због болести;
- б) привремене спречености за рад узроковане повредом на раду или професионалним обољењем;
- ц) привремене спречености за рад због компликација проузрокованих трудноћом или порођајем и породилског одсуства;
- д) привремене спречености за рад због трансплатације органа и живог ткива у корист неке друге особе или као прималац;
- е) привремене спречености за рад због суспензије у складу са законом.

Запослени има право на накнаду трошкова у вези са службеним путовањима као што су дневнице, трошкови превоза и сл. Градоначелник подзаконским актом утврђује врсту и висину трошкова који се запосленом накнађују.

Запосленом, у случају привремене спречености за рад због болести, припада једном годишње једнократна помоћ у висини две најниже плате у органима управе Дистрикта, ако је одсуствовање с посла дуже од 6 месеци непрекидно.

Запослени или његова породица има право на помоћ у следећим случајевима:

- а) смрти запосленог у износу три најниже плате у органима управе Дистрикта;
- б) смрти родитеља, брачног партнера или детета у висини од две најниже плате у органима управе Дистрикта.

Запосленима се исплаћује отпремнина приликом одласка у пензију у троструком износу последње плате запосленог, или троструком износу последње просечне плате запослених у органима управе Дистрикта БиХ, уколико је то за запосленог повољније.

У случају престанка радног односа насталог услед прекобројности, запослени којем је престао радни однос има право на отпремнину:

- а) до навршених 15 година радног стажа, шестоструки износ последње плате запосленог, или шестоструки износ последње просечне плате запослених у органима управе Брчко дистрикта БиХ, уколико је то за запосленог повољније;
- б) преко навршених 15 година радног стажа, дванаестоструки износ последње плате запосленог или дванаестоструки износ последње просечне плате запослених у органима управе Брчко дистрикта БиХ, уколико је то за запосленог повољније.

Запослени који има више од 25 година радног стажа и којем престане радни однос добровољним иступањем из органа управе има право на отпремнину у дванаестоструком износу последње плате запосленог, или дванаестоструком износу последње просечне плате запослених у органима управе Брчко дистрикта БиХ, уколико је то за запосленог повољније.

1.5.6. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак

1.5.6.1. Усмеравање и праћење рада инспектора

Непосредно надређени инспектору дужан је да усмерава и континуирано прати рад инспектора, ради правилног и потпуног извршавања радних задатака и остваривања планираних циљева, а наведено је претпоставка за адекватно спровођење поступка оцењивања, а оцењивање рада врши непосредно претпостављени једном годишње на основу континуираног праћења рада службеника.

1.5.6.2. Одлучивање о правима и дужностима инспектора

О правима и обавезама службеника одлучује градоначелник односно руководилац органа јавне управе по службеној дужности или по захтеву службеника, у складу са чланом 123. Закона о државној служби Дистрикта. У случају када службеник поднесе захтев за остваривање права у складу са овим законом, градоначелник, односно руководилац органа јавне управе је дужан да изда решење у року од осам дана од дана пријема захтева.

Руководилац органа јавне управе може писменим путем пренети део својих овлашћења, која се односе на права, обавезе у складу са овим законом, на руководеће службенике.

1.5.6.3. Дисциплинска одговорност инспектора

Чланом 22. Закона о инспекцијама Дистрикта прописано је да, поред одредби Закона о државној служби, инспектор чини тежу повреду службене дужности и ако:

- а) у вршењу инспекцијског надзора не предложи или не одреди меру за коју је овлашћен;
- б) прекорачи овлашћења;
- ц) у прописаном року не изврши извршно решење о одређеној управној мери или не покрене поступак код надлежног суда због неизвршења решења о одређеној управној мери;
- д) незаконитим или погрешним радом у вршењу инспекцијског надзора нанесе већу материјалну штету субјекту надзора или другом лицу;
- е) не обавести другог инспектора о незаконитим радњама субјекта надзора за које је сазнао у току вршења инспекцијског надзора;
- ф) прекрши обавезу чувања пословне или друге тајне са којом је упознат у вршењу инспекцијског надзора.

Дисциплински поступак против инспектора се спроводи у складу са Законом о државној служби.

Органи за вођење дисциплинског поступка су:

- а) непосредно претпостављени;
- б) руководилац органа јавне управе;
- ц) управни инспектор;
- д) дисциплинска комисија;
- е) дисциплински тужилац.

О лакшим повредама службене дужности, у првом степену одлучује непосредно претпостављени, руководиоца органа јавне управе и управни инспектор у оквиру своје надлежности.

Рок за покретање дисциплинског поступка је:

а) 15 дана од дана пријема дисциплинске пријаве или дана сазнања за повреду службене дужности, за лакше повреде службене дужности;

б) 30 дана од дана пријема дисциплинске пријаве или дана сазнања за повреду службене дужности, за остале теже повреде службене дужности.

О тежим повредама службене дужности у првом степену одлучује Дисциплинска комисија по захтеву за покретање дисциплинског поступка који је покренуо дисциплински тужилац.

Против одлуке Дисциплинске комисије у првом степену, дисциплински тужилац и лице против кога се води дисциплински поступак могу уложити жалбу Апелационој комисији у року од осам дана од дана достављања одлуке.

У поступку због теже повреде службене дужности о одговорности службеника одлучује се решењем, а о питањима поступка закључком. Против првостепене одлуке о повреди службене дужности, незадовољна страна може поднети жалбу Апелационој комисији у року од осам дана од дана пријема одлуке. Одлука о жалби је коначна и извршна. Против другостепене одлуке у поступку због повреде службене дужности може се покренути управни спор код Основног суда Дистрикта.

Право на покретање поступка због лакше повреде службене дужности застарјева у року од шест месеци од дана сазнања за учињену повреду и учинитеља, а најкасније у року две године од дана када је повреда учињена. Уколико у року од једне године од дана покретања поступка за лакше повреде службене дужности, не буде донесена коначна одлука, поступак се обуставља због застарелости вођења поступка.

Право на вођење поступка због теже повреде службене дужности застарјева у року од једне године од дана сазнања за учињену повреду и учинитеља, а најкасније у року од четири године од дана када је повреда учињена. Уколико у року од две године од дана покретања поступка за теже повреде службене дужности не буде донесена коначна одлука, поступак се обуставља због застарелости вођења поступка.

За лакше повреде службене дужности могу се изрећи следеће казне:

а) писмена опомена;

б) писмена опомена с уписом у персонални образац службеника;

ц) новчана казна у висини десет посто плате службеника исплаћене у месецу у којем је казна изречена.

За теже повреде службене дужности могу се изрећи следеће казне:

а) новчана казна у висини двадесет посто укупне плате исплаћене службенику у месецу у којем је казна изречена, а која се може изрећи у трајању од једног до шест месеци;

б) престанак радног односа.

Протеком рока од једне године након правноснажности изречене казне за лакшу повреду службене дужности, изречена казна брише се по службеној дужности, под условом да службеник није учинио нову повреду службене дужности од правноснажности изречене казне до испуњавања услова за брисање изречене казне. Протеком рока од две године након правноснажности изречене казне за тежу повреду службене дужности, изречена казна брише се по службеној дужности, под условом да службеник није учинио

нову повреду службене дужности од правноснажности изречене казне до испуњавања услова за брисање изречене казне. Брисање изречених казни врши Одељење за стручне и административне послове.

1.5.7. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора

Чланом 8. Закона о инспекцијама Дистрикта утврђено је начело самосталности у раду инспектора. Наиме, овај члан прописује да је инспектор самосталан у вршењу инспекцијског надзора, у оквиру права, дужности и овлашћења утврђених законом и другим прописом. Инспектор, у обављању надзора, самостално води поступак, доноси решења и предузима друге мере и радње у оквиру права, дужности и овлашћења утврђених овим законом или другим прописима, а у обављању надзора, инспектор је обавезан да обавести шефа Инспектората о појавама битнијег нарушавања самосталности и незаконитог утицаја у раду.

Инспектор не сме да обавља привредне, трговачке или друге делатности и послове за себе или другог послодавца, нити учествовати у раду стручних комисија органа управе које дају дозволе или мишљења за издавање дозвола за обављање делатности која подлежу инспекцијском надзору који обавља инспектор, како је то прописано у члану 20. став 1. Закона о инспекцијама Дистрикта, каква ограничења инспектора у обављању других послова су на сличан начин постављена и у оба ентитета БиХ, а наведена забрана се не односи на научни и педагошки рад инспектора или уколико су таква делатност или послови предвиђени посебним прописима.

Чланом 6. Закона о државној служби Дистрикта утврђено је, између осталог, право службеника на заштиту од неоправданог премештаја или удаљења с радног места, право на жалбу у складу са законом, у случају да сматра да су му повређена нека права из рада или у вези с радом, као и одговор на жалбу у року прописаним законом, те стални радни однос до стицања услова за пензију, као право на заштиту физичког и моралног интегритета приликом обављања дужности.

Инспектор, у току инспекцијског надзора, може у смилу члана 43. Закона о инспекцијама Дистрикта, затражити помоћ овлашћених службених лица Полиције Дистрикта, ако:

- а) буде спречен употребом физичке или друге силе;
- б) процени да би могло доћи до физичког или другог отпора.

Полиција Дистрикта је дужна у тим случајевима да пружи помоћ инспектору на његов захтев.

Инспектору на располагању стоје и одређени механизми самозаштите, будући да је овлашћен да поднесе захтев за утврђивање кривичне или прекршајне одговорности или да изда прекршајни налог, сходно члану 21. Закона о инспекцијама Дистрикта.

1.6. Организација инспекцијских послова и правни положај инспектора у Кантону Сарајево

1.6.1. Уводне напомене

Законом о инспекцијама Кантона Сарајево („Сл.новине Кантона Сарајево“, бр. 2/2017 и 37/2021) уређује се, између осталог, вршење послова инспекцијског надзора из надлежности Кантоналне управе за инспекцијске послове Кантона Сарајево (у даљем тексту: **Кантонална управа**) ради осигурања контроле над применом извршавања кантоналних и других закона, других прописа и општих аката, те права, обавезе и овлашћења инспектора. И овим законом је инспектор дефинисан као државни службеник са посебним овлашћењима.

Кантонална инспекција врши инспекцијски надзор над применом прописа у оквиру надлежности утврђених прописима Босне и Херцеговине, федералним прописима и прописима кантона којима је утврђена надлежност кантоналних инспекција за вршење инспекцијског надзора као и другим прописима, сходно члану 17. Закона о инспекцијама Кантона Сарајево.



Kanton Sarajevo
Kantonalna uprava za inspekcijske poslove

Дакле, и у Кантону Сарајево формирана је посебна Кантонална управа, као самостални (централизовани) орган управе,

унутар које управе су инспекције организоване у инспекторате (обједињавање инспекција са сродним делокругом).

1.6.2. Радно место и звања инспектора

Законом о државној служби у Кантону Сарајево („Сл.новине Кантона Сарајево“, бр. 31/2016 и 45/2019) уређен је радно-правни статус државних службеника и других лица запослених у органима државне службе у Кантону Сарајево.

Према члану 10. овог закона државни службеник се поставља на једно од следећих радних места:

- а) руководилац стручне и друге службе коју образује Влада, Градоначелник или начелник;
- б) секретар органа државне службе,
- в) помоћник руководиоца органа државне службе,
- д) **главни инспектор**,
- е) шеф унутрашње организационе јединице,
- ф) **инспектор**,
- г) стручни саветник,
- х) виши стручни сарадник,
- и) стручни сарадник.

Главни инспектор руководи пословима који се односе на инспекцијски надзор над провођењем закона, других прописа и општих аката који спадају у њихову надлежност.

Инспектори обављају послове који се односе на инспекцијски надзор над применом закона и других прописа донесених на основу закона и инспекцијски надзор над радом органа државне службе, у складу са законом.

Дакле, за разлику од Србије, где не постоји посебно радно место „инспектор“, у оквиру инспекција у Кантону Сарајево постоје два радна места: главни инспектор и инспектор, као и у ентитетима односно Брчко дистрикту.

Притом, Влада Кантона Сарајево уредбом прописује врсту и сложеност послова који се обављају у оквиру радних места државних службеника (члан 10. став 2. Закона о државној служби у Кантону), а позиције у оквиру радних места државних службеника утврђују се правилником о унутарашњој организацији органа државне службе (члан 10. став 3. Закона о државној служби у Кантону).

У смислу претходно наведеног, Влада Кантона Сарајево донела је Уредбу о пословима основне делатности из надлежности органа државне службе у Кантону Сарајево које обављају државни службеници, условима за вршење тих послова и остваривању одређених права из радног односа („Сл.новине Кантона Сарајево“, бр. 39/2016, даље: **Уредба**). Према члану 6. Уредбе, управно-надзорни послови обухватају, између осталог и инспекцијски надзор, а послове инспекцијског надзора обављају инспектори.

Према члану 27. став 1. ове уредбе, на радна места државних службеника из члана 14. до 18. ове уредбе, могу бити постављени државни службеници који имају завршену одговарајућу високу стручну спрему, положен стручни испит и радни стаж у струци, и то на радно место главног инспектора - најмање пет година радног стажа, а на радно место шефа унутрашње организационе јединице - најмање четири године радног стажа.

На радна места државних службеника на којима се обављају послови основне делатности из одредаба члана 5. до 10. ове уредбе (међу којима је и радно место инспектора), могу бити постављени они државни службеници који испуњавају следеће услове - завршену одговарајућу високу стручну спрему, положен стручни испит и радни стаж у трајању:

- 1) за стручног саветника - три године,
- 2) за вишег стручног сарадника - две године,
- 3) за стручног сарадника - једна година

Правилником о унутрашњој организацији Кантоналне управе за инспекцијске послове Кантона Сарајево утврђени су, између осталог: унутрашња организација Кантоналне управе за инспекцијске послове Кантона Сарајево (даље: **Управа**); врсте организационих јединица и њихов делокруг; систематизација радних места по организационим јединицама; опис послова сваког државног службеника и намештеника; овлашћења и одговорности службеника и намештеника у обављању послова; руковођење Управом и организационим јединицама; овлашћења у руковођењу и одговорност за обављање послова, те дисциплинска одговорност државних службеника и намештеника и јавност рада.

1.6.3. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција

У складу са чланом 14. Закона о државној служби у Кантону, главни инспектор руководи пословима који се односе на инспекцијски надзор над спровођењем закона, других прописа и општих аката који спадају у њихову надлежност. Приликом обављања инспекције главни инспектор остварује сарадњу са надлежним градским и општинским инспекторима, која се односи на питања од заједничког интереса за обављање инспекције и пружа им потребну стручну помоћ. Главни инспектор ова овлашћења остварује на начин што непосредно руководи инспекцијом за коју је задужен, планира и непосредно на терену организује вршење непосредног инспекцијског надзора и у вршењу тих послова одлучује о питањима за која је законом овлашћен, према члану 17. Уредбе. У вршењу ових послова, главни кантонални инспектор, у односу на градске и општинске инспекције поступа у складу члану 14. став 2. Закона о државној служби у Кантону, а поступање из става 2. овог члана, главни кантонални инспектор остварује непосредно или писменим путем, а са циљем да инспекције све послове из своје надлежности врше правилно и законито и да се осигура правилна и јединствена примена кантоналних закона и других кантоналних прописа на подручју Кантона Сарајево.



Главни кантонални инспектор, за вршење описаних послова из своје надлежности, одговоран је органу који га је поставио на радно место главног инспектора.

Шеф унутрашње организационе јединице руководи унутрашњом организационом јединицом, обавља најсложеније послове из надлежности унутрашње организационе јединице и одговоран је за коришћење финансијских, материјалних и људских

потенцијала додељених унутрашњој организационој јединици. Шеф унутрашње организационе јединице за свој рад и управљање одговара помоћнику органа државне службе који руководи основном организационом јединицом у чијем је саставу унутрашња организациона јединица, односно секретару органа државне службе уколико у тој основној организационој јединици нема помоћника руководиоца органа државне службе. Шеф унутрашње организационе јединице, овлашћења из своје надлежности утврђена у члану 15. став 1. Закона о државној служби у Кантону, остварује тако што руководи том јединицом и овлашћен је да врши следеће послове: организује вршење свих послова из надлежности организационе јединице којом руководи; распоређује послове на државне службенике и даје ближа упутства о начину вршења тих послова; да осигурава благовремено, законито и правилно вршење свих послова из надлежности организационе јединице; редовно усмено или писмено упознаје руководиоца основне организационе јединице у чијем се саставу налази унутрашња организациона јединица о стању вршења послова из своје надлежности, проблемима који постоје у вршењу тих послова и предлаже мере за њихово решавање; поступа по налозима руководиоца основне организационе јединице и врши најсложеније послове из надлежности унутрашње организационе јединице којом руководи, а све сходно члану 18. Уредбе. За вршење описаних послова из

своје надлежности, шеф унутрашње организационе јединице одговара на начин утврђен у члану 15. став 2. Закона о државној служби у Кантону.

Према члану 74. Правилника о унутрашњој организацији Кантона Сарajeво утврђено је да радом Управе руководи директор. Директор представља и заступа Управу, осигурава и организује законито и ефикасно обављање свих послова из надлежности Управе, доноси подзаконске прописе и друге опште и појединачне акте за чије доношење је законом овлашћена и предузима друге мере за обављање послова из надлежности Управе, одлучује, у складу са законом и општим актима, о правима, обавезама и одговорностима из радног односа државних службеника и намештеника, обавља и друге послове за које је законом и другим прописом овлашћен, док члан 75. истог Правилника утврђује услове за вршење посла директора и то: стечена диплома високог образовања или друге образовне или академске квалификације, најмање VII степен стручне спреме, односно високо образовање првог степена Болоњског система студирања који се вреднује са 240 ЕЦТС студијских бодова или другог или трећег степена Болоњског система студирања, правне струке или завршен економски факултет, најмање седам година радног стажа у струци, положен стручни испит, познавање рада на рачунару.

Директор је у обавези да обавештава орган извршне власти о стању у области за коју је Управа основана и о извршавању закона и других прописа, упутства и смерница које утврди тај орган, као и о предузетим мерама и о раду Управе којим руководи, те о тим питањима може извештавати и орган законодавне власти уколико исти то тражи.

Све акте из надлежности Управе потписује директор, а за потписивање појединачних аката Директор може посебним решењем овластити секретара Управе или помоћника директора.

Што се тиче организационих јединица, Правилник о унутрашњој организацији Кантона Сарajeво дефинише да радом Сектора руководи помоћник директора, а радом Инспектората главни инспектор.

Помоћник директора обавља послове руководног карактера унутар сектора и одговоран је за коришћење финансијских, материјалних и људских потенцијала додељених сектору. Главни инспектор руководи Инспекторатом као основном организационом јединицом у Управи, а у руковођењу инспекторатом има следећа овлашћења: распоређује послове и задатке на инспекторе у инспекторату, утврђује приоритет у обављању послова и задатака, издаје налоге за инспекцијски надзор и даје упутства инспекторима за рад, врши надзор над радом инспектора и обавља координацију рада у оквиру Инспектората, предлаже послове из надлежности Инспектората за годишњи програм рада Управе, утврђује месечне планове инспекцијског надзора инспектората и др.

Секретар Управе за свој рад одговоран је директору Управе. Помоћник директора за свој рад и управљање Сектором одговоран је директору Управе. Главни инспектор за свој рад и управљање инспекторатом одговоран је директору Управе.

1.6.4. Вредновање рада инспектора

1.6.4.1. Оцењивање

Начин и поступак евалуације рада инспектора као државних службеника са посебним овлашћењима дефинисани су чланом 41. Закона о државној служби у Кантону.

Наиме, оцена рада државног службеника подразумева надзор и оцену извршавања послова утврђених описом радног места за време периода који се оцењује. Оцену рада државних службеника утврђује руководилац органа државне службе. Руководилац органа државне службе оцењује рад свих државних службеника, на предлог непосредно надређеног службеника, најмање једном годишње.

Оцена рада државног службеника заснива се на резултатима постигнутим у обављању послова радног места и постављених радних циљева, квалитету рада, ефикасности у раду, самосталности, стваралачкој способности и иницијативи, вештини комуникације, спремности прилагођавања променама и осталим способностима које захтева радно место.

Резултати остварени у обављању послова у току периода који се оцењује означају се следећим оценама: незадовољавајуће, задовољавајуће, успешно и изузетно успешно, у складу са актом Агенције за државну службу Федерације БиХ. Оцена рада се узима у обзир приликом унапређења и интерних премештаја.

Сви државни службеници имају несметан приступ оценама свога рада које се налазе у личном досијеу и имају могућност да у одговарајућем временском року приложе писане информације уз оцену свога рада, те право да изјаве жалбу Одбору за жалбе, ради преиспитивања оцене рада, у року од 15 дана од дана пријема одлуке о оцени рада.

Уколико су две узастопне оцене рада негативне, руководилац органа државне службе разрешава дужности државног службеника, који тиме губи свој статус без примања накнаде због отпуштања.

Министарство правде, у складу са чланом 41. став 10. Закона о државној служби у Кантону, донело је Правилник о оцењивању државних службеника („Сл.новине Кантона Сарајево“, бр. 50/2017), којим се утврђују правила, начин и критеријуми оцењивања рада државних службеника у органима државне службе у Кантону Сарајево, при чему се одредбе овог правилника сходно примењују и у Граду Сарајеву и општинама на територији Кантона Сарајево приликом оцењивања државних службеника.

Наведеним Правилником дефинисано је да се оцењивање рада државних службеника заснива на резултатима постигнутим у реализацији послова предвиђених описом радног места и испуњења радних циљева које, за дати временски период, утврди непосредно надређени државни службеник.

Чланом 4. овог Правилника утврђени су критеријуми за оцењивање, који су разврстани у две групе и то као општи и посебни критеријуми.

Општи критеријуми обухватају:

а) самосталност у раду (способност да се посао обавља уз минималан надзор претпостављеног);

б) ефикасност у раду (присутност на послу, поштовање радног времена, одговорност, доследност у раду, однос према колегама);

ц) стваралачке способности и иницијативе (способност изналажења решења и давања идеја којима се унапређују радни процеси);

д) однос према другима у обављању службе и вештине комуникације (способност складне усмене и писмене интеракције државног службеника са колегама и странкама приликом обављања послова, а вештина комуникације огледа се и кроз поседовање и испољавање ентузијазма и позитивне енергије, такта и самоконтроле, као и кроз развијеност осећаја за тимски рад и припадност организацији)

е) спремност прилагођавања променама (у односу на увођење нових пракси у раду; такође, подразумева и континуирано професионално усавршавање и примену стечених знања);

ф) додатни критеријум (опционо).

Посебни критеријуми се односе на степен испуњења радних циљева државног службеника и показују у коликој мери је државни службеник квалитетно, тачно и прецизно испунио постављене радне циљеве у утврђеним временским роковима.

Радни учинак државног службеника оцењује се за период утврђен законом и то најкасније у року од 30 дана после истека периода за који се оцењује. Не оцењује се државни службеник који је на раду провео мање од половине периода који се оцењује.

Рад руководиоца самосталне управе и самосталне управне организације и самосталне управе и управне организације која се налази у саставу министарства као и рад других државних службеника које поставља Влада Кантона Сарајево, оцењује Влада Кантона. Рад државних службеника које поставља руководиоца органа државне службе оцењује руководиоца органа.

Оцене се додељују на скали од 1 до 4 без обзира на то да ли се ради о оцени степена испуњења радних циљева или оцени по општим критеријумима. Оцена степена испуњења радних циљева представља збир оцена за сваки појединачни циљ подељен са бројем постављених циљева.

Коначна оцена радног учинка исказује се и описно и то у складу са следећом скалом:

- а) "не задовољава" (мање од 1.50);
- б) "задовољава" (1.50 - 2.49);
- ц) "успешан" (2.50 - 3.49);
- д) "изузетно успешан" (3.5 и више).

Оценом "изузетно успешан" оцењује се онај државни службеник који је, поред потпуног остваривања задатих радних циљева у односном периоду, остварио и додатне радне циљеве које му је одредио непосредно надређени државни службеник, а које због ванредних или измењених околности нису биле обухваћене планом рада органа државне службе за односни период или је својом стваралачком способношћу и иницијативом и додатним залагањем значајно допринео укупном остварењу послова и планираних циљева у управној области из надлежности органа државне службе за односни период, под условом да је по општим критеријумима оцењен просечном оценом најмање три (3).

Оцењивање рада државног службеника врши се у току разговора са државним службеником, на обрасцима који су саставни део правилника. Разговор са државним службеником обавља се у атмосфери отвореног дијалога између државног службеника и његовог непосредно надређеног који обавља оцењивање.

О коначној оцени рада државног службеника руководиоца органа државне службе доноси решење. Оцене "изузетно успешан" и "не задовољава" морају бити посебно образложене и поткрепљене чињеницама и доказима. Против решења о коначној оцени државни службеник може да изјави жалбу Одбору државне службе за жалбе Федерације БиХ, у року од 15 дана од дана пријема решења.

Државни службеник, који је оцењен оценом "не задовољава", у циљу побољшања ситуације, пролази кроз посебан програм. Непосредно надређени је дужан да државном службенику који је оцењен оценом "не задовољава", уз консултације са њим, одреди радне циљеве и предложи мере и активности посебног програма које сматра примереним да би

државни службеник, уз надзор и стручну помоћ, унапредио свој рад. Уколико су две узастопне коначне оцене рада "не задовољава", руководиоца органа државне службе, односно орган који га је именовао, разрешава дужности државног службеника.

1.6.4.2. Нормативи рада

Чланом 15. Закона о инспекцијама Кантона Сарајево прописано је да директор Кантоналне управе утврђује нормативе (број инспекцијских надзора у одређеном временском периоду) вршења инспекцијског надзора из надлежности кантоналних инспекција у саставу Кантоналне управе доношењем Правилника о утврђивању норматива у сарадњи са главним инспекторима. У складу са наведеним чланом, априла 2017. године донет је Правилник о нормативима за вршење инспекцијског надзора из надлежности Кантоналне управе за инспекцијске послове Кантона Сарајево.

Одредбама овог Правилника утврђено је да се под нормативима обављања инспекцијског надзора подразумева број и категоризација извршених инспекцијских надзора у одређеном временском периоду. Основна јединица мерења за обављање инспекцијског надзора је један радни дан, односно 8 (осам) сати рада. За мање обимне инспекцијске надзоре може се предвидети и краће време од једног радног дана, али не краће од 2 (два) сата. Изузетно обимни и изузетно сложени инспекцијски надзори могу трајати више радних дана. Број радних дана у надзору по једном субјекту надзора, односно укупни годишњи број дана проведених у контроли код једног субјекта надзора, није ограничен, осим за тржишну инспекцију и инспекцију рада. Број инспекцијских надзора током једног месеца за једног инспектора се утврђује посебно за сваки инспекторат, а утврђује га директор на предлог главног инспектора.

Чланом 5. истог Правилника утврђена је категоризација инспекцијског надзора. Категоризација инспекцијског надзора је оцена нивоа обима и сложености инспекцијског надзора. Категорије инспекцијског надзора су:

а) Прва категорија - изузетно обимни и изузетно сложени инспекцијски надзори: подразумева инспекцијске надзоре који обухватају изузетно обимне и изузетно сложене провере означене у чек-листама, односно надзоре који захтевају претходну дужу припрему пре изласка на лице места, изузетно дуго време проведено у инспекцијском надзору односно у обиласку терена, погона и постројења, те процеса рада, налагање изузетно сложених управних мера, као и захтевну употребу опреме и мерне технике при самом вршењу инспекцијских надзора, а у ову категорију спадају и инспекцијски надзори поводом инцидентних ситуација када надзори обухватају утврђивање узрока настанка инцидентне ситуације, те директно учешће у спасавању људи и имовине и отклањању последица инцидентне ситуације. Ова категорија инспекцијских надзора може трајати више дана и њихово трајање није ограничено.

б) Друга категорија - средње обимни и средње сложени инспекцијски надзори: подразумева инспекцијски надзор који обухвата средње обимне и средње сложене провере означене у чек-листама, односно надзоре који захтевају претходну припрему пре изласка на лице места, дуже време проведено у инспекцијском надзору односно у обиласку терена, погона и постројења, те процеса рада, налагање управних мера, као и мање захтевну употребу опреме и мерне технике при самом вршењу инспекцијских надзора. Ова категорија инспекцијских надзора по правилу траје један дан, а изузетно може трајати и до три дана.

в) Трећа категорија - мање обимни и мање сложени инспекцијски надзори: подразумева инспекцијски надзор који обухвата мање обимне и мање сложене провере означене у чек-листама, односно надзоре који не захтевају посебну припрему пре изласка на лице места, краће време обављања инспекцијског надзора код субјекта надзора, те налагање једноставнијих управних мера, као и једноставну употребу опреме и мерних уређаја. Ова категорија инспекцијских надзора траје краће од једног дана.

д) Четврта категорија - административни инспекцијски надзори и контролни инспекцијски надзори: обухвата инспекцијске надзоре који се врше без изласка на терен, односно прикупљањем података од других органа управе и од других инспектората или у просторијама управе где субјект надзора доноси потребне доказе и где се врши провера поседовања потребних дозвола и сертификата, провера извршења обавеза и слично. Ова категорија обухвата и контролне инспекцијске надзоре при којима се прати извршење раније наложених управних мера. Број инспекцијских надзора ове категорије у току једног дана није ограничен.

По правилу, у току једног месеца инспектор проводи минимално (15) петнаест, а максимално 20 (двадесет) радних дана. За главне инспекторе рад на терену није нормиран.

На предлог главног инспектора, директор утврђује нормативе за обављање инспекцијског надзора у току месеца за сваки инспекторат, односно за свако радно место инспектора, а нормативом ће се утврдити број инспекцијских надзора по категоријама које је предвиђено да обави један инспектор у току месец дана, те еквивалентне односе између категорија инспекцијских надзора. Изузетно и за одређени временски период, директор на предлог главног инспектора може одредити другачији норматив за обављање инспекцијских надзора по једном инспектору у току једног месеца.

1.6.4.3.Сложеност послова

Чланом 34. Закона о инспекцијама Кантона Сарајево дефинисано је да се на основу листа провера - чек листа утврђује обим и сложеност инспекцијског надзора, те да ће се сложеност инспекцијског надзора утврдити проценом ризика поступања субјекта надзора. Директор Кантоналне управе доноси Правилник о критеријумима за утврђивање обима и сложености инспекцијског надзора, како је то предвиђено ставом 3. овог члана Закона о инспекцијама Кантона Сарајево.

На основу наведеног члана 17. став 3. Закона о инспекцијама Кантона Сарајево, априла 2017. године, донет је Правилник о критеријумима за утврђивање обима и сложености инспекцијског надзора у Кантоналној управи за инспекцијске послове Кантона Сарајево, којим се утврђују начин израде и уноса листе провера - чек-листе у електронски програм, те критеријуми за утврђивање обима и сложености инспекцијског надзора који проводе кантонални инспектори у Кантоналној управи, слично као у Федерацији БиХ, а за разлику од Србије, где нису дефинисани критеријуми за категоризацију инспекцијских послова према сложености.

Тако, наведеним Правилником је прописано да је чек-листа листа провера сачињена на основу закона и других прописа, која чини саставни део налога за вршење инспекцијског надзора, а која дефинише конкретан предмет, правни основ, те мере које инспектор може предузимати у складу са законом и другим прописима, у случају да приликом надзора констатује њихову повреду, као и друге активности инспектора у поступку обављања инспекцијског надзора. Чек - листа је један од предуслова за вршење

инспекцијског надзора. Носиоци израде чек-листе су главни инспектори и инспектори који ће проводити инспекцијске надзоре по одређеним прописима.

У припремној фази израде чек-листа, носиоци израде утврђују прописе за које ће израђивати чек-листе, односно прописе по којима су обавезни спроводити инспекцијске надзоре. Из сваког прописа се утврђују одредбе које је инспектор овлашћен и дужан да надзире. Провера - питање за чек листу мора бити недвосмислено, конципирано на начин јасан и инспектору и субјекту надзора, те по правилу не може бити цитирање саме норме или казнене одредбе из прописа. Поред провере се наводе све превентивне, корективне и репресивне мере које инспектор има овлашћења предузимати, те статус субјекта надзора према коме се могу изрећи мере.

По изради свих провера - питања за чек-листе, иста се разврставају у групе према статусу субјекта надзора. У прву групу се сврставају провере за правна лица, у другу групу провере за физичка лица које се баве одређеном делатношћу, док у трећу групу се сврставају провере за остале грађане – физичка лица.

Надаље, исти Правилник уређује и питања обима и сложености инспекцијског надзора и критеријуме за утврђивање обима и сложености инспекцијског надзора.

Наиме, обим обављања инспекцијског надзора се утврђује према појединачној чек-листи, при чему се главни инспектор руководи следећим критеријумима:

- број провера у чек-листи,
- време потребно за припрему инспекцијског надзора,
- време потребно за спровођење инспекцијског надзора и обављање свих провера,
- превентивне и корективне мере које је инспектор овлашћен наложити,
- тежину мера по субјект надзора,
- висину запређених казни у случају кршења прописа.

Сложеност инспекцијског надзора се утврђује према процени ризика поступања субјекта надзора, при чему се главни инспектор руководи следећим критеријумима:

- утврђени обим инспекцијског надзора,
- величина и сложеност субјекта надзора,
- сложеност процеса рада, погона и постројења субјекта надзора, као и њихов утицај на сигурност људи и имовине, те на околину,
- врста опреме која се користи при вршењу инспекцијског надзора,
- бројем и утврђеним стањем у ранијим инспекцијским надзорима тог субјекта надзора,
- раније изреченим превентивним и корективним мерама субјекту надзора,
- поступањима субјекта надзора по раније изреченим превентивним и корективним мерама,
- изреченим новчаним казнама и уредности плаћања истих,
- ранијим приговорима и притужбама на поступања субјекта надзора.

1.6.5.Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

1.6.5.1.Напредовање инспектора у служби

Запошљавање и унапређење професионалне каријере државног службеника заснива се на јавном конкурс у и професионалној способности, према члану 4. Закона о државној служби у Кантону.

Унапређење државног службеника у вишу категорију, према члану 42. Закона о државној служби у Кантону, заснива се на позитивној оцени рада и о њему одлучује руководиоца органа државне службе.

Руководилац органа државне службе може вршити унапређење државног службеника у органу којим руководи на више радно место, у оквиру радних места, а врши се када постоји упражњено радно место. Унапређење се врши путем интерног огласа, који траје најмање седам дана од дана објављивања, а објављује се на огласној табли органа државне службе у којем се врши унапређење. Интерни оглас садржи назив радног места, опис послова и услове за обављање послова утврђене у правилнику о унутрашњој организацији органа државне службе. Руководилац органа државне службе, Градоначелник, односно начелник именује комисију од три члана, која предлаже за унапређење државног службеника који има најбоље стручне и друге квалитете, који се заснивају на оцени рада и показаним другим стручним и професионалним способностима државних службеника који се пријаве на интерни оглас, што се процењује путем интервјуа. Решење о унапређењу доноси руководиоца органа државне службе, Градоначелник, односно начелник, а примерак решења доставља се Агенцији. Незадовољни државни службеници имају право да поднесу жалбу Одбору за жалбе, у року од 15 дана од дана доношења решења о унапређењу.

1.6.5.2.Премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

Према члану 30. Закона о државној служби у Кантону, државни службеник се може преместити на друго слично радно место у истом органу државне службе, односно у други орган државне службе истог нивоа власти на основу споразума између руководиоца органа државне службе. Под сличним радним местом подразумева се радно место исте стручне спреме у оквиру органа државне службе, за које државни службеник испуњава опште и посебне услове, прописане правилником о унутрашњој организацији.

Премештај се може извршити са или без сагласности државног службеника који се премешта са једног радног места на друго радно место исте или непосредно више, односно непосредно ниже позиције радног места које је упражњено у органу државне службе, односно у другом органу државне службе истог нивоа власти, а у оквиру радних места прописаних овим законом (осим радног места руководиоца стручне и друге службе коју образује Влада, Градоначелник или начелник), ако постоји потреба службе, према оцени руководиоца органа државне службе. Решење о премештају доноси руководиоца органа државне службе, а примерак решења доставља се Агенцији за државну службу Федерације БиХ, а када се премештај врши у други орган државне службе истог нивоа власти, примерак споразума и решење о постављењу достављају се наведеној Агенцији.

Код одлучивања о премештају у обзир се узимају оцене резултата рада које је остварио државни службеник који се премешта, као и његова укупна стручна способност за обављање послова на радном месту на које се премешта.

Интерни премештај државног службеника се може извршити само једном у току једне календарске године.

Закон о државној служби у Кантону надаље, у члану 31. прописује да орган државне службе може, на основу писаног споразума са другим органом државне службе у БиХ, независно од нивоа власти и уз сагласност државног службеника, преузети државног службеника са исте или сличне позиције, за коју државни службеник испуњава опште и посебне услове. Преузимање се врши писаним споразумом између руководиоца органа државне службе, градоначелника, односно начелника, а примерак споразума и решење о постављењу достављају се Агенцији за државну службу Федерације БиХ.

Што се тиче попуњавања упражњених радних места, када руководиоца органа државне службе одлучи да попуњавање упражњеног радног места државног службеника не врши ни интерним премештајем нити преузимањем државног службеника, на претходно описане начине, односно ако се попуњавање не изврши на тај начин, руководиоца органа државне службе подноси захтев Агенцији за државну службу Федерације БиХ за попуњавање тог радног места, а Агенција прво покушава да попуни то радно место државним службеницима који се налазе на Листи прекобројних државних службеника на подручју Кантона, коју води ова Агенција за све органе државне службе у Федерацији. Ако се упражњено радно место не може попунити са Листе прекобројних, Агенција објављује интерни оглас на службеној веб страници Агенције. Право пријаве на интерни оглас имају државни службеници било којег нивоа власти на који се односи овај закон. Интерни оглас се спроводи на начин и по поступку који је прописан за спровођење јавног конкурса, с тим што се у оквиру интерног огласа не спроводи испит општег знања.

Уколико се упражњено радно место у органу државне службе не буде могло попунити ни интерним ни јавним оглашавањем, на захтев руководиоца органа државне службе, Агенција објављује јавни конкурс и спроводи процедуру попуње упражњеног радног места, која је прописана члановима 34. и 35. Закона о државној служби у Кантону.

1.6.6. Плате, накнаде и друга примања инспектора

Закон о платама и накнадама у органима власти Кантона Сарајево („Сл.новине“, бр. 5/2019) уређује плате и накнаде, између осталог и државних службеника и намештеника у органима државне службе Кантона, па и инспектора.

И овај Закон предвиђа буџетско обезбеђивање средстава за плате и накнаде, као и начела за утврђивање висине плате, као и прописи БиХ и ентитета (иста плата за исто радно место, транспарентност и фискална одговорност).

1.6.6.1. Плата

Према члану 6. Закона о платама и накнадама у Кантону, основна плата утврђује се множењем основице за плату и бода за обрачун плате (које утврђује Влада Кантона у преговорима са репрезентативним синдикатом) са утврђеним коефицијентом платног разреда. Основна плата увећава се за 0,6% за сваку започету годину стажа осигурања државних службеника, а највише до 20%. Основна плата не може бити мања од 70% просечне нето плате исплаћене у Федерацији БиХ према последњем објављеном статистичком податку. Основна плата обрачунава се и исказује месечно за пуно радно време, према радном месту и одговарајућем платном разреду.

За радно место руководиоца самосталне кантоналне управе (каква је и Кантонална управа за инспекцијске послове) предвиђен је коефицијент 6,50, а у члану 18. Закона о платама и накнадама у Кантону утврђује платне разреде и коефицијенте за државне службенике. Конкретно, за радно место главног кантоналног инспектора предвиђен је коефицијент 5,20, а за радно место кантоналног инспектора предвиђен је коефицијент 4,30.

1.6.6.2. Увећање плате

Основна плата државног службеника увећава се:

- а) за прековремени рад 50%,
- б) за рад ноћу 35%,
- ц) за рад у дане недељног одмора 30%,
- д) за рад у дане празника који су по закону државни празници 50%.

Надаље, елементи за утврђивање дела плате по основу радног учинка државних службеника су оцена рада и припадајући проценат увећања основне плате по основу оцене рада.

Увећање плате по основу посебних услова рада износи за инспектора, главног инспектора и директора Кантоналне управе за инспекцијске послове од 20% до 30% од основне плате, а ово увећање плате обрачунава се на основну плату без дела плате по основу радног стажа и чини саставни део плате.

Плата се обрачунава за један месец уназад, а исплаћује за претходни месец у складу са Законом о раду и Законом о извршавању Буџета Кантона Сарајево и од једне до друге исплате плате не може проћи више од 30 дана. Плата се утврђује решењем које доноси руководиоца органа државне службе. Подаци о платама државних службеника су јавни.

1.6.6.3. Накнаде и друга примања

Државни службеник има право на следеће накнаде:

- за исхрану у току рада (топли оброк), у висини 1% просечне нето плате исплаћене у Федерацији БиХ према последњем објављеном статистичком податку;
- на име регреса за коришћење годишњег одмора у висини 50% просечне нето плате исплаћене у Федерацији БиХ по задњем објављеном статистичком податку;
- на регрес у току текуће календарске године у којој има право на годишњи одмор;
- на накнаду плате за време привремене спречености за рад (боловање) до 42 календарска дана у висини његове нето плате исплаћене за претходни месец, а накнада плате за боловање преко 42 дана остварује се по пропису Федерације БиХ којим се уређује накнада за ово боловање, с тим да разлику до пуне плате исплаћује орган државне службе Кантона у којем се државни службеник налази у радном односу;
- право накнаде у висини своје нето плате из претходног месеца, у складу с колективним уговором и правилником за време плаћеног одсуства и годишњег одмора, у дужини до 30 дана;
- за време породилског одсуства има право на накнаду плате према прописима Кантона којим се уређује ова област, према месту уплате доприноса, с тим да разлику до висине пуне плате уплаћује орган државне службе у којем се тај државни службеник налази у радном односу;

- накнаду за трошкове службеног путовања на подручју Федерације БиХ, односно Босне и Херцеговине, као и за путовања у иностранство, на које се упућују на извршење службеног задатка;
- накнада за трошкове превоза у висини месечне карте градског, приградског и међуградског саобраћаја, у случају да није организован службени превоз на посао и с посла, а чије је место становања од места рада удаљено најмање два километра, а у међуградски саобраћај спадају места која су удаљена од места рада до 70 километара;
- у случају повреде на раду, тешке болести или инвалидности државног службеника или члана његове уже породице исплаћује се једнократна новчана помоћ у висини три просечне нето плате исплаћене у Федерацији БиХ према задњем објављеном статистичком податку;
- у случају смрти државног службеника његовој породици се исплаћују трошкови сахране у висини од четири просечне нето плате исплаћене у Федерацији БиХ према задњем објављеном статистичком податку, а ова накнада исплаћује се и у случају смрти члана уже породице државног службеника;
- на отпремнину при одласку у пензију у висини својих пет остварених просечних нето плата исплаћених у претходних пет месеци;
- у случају престанка радног односа државног службеника због прекобројности, тај државни службеник има право на накнаду у износу и то:
 - а) за радни стаж до 10 година накнада износи три нето плате државног службеника,
 - б) за радни стаж од 11 до 30 година накнада износи шест нето плата државног службеника,
 - ц) за радни стаж преко 30 година накнада износи десет нето плата државног службеника.

1.6.7. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак

1.6.7.1. Усмеравање и праћење рада инспектора

Оцена рада државног службеника подразумева надзор и оцену извршавања послова утврђених описом радног места за време периода који се оцењује.

Државном службенику утврђују се радни циљеви за период оцењивања, а радни циљеви произлазе из описа и сврхе радног места. Радне циљеве државног службеника утврђује непосредно надређени државном службенику. Радни циљеви за наредни период оцењивања утврђују се током разговора о оцењивању за претходни период оцењивања, а најкасније 30 дана после почетка периода за оцењивање.

Непосредно надређени државном службенику у току периода за оцењивање дужан је да:

а) стално надгледа рад државног службеника и сакупља податке о томе колико је државни службеник успешан у раду, узимајући у обзир природу послова, радне услове и степен искуства државног службеника;

б) документује рад државног службеника у периоду за оцењивање тако што записује и коментарише битне примере и доказе о томе како је државни службеник радио.

Оцењивање се врши у току разговора са државним службеником, на обрасцима који су саставни део правилника. Разговор са државним службеником обавља се у атмосфери отвореног дијалога између државног службеника и његовог непосредно надређеног који обавља оцењивање.

Државни службеник, који је оцењен оценом "не задовољава", посебно се усмерава и прати, у циљу побољшања ситуације и овај државни службеник пролази кроз посебан програм. Непосредно надређени је дужан да државном службенику који је оцењен оценом "не задовољава", уз консултације са њим, одреди радне циљеве и предложи мере и активности посебног програма које сматра примереним да би државни службеник, уз надзор и стручну помоћ, унапредио свој рад.

1.6.7.2. Одлучивање о правима и дужностима инспектора

О правима и дужностима државних службеника из радног односа, па и инспектора као државних службеника са посебним овлашћењима, на основу овог закона, подзаконских аката и колективног уговора, одлучује руководилац органа државне службе, осим када је законом и подзаконским актом утврђено да одлучује други орган. О правима и дужностима државног службеника, доноси се решење. За доношење и достављање решења државном службенику, примењују се одговарајуће одредбе Закона о управном поступку.

Против решења којим се одлучује о његовим правима и обавезама, државни службеник има право да изјави жалбу Одбору државне службе за жалбе, у року од 15 дана од дана пријема решења, ради преиспитивања правилности донесеног решења, а жалба не одлаже извршење решења, ако овим законом за поједина питања није другачије одређено. Решење Одбора за жалбе је коначно, против којег се може покренути спор пред надлежним судом у року од 30 дана од дана достављања решења.

1.6.7.3. Дисциплински поступак

Дисциплинска одговорност и дисциплински поступак регулисани су члановима 55-62. Закона о државној служби у Кантону на битно сличан начин као и напред наведеним прописима Федерација БиХ, па на овом месту само реферишемо на посебан одељак којим смо указали на одредбе прописа Федерације БиХ којима су наведена питања регулисана, а наведено важи и за материјалну одговорност државних службеника.

1.6.8. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора

Чланом 29. Закона о инспекцијама у Кантону утврђено је да је инспекција самостална у свом раду и послове инспекцијског надзора врши према програму свог годишњег рада, а одређене инспекцијске прегледе може да изврши и на писмени захтев:

- а) Владе Кантона,
- б) кантоналног ресорног министра,
- в) директора Кантоналне управе.

Закон о инспекцијама Кантона Сарајево такође гарантује самосталност инспектора у раду, прописујући да код вршења инспекцијског надзора инспектор самостално одређује које ће доказе користити за утврђивање чињеничног стања. Инспектор ће упознати

субјекта надзора са доказима који нису прибављени код њега и омогућити му да се о њима изјасни.

Додатно, Закон о државној служби у Кантону у члану 25. утврђује да државни службеник, између осталих, има и право на неодређено радно време и на заштиту свог физичког и моралног интегритета, током обављања службених дужности.

На готово исти начин као и у ентитетима БиХ односно Брчко дистрикту и у Кантону Сарајево је уређено питање ограничења инспектора у обављању других послова. Тако, чланом 24. Закона о инспекцијама у Кантону утврђено је да инспектор не може да обавља привредне, трговачке или друге делатности и послове за себе или другог послодавца из области и на подручју на којем врши инспекцијски надзор, нити учествовати у раду стручних комисија и тела органа управе који дају дозволе, мишљења или друге акте за издавање дозвола за обављање делатности које подлежу том инспекцијском надзору, нити израђивати пројекте, елаборате, студије и анализе по наруџбини пословног субјекта уз накнаду, а наведена забрана не односи се на научни и истраживачки рад, послове едукације и образовања.

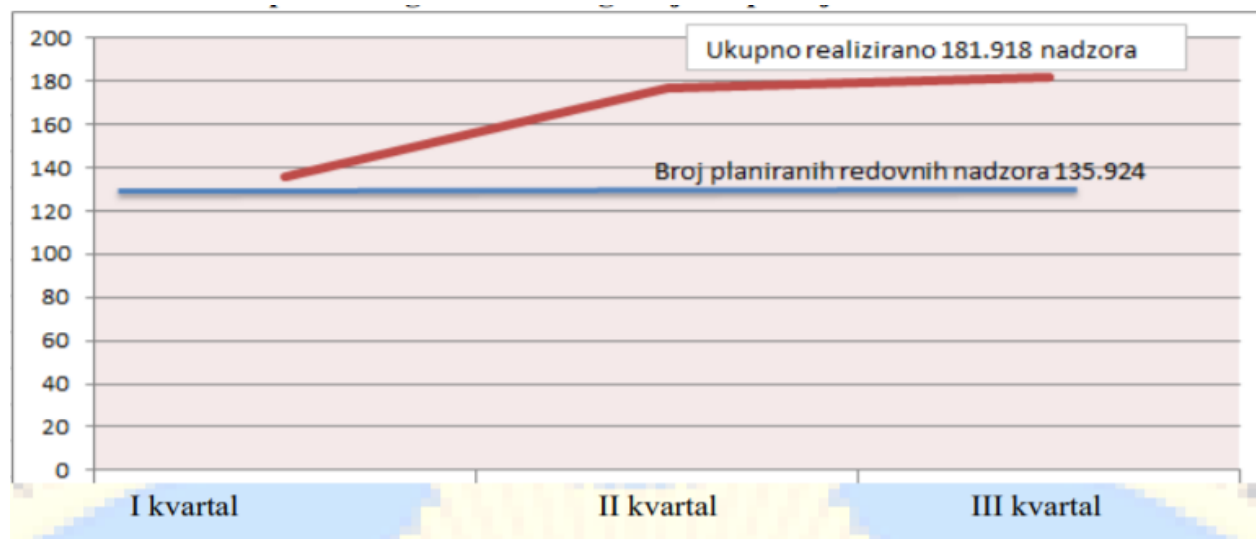
Инспектор у обављању инспекцијских послова ужива и заштиту полиције, која је утврђена у члану 48. Закона о инспекцијама у Кантону. Наиме, ако се у вршењу инспекцијског надзора онемогући инспектору обављање надзора пружањем физичког отпора или ако се такав отпор основано очекује, инспектор може затражити помоћ надлежне полиције. Надлежна полиција обавезна је пружити потребну заштиту и омогућити да се обави инспекцијски надзор и на благовремени усмени захтев инспектора, главног инспектора и директора Кантоналне управе, иако о истом није била претходно обавештена, са обавезом накнадне доставе захтева у писаном облику.

Инспектори у Кантону уживају и прекршајну и кривичноправну заштиту, које су уређене на идентичан начин као и у Федерацији БиХ, а имају овлашћења и да подносе захтеве за покретање прекршајних поступака, те да изричу новчане казне путем издавања прекршајног налога.

2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ

2.1. Федерација БиХ

Дијаграм бр. 1 – Општи преглед резултата Федералне управе за инспекцијске послове у 2020. години - приказ планираног и реализованог броја инспекцијских надзора⁶



2.1.1. Радно место и звања инспектора

Приметно је да је службенички систем у Федерацији БиХ фрагментиран и недоследан у примени јединствених пракси које се односе на примену функционалних и других елемената који чине саставни део стратешког управљања људским ресурсима. Седам од десет кантона у Федерацији БиХ усвојило је сопствене законе о државној служби што узрокује даљу фрагментацију система те се чини немогућим примењивање заједничке праксе државне службе у БиХ. Функција мобилности државних службеника је недовољно развијена и не примењује се у Федерацији БиХ чиме се онемогућава флукуација државних службеника на разним нивоима власти у Федерацији БиХ и у БиХ уопште.⁷

Инспектори су на нивоу ентитета Федерација БиХ разврстани у две категорије радних места – руководећи и остали државни службеници, који систем је прихваћен и у већини кантона у оквиру Федерације БиХ, са изузетком два кантона у којима је уведена и трећа категорија државних службеника са посебним овлашћењима и одговорностима и три кантона који познају само једну категорију запослених – државни службеници, укључујући и лица која нису државни службеници.

⁶ Преузето из документа „Презентација резултата рада федералне управе за инспекцијске послове за 2020. годину“

⁷ Компаративна анализа закона о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине; Агенција за државну службу Федерације БиХ, Сарајево, јун 2018. године

2.1.2. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција

Главни инспектори су руководиоци организационих јединица унутар инспекције, односно инспектората у оквиру органа управе, док је директор на челу самог органа управе, па и Федералне управе за инспекцијске послове.

Овлашћења, дужности и одговорности руководиоца инспекција и организационих јединица унутар инспекција су јасно регулисани законским и подзаконским актима, те интерним прописима инспекцијских органа и у том делу није примећено битније одступање у пракси.

2.1.3. Вредновање рада инспектора и оцењивање

У Федерацији БиХ постоји правилник који регулише нормативе рада и који уређује категоризацију послова према сложености и који прецизира шта значи једноставнији, а што сложенији инспекцијски надзор, те колико он траје. Међутим, дOMET овог правилника је ограничен у пракси, будући да радно место инспектора није разврстано у више нивоа звања (млађи инспектор, саветник, виши инспектор, инспектор I врсте или тсл.), већ постоји само радно место инспектора (у категорији осталих државних службеника) и радно место главни инспектор (у категорији руководећих државних службеника).

Проблем (неправилног) оцењивања инспектора је један континуирани проблем који се манифестује у пракси. Наиме, према извештајима о праћењу реформских процеса у БиХ, сви аспекти управљања људским потенцијалима су угрожени, између осталог, и због поступка оцењивања државних службеника, па и инспектора. Правилно оцењивање подразумева претходне радње и то континуирано праћење, усмеравање и кориговање, те након тога правилно вредновање учињеног, што у пракси није био случај. Оцењивању није придаван посебан значај, више је представљало форму него поступак који треба да има битне реперкусије на радно-правни статус инспектора, није се правила разлика између ефикасности и ефективности и сл. Овакво поступање и однос према оцењивању у статистици се одразио кроз приметну уједначеност оцена (огромна већина „успешних“ или „изузетно успешних“), што јасно указује да поступак оцењивања није правилно спровођен и да не вреднује на реалан начин квалитет обављања послова од стране различитих инспектора.

Одређени помаци код начина оцењивања се примећују у последње време, нарочито након доношења актуелног правилника који регулише поступак оцењивања државних службеника, а који представља добар нормативни оквир за спровођење овог поступка, посебно из разлога што на детаљан начин уводи и уређује компетенције које су предмет оцењивања, а које су потребне како за обављање послова руководећих државних службеника (главних инспектора), тако и за обављање послова осталих државних службеника (инспектора). До сада је по овом правилнику извршено тек једно оцењивање, што је недовољан узорак за извођење неког поузданијег закључка, али је извесно да ће, уколико се овај правилник, који је донет прошле године, буде доследно и правилно примењивао у пракси, представљати значајан искорак у поступку адекватног вредновања рада инспектора. Ово посебно из разлога што сада оцењивач мора извршити детаљно и таксативно оцењивање инспектора по свакој од компетенција и подкомпетенција, те тек након тога, извести коначну оцену. И овај

правилник се односи на све државне службенике, односно не уважава специфичности обављања инспекцијских послова и уопште положаја инспектора као државног службеника са посебним овлашћењима.

2.1.4. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

У вези са питањем тзв. вертикалног напредовања једино могуће напредовање инспектора је у категорију главног инспектора, што је категорија руководећих државних службеника, односно могуће је само напредовање из категорије остали државни службеници у категорију руководећи државни службеници. Овакво напредовање међутим није загарантовано законом, у смислу непосредног напредовања, будући да Закон о државној служби у Федерацији БиХ подразумева расписивање јавног конкурса за пријем у категорију руководећих државних службеника, без обзира о којем се ради (дакле и за главног инспектора). Тиме се ствара потпуно отворена конкуренција за све оне који испуњавају прописане услове конкурса за пријем у категорију руководећег државног службеника. То значи да се на такав конкурс могу пријавити како инспектори који желе да напредују у служби, тако и сва остала лица која не обављају инспекцијске послове, а која испуњавају дефинисане услове конкурса и тиме та лица имају практично равноправан статус са инспекторима за напредовање. Дакле, инспекторима који се истичу у обављању службе, који имају високе оцене и који желе да напредују, није загарантовано напредовање на више радно место (односно на једину вишу позицију главног инспектора). Запошљавање руководећих државних службеника искључиво путем јавног конкурса се може окарактерисати као мана, јер значи да инспектори не могу са извесношћу очекивати напредак из категорије осталих државних службеника у категорију руководећих државних службеника по основу стажа, резултата рада, позитивних оцена и истицања у служби односно према раду и радним обавезама, што је свакако демотивишући фактор.

Из изнетог можемо закључити да, слично као и у Србији, напредовање у служби јесте предвиђено законом, али у пракси слабо функционише, јер нису адекватно израђени механизми неопходни за делотворност законских решења.

У инспекцијским органима Федерације БиХ није примећен значајни одлив кадрова, изузев природног одлива испуњавањем услова за пензију, што би могло значити и да су инспектори задовољни својим положајем у служби. Одређени одлив примећен је у сектору подршке инспекцијским службама, конкретно у ИТ сектору, будући да плате у овом сектору не одговарају значају који овај сектор има за функционисање целе инспекције и терету и обиму посла који износи, али се тај одлив не може везати за статус инспектора, који имају повољнији положај и додатак на плату у односу на запослене у ИТ или неком другом сектору подршке. Примећује се и постојање мобилности инспектора између појединих нивоа власти, дакле из категорије инспектора на једном нивоу власти у категорију инспектора на другом нивоу власти, тамо где су повољнији услови рада односно опис послова или већа плата.

Што се тиче питања стручног усавршавања инспектора, у Федерацији БиХ не постоји посебан програм обуке инспектора нити постоје посебне врсте обука за инспекторе од стране специјализоване институције, већ инспектори као и други државни службеници имају општи програм стручног усавршавања за остале и за руководеће државне службенике, који се одвија редовно код Агенције за државну

службу Федерације БиХ, која је и иначе задужена за стручно усавршавање свих категорија државних службеника.

Федерална управа за инспекцијске послове сваке године организује заједничку дводневну едукацију за све федералне инспекторе, те се том приликом настоји да се обезбеди присуство што већег броја инспектора (изузев инспектора који у том периоду морају бити на радном месту на граничним прелазима/местима царинења). Такође, омогућава се присуство свим запосленима на едукације које организује Агенција за државну службу Федерације БиХ, као и друге домаће и међународне организације. Међутим, не организују се специјализоване едукације по управним областима за федералне инспекторе с посебним освртом на усвојене стандарде и законодавство Европске уније.

У пракси је покренуто пар иницијатива ради прибављања средстава за реализацију специјалистичких односно стручних програма за инспекторе, јер је процењено да је неопходно њихово обучавање по ресорним областима. У овом тренутку Агенција за државну службу нема довољно средстава нити капацитета да организује и спроведе одговарајуће обуке и програме по свим ресорним областима инспекција, што указује да инспектори немају адекватне могућности за стручно специјалистичко усавршавање.

2.1.5. Плате, накнаде и друга примања инспектора

Плате, накнаде и друга примања инспектора у Федерацији БиХ се обрачунавају и исплаћују на начин прописан законом, уз исплату и додатка на плату дефинисаног законом. У пракси није примећено посебно незадовољство инспектора материјалним положајем, о чему говори и чињеница да није примећен значајнији одлив кадрова из инспекцијских служби, при чему свакако има простора и за побољшање материјалног положаја инспектора.

2.1.6. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак

Основни методи за усмеравање и праћење рада инспектора у пракси од стране руководиоца, манифестују се кроз овлашћења руководиоца да израђују планове рада и да траже извештаје о раду од инспектора и још непосредније кроз издавање инспекторима налога за вршење инспекцијског надзора. То су радње које руководиоцима стоје на располагању за усмеравање и континуирано праћење рада инспектора, који претходе поступку оцењивања. Међутим, домет ових радњи и уопште праћења рада инспектора је ограничен, из разлога што поступку вредновања рада израженом кроз оцењивање није придат одговарајући значај у пракси, па слабији или бољи рад појединих инспектора не утичу директно на њихов радно-правни статус.

2.1.7. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора

Ово питање је у директној вези и са другим питањима која се односе на статус инспектора, а посебно са питањем њиховог материјалног положаја, али и са другим факторима који генерално опредељују друштвени амбијент у ком инспектори обављају своје послове. У том смислу, самосталност у раду, интегритет и правна заштита

инспектора у Федерацији БиХ јесу на добар начин нормативно постављени, али ће артикулација у пракси зависити од многих других чинилаца, од којих већина нису предмет ове анализе.

Постоје одређени механизми заштите самосталности у раду инспектора, пре свега успостављањем система контролабилности поступка вршења инспекцијског надзора, који се примењује и у пракси.

Инспектори су дужни да се професионално, достојанствено и одлучно понашају у провери спровођења закона. Међутим, низак ниво професионалне и личне културе и агресивни модел понашања одређених субјеката надзора доводи до вербалних и физичких напада на инспекторе, што је у пракси постала учестала појава. Бројни су примери спречавања инспектора у обављању надзора и напада на инспектора: од озбиљних претњи инспектору, преко закључавања у објектима и лишавања слободе кретања или избацивања инспектора из објекта и недопуштања да се спроведе поступак, рабијање службених лаптопова, прогањање инспектора преко институција за несавестан рад и сл.

Дакле, слично као и у Србији, самосталност инспектора јесте прописана законом, али у пракси је унутрашња и спољна самосталност инспектора често угрожена или нарушена на различите начине. Наведено важи и за правну заштиту инспектора, будући да иста јесте (делимично) прописана законом, али су инспектори у пракси често „препуштени сами себи“.

У смислу правне заштите инспектора у Федерацији БиХ од посебног значаја је примена института самозаштите, који је самостално у рукама инспектора и чија примена зависи од њега самог, а који подразумева издавање прекршајног налога правном лицу и одговорном лицу у правном лицу, без ограничења понављања изрицања прекршајних налога.

У наставку, дају се статистички подаци који се односе на групу кривичних дела против правосуђа, у оквиру које постоји укупно 15 кривичних дела, а у оквиру које је и кривично дело „Спречавање службеног лица у обављању службене радње“ из члана 241а. Кривичног закона Босне и Херцеговине ("Сл. гласник БиХ", бр. 3/2003, 32/2003 - испр., 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015, 35/2018 и 46/2021) – извор података: Саопштење Агенције за статистику Босне и Херцеговине бр. 1 – „Пунолетни учиниоци кривичних дела у Босни и Херцеговини 2020. година“, Сарајево, 31.08.2021. године. Напомињемо да се изнети статистички подаци односе на оба ентитета БиХ и Брчко дистрикт, будући да податке о пунолетним учиниоцима кривичних дела Агенција за статистику БиХ агрегира на основу статистичких истраживања о криминалитету која се спроводе у Федералном заводу за статистику, Републичком заводу за статистику Републике Српске и Брчко дистрикту БиХ, при чему се подаци о пријављеним лицима односе само на Федерацију БиХ и Републику Српску.

Табела бр. 2 – Преглед пријављених, оптужених и осуђених пунолетних лица за групу кривичних дела против правосуђа

2. PUNOLJETNI UČINIOCI KRIVIČNIH DJELA – PRIJAVLJENI, OPTUŽENI I OSUĐENI PREMA GRUPAMA KRIVIČNIH DJELA⁸

ADULT PERPETRATORS OF CRIMINAL OFFENCES – REPORTED, ACCUSED AND CONVICTED, BY GROUP OF CRIMINAL OFFENCES

Grupe krivičnih djela <i>Groups of criminal offences</i>	Prijavljeni <i>Reported</i>				Optuženi <i>Accused</i>		Osuđeni <i>Convicted</i>	
	svega <i>all</i>	učinilac poznat <i>known perpetrator</i>		učinilac nepoznat <i>unknown perpetrator</i>				
		svega <i>all</i>	žene <i>female</i>		svega <i>all</i>	žene <i>female</i>		
Protiv pravosuđa <i>Against the Administration of Justice</i>	659	618	144	41	265	38	247	34

3. PRIJAVLJENA PUNOLJETNA LICA – ODLUKE TUŽILAŠTAVA PREMA GRUPAMA KRIVIČNIH DJELA REPORTED ADULTS – DECISIONS OF PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICES BY TYPE OF CRIMINAL OFFENCES

Grupe krivičnih djela <i>Groups of criminal offences</i>	Učinilac poznat <i>Known perpetrator</i>						Nepoznati počinioци <i>Unknown perpetrators</i>
	svega <i>all</i>	žene <i>female</i>	Nesprovođenje istrage <i>Investigation not conducted</i>	Obustavljena istraga <i>Investigation terminated</i>	Podnijeta optužnica <i>Indictment filed</i>	Krivično gonjenje ustupljeno drugoj državi <i>Prosecution assigned to another country</i>	
Protiv pravosuđa <i>Against the Administration of Justice</i>	618	144	293	57	265	3	41

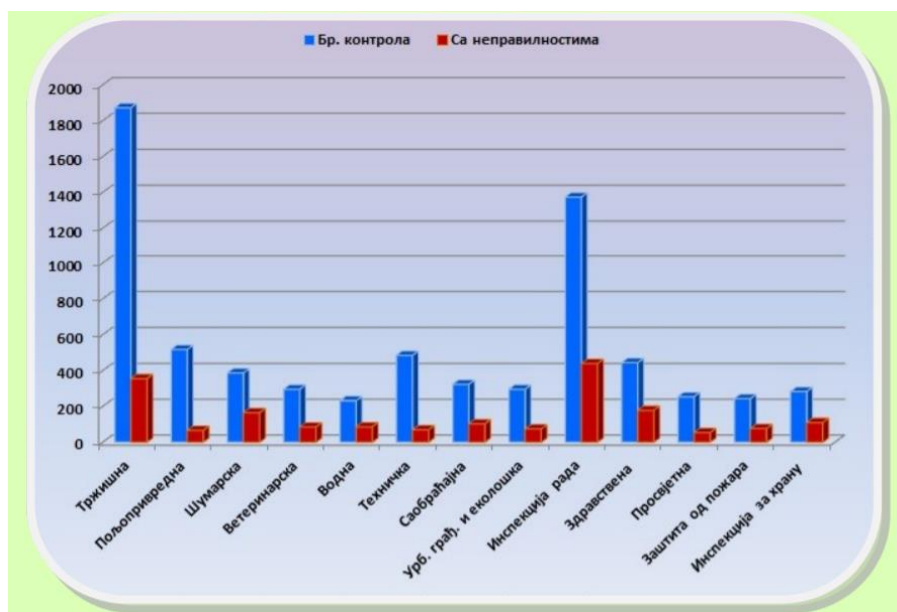
4. PUNOLJETNI UČINIOCI KRIVIČNIH DJELA – OPTUŽENI I OSUĐENI PREMA GRUPAMA KRIVIČNIH DJELA ADULT PERPETRATORS OF CRIMINAL OFFENCES – ACCUSED AND CONVICTED, BY GROUP OF CRIMINAL OFFENCES

Grupe krivičnih djela <i>Groups of criminal offences</i>	Optuženi <i>Accused</i>		Osuđeni <i>Convicted</i>	
	svega <i>all</i>	žene <i>female</i>	svega <i>all</i>	žene <i>female</i>
Protiv pravosuđa <i>Against the Administration of Justice</i>	265	38	247	34

2.2. Република Српска

Дијаграм бр. 2 – Резултати рада Републичке управе за инспекцијске послове у другом кварталу 2019. године⁸

⁸ Преузето из документа „Информативни билтен IV-VI 2019“ Републичке управе за инспекцијске послове



2.2.1. Радно место и звања инспектора

Инспектори су на нивоу ентитета Република Српска разврстани у две категорије: главни републички инспектор и републички инспектор. Инспектори су даље разврстани по звањима, односно областима у којима обављају инспекцијске послове, па тако постоје инспектор за храну, тржишни инспектор, фитосанитарни инспектор и пољопривредни инспектор, шумарски инспектор, ветеринарски инспектор; рударски инспектор, геолошки инспектор, електроенергетски инспектор у рударству, инспектор за нафту и гас и др.

Иста ова звања која постоје на републичком нивоу примењује се и у јединицама локалне самоуправе, с тим што они немају префикс републички, него су или градски инспектори или општински инспектори.

Ни у Републици Српској радно место инспектор није разврстано у више звања различитих по рангу – нпр. млађи инспектор, старији инспектор, инспектор I врсте, инспектор II врсте или тсл, већ сви инспектори унутар свих сектора, без обзира на сложеност послова или резултате рада, имају исти коефицијент и исту плату. Премда су, дакле, чланом 6. Уредбе о категоријама и звањима државних службеника утврђена звања у која се разврстава радно место инспектора, и то млађи инспектор, инспектор и виши инспектор, ова решења још увек нису спроведена у пракси, односно утврђена у организацији и систематизацији радних места, као ни у Правилнику о врстама стручне спреме за одређено инспекцијско звање, односно одређену област надзора.

Претежан део свих инспекција систематизован је у оквиру Инспектората (Републичка управа за инспекцијске послове), с тим што као посебно тело постоји Пореска управа, а у оквиру Републичке управе за игре на срећу постоје инспектори за игре на срећу.

У Инспекторату Републике Српске, као и у неким јединицама локалне самоуправе примењује се да је систематизацијом предвиђено више радних места од тренутног броја запослених, што се негативно одражава на ефикасност рада.

2.2.2. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција

Овлашћења, дужности и одговорности руководиоца инспекција и организационих јединица унутар инспекција су јасно регулисани законским и подзаконским актима, те интерним прописима инспекцијских органа и у том делу није примећено битније одступање у пракси.

Међутим, оно што је интересантно, јесте да је врло различита пракса код доношења планова рада на локалном нивоу тако да ове планове, зависно од општине/града сачињавају: начелник одељења, инспектор у сарадњи с непосредним руководиоцем, инспектори самостално, Инспекторат Републике Српске.

2.2.3. Вредновање рада инспектора и оцењивање

У Републици Српској већ дуже од десет година важи исти и јединствени правилник о поступку оцењивања за све државне службенике, па и за инспекторе. Овај правилник се на доследан начин примењује и у пракси, у смислу да се оцењивање спроводи у роковима и на начин предвиђен овим правилником, тако да сви руководиоци односно главни инспектори оцењују инспекторе у оквиру своје организационе јединице, а на сваких шест месеци. Међутим, оцењивање нема практични значај, јер не утиче на даљи статус инспектора, нити на награђивање или неку другу врсту додатне мотивације, осим уколико неко од инспектора буде оцењен два пута узастопно негативном оценом, у ком случају постоји основ за отказ таквом инспектору. Поступак оцењивања који се у Републици Српској спроводи на сваких шест месеци, у пракси више представља терет за оцењиваче, али и оцењиване инспекторе, у смислу пуког спровођења обавезне форме која нема практично никакав утицај на статус инспектора.

Што се тиче напредовања, у пракси, оцењивање нема суштински никакав значај, односно не постоји уређен систем напредовања у случају добијања високих или највиших оцена. Дакле, нема никаквих гаранција да ће неко на основу резултата свог рада, израженог кроз оцењивање, напредовати. Притом, једина позиција на коју инспектори могу напредовати јесте позиција главног републичког инспектора, јер ни у Републици Српској не постоји у оквиру радног места инспектор вишег нивоа звања (млађи инспектор, саветник, старији инспектор и тсл.), како је то уређено нпр. у Северној Македонији.

У том смислу, не постоји ни одговарајућа дистинкција између инспектора према сложености послова које обављају, тј. сви инспектори унутар свих сектора, без обзира на сложеност послова, начелно обављају исте послове, имају иста овлашћења, исти коефицијент и исту плату, иако наравно нису сви истих способности. Како прописи Републике Српске не дефинишу разврставање послова према категоријама у зависности од њихове сложености, то даље значи да је на главним инспекторима и руководиоцима одсека да на основу искуства и према сопственој способности за управљање људским ресурсима, процене када је неки предмет сложен, захтеван и у којој мери, те да га доделе у рад конкретном инспектору за ког оцене да је у стању да тај захтеван предмет преузме и обради, водећи притом рачуна о равномерној расподели предмета и једнаком оптерећењу инспектора.

2.2.4. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

У Републици Српској такође није уређен систем обавезних обука нити стручног усавршавања инспектора, нити се у пракси спроводе неки организованији облици обука. Руководилац организационе јединице одлучује да ли ће и кога од инспектора послати на неки облик стручног усавршавања, семинара и сл, уколико се исти организује. Само организовање таквих обука и других облика стручног усавршавања обавља се стихијски и углавном зависи од тога да ли Европска унија или нека друга међународна организација или држава спроводе неки пројекат. У оквиру тих пројеката се често организују и одговарајуће обуке, семинари, едукације инспектора. Конкретно, у периоду од 2006. године, када је формиран Инспекторат Републике Српске, до данас, организовано је неких 15-ак таквих семинара и едукација на различите теме од значаја за инспекторе и ти инспектори који су прошли кроз овакве облике стручног усавршавања имају неко шире знање односно искуства. На пример, недавно је спровођен пројекат у оквиру пољоприведне инспекције, те је организована и обука ових инспектора, који су добили и техничку опрему. Другим речима, инспектори ступају у службу и почињу да обављају инспекцијске послове, а да нису прошли кроз било какав облик обавезне додатне обуке и едукације, те се њихово усавршавање готово искључиво одвија кроз практичан рад. Притом, одређене едукације су доступне само инспекторима Инспектората Републике Српске, док су инспектори у локалним заједницама много мање укључени у исте.

Везано за питање одлива инспектора на друга радна места ван инспекцијских служби, дешава се одлив запослених у Инспекторату, а поготово у ИТ сектору, односно делу за информационо-технолошку подршку инспекцијама, првенствено у реални сектор који је узнапредовао и доста боље плаћа такве стручњаке. Због тога у ИТ сектору остаје мање образовани и неамбициознији кадар, који није у стању да адекватно одговори свим захтевима који се постављају пред овај сектор, који је од огромног значаја за рад целе инспекције. Такође, дешава се да неке инспекције остају и без самих инспектора, из истог разлога – због преласка у реални сектор или у иностранство, пре свега због битно већих зарада. Ово се најпре односи на грађевинску и техничку инспекцију.

Слично као и у Србији, напредовање у служби јесте предвиђено законом, али у пракси слабо функционише, јер нису адекватно разрађени механизми неопходни за делотворност законских решења.

Премештаји инспектора из једне у другу инспекцију се дешавају најчешће у оквирима личних односа непосредних руководиоца и инспектора који се премештају, а мање су условљени потребама боље организације и ефикаснијег обављања инспекцијских послова од стране различитих инспекција. Дакле, поједини инспектори због добрих односа са непосредним руководиоцем или из сличних разлога, који се не могу окарактерисати као законом утемељени разлози за премештај, исходују премештање у другу инспекцију, у којој је рад мање захтеван (јер има мање субјеката надзора, лакши је предмет надзора и сл.). И обрнуто, дешавају се случајеви да ако се неко, по оцени руководиоца, не уклапа у колектив одређеног сектора инспекције или нема добре личне односе са руководиоцем конкретног сектора инспекције, буде „по казни“ распоређен или у други сектор инспекције или у друго одељење унутар истог сектора инспекције. Суштински, дешавају се случајеви у пракси да неко по основу (не)подобности буде, условно речено, награђен односно кажњен, распоређивањем на

друго радно место унутар инспекције, а да такав премештај није условљен реалним потребама посла.

2.2.5. Плате, накнаде и друга примања инспектора

У Републици Српској посебан проблем представљају плате инспектора. Наиме, у смислу висине, плата инспектора је готово изједначена са платом стручног сарадника са високом стручном спремом у министарству који обавља класичан канцеларијски посао, иако се код инспектора суштински ради о радном месту са повећаним ризиком, које је скопчано са радом на терену, са заступањем на суду, подношењем прекршајних или кривичних пријава, честим конфликтним ситуацијама, стресом итд. Притом, од 2010. године до данас, у неколико наврата је вршено смањење плата инспектора. Поред тога, инспектори немају никакво увећање плате по основу посебних услова рада нити добијају увећање плате по основу топлог оброка, рада ноћу, прековременог рада, рада током празника, једино се у пракси рад под таквим околностима компензује добијањем слободних дана. Из свега се може закључити да је материјални положај инспектора у Републици Српској неповољан. Ово негативно утиче на спречавање појављивања корупције, те на интегритет инспектора, али и уопште ауторитет и статус који инспектори уживају у друштву, па и на саму мотивисаност за рад инспектора.

У Републици Српској и већини њених јединица локалне самоуправе не постоје додатне накнаде/стимулације за запослене везано за тежину посла и теренски рад, односно инспектори имају плату према утврђеном коефицијенту, а питање додатних накнада/стимулација није регулисано. У неким јединицама локалне самоуправе питање стимулација запослених регулисано је колективним уговором, односно уредбом о категоризацији радних места или правилником о платама и накнадама. Такође, у појединим јединицама локалне самоуправе питање стимулација/накнада је регулисано на начин да се одреди већи почетни коефицијент у односу на друге запослене с истом стручном спремом, а код неких јединица локалне самоуправе је питање додатних накнада регулисано кроз исплату дневница или на иницијативу начелника одељења и одобрења начелника општине.

2.2.6. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак

Будући да су цео поступак и улога оцењивања маргинализовани, јер немају практичан значај на радно-правни статус инспектора, ни усмеравање и праћење рада инспектора, као претходне радње иманентне поступку оцењивања, не остварују своју сврху и не примењују се на адекватан начин у пракси.

2.2.7. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора

Ово питање је у директној вези и са другим питањима која се односе на статус инспектора, а посебно са питањем њиховог материјалног положаја, али и са другим факторима који генерално опредељују друштвени амбијент у ком инспектори обављају своје послове. У том смислу, самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора у Републици Српској јесу на добар начин нормативно постављени, али ће артикулација у пракси зависити од многих других чинилаца, од којих већина нису предмет ове анализе. Да ли ће инспектор дозволити некакав недозвољени утицај који

би угрозио његову самосталност и интегритет, зависиће пре свега од његовог односа према позиву и личног ауторитета и снаге, а много мање од системских механизма који су развијена у друштву и која би онемогућавала и размишљање о вршењу недозвољеног утицаја на рад инспектора. У пракси се дешавају покушаји недозвољеног утицаја на инспекторе и покушаји корупције и у том смислу стање у пословима инспекцијског надзора не одступа битније од општег стања корупције у друштву. Забележени су такође и физички напади на инспекторе, који су се интензивирали у последњих годину и по дана, током појачаног инспекцијског надзора због епидемије вируса корона.

Оно што можемо приметити јесте да не постоји неки системски начин односно уређени поступак заштите инспектора који су били изложени конфликтним ситуацијама, увредама и/или физичким нападима, односно инспектори практично морају сами да се изборе са стресом и посттрауматским последицама таквих догађаја.

Из изнетог, може закључити да у Републици Српској, слично као и у Србији, самосталност инспектора јесте прописана законом, али у пракси је унутрашња и спољна самосталност инспектора често угрожена или нарушена на различите начине. Наведено важи и за правну заштиту инспектора, будући да иста јесте (делимично) прописана законом, али су инспектори у пракси често „препуштени сами себи“.

2.3. Брчко дистрикт

2.3.1. Радно место и звања инспектора

Инспектори су и на нивоу Брчко дистрикта службеници, који су разврстани у категорију инспектор, дакле у посебно радно место. Поред тога, као мандатно радно место руководећих државних службеника разврстано је и радно место шеф Инспектората, а шеф Инспектората има помоћнике у звању главног инспектора. Притом, постоје и посебна радна места државних службеника с посебним овлашћењима и високим степеном одговорности у одлучивању, као што је, између осталих и управни инспектор.

Инспекторат има три одсека, у оквиру којих постоји двадесет инспекција разврстаних по областима, у оквиру којих инспекцијске послове обављају инспектори у следећим звањима: управни инспектор; тржишни инспектор; урбанистичко-грађевински инспектор; инспектор рада; геодетски инспектор; саобраћајни инспектор; комунални инспектор; фитосанитарни инспектор; шумарски инспектор; инспектор за удружења и фондације и др. Ван Инспектората је Пореска управа, а посебан статус има и Управна инспекција.

2.3.2. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција

Овлашћења, дужности и одговорности руководиоца инспекција и организационих јединица унутар инспекција су јасно регулисани законским и подзаконским актима, те интерним прописима инспекцијских органа и у том делу није примећено битније одступање у пракси.

Разлика у односу на ентитете постоји у односу на руковођење ужим организационим јединицама – одселима. Инспекторат Брчко дистрикта састоји се од три одсека, којим руководе три главна инспектора (за двадесет области инспекцијског

надзора) и који не врше инспекцијски надзор, за разлику од ентитета – Федерације БиХ и Републике Српске, где главни инспектори, као руководећи државни службеници, руководе конкретном облашћу инспекцијског надзора и непосредно обављају инспекцијски надзор у својој области.

2.3.3. Вредновање рада инспектора и оцењивање

У Брчко дистрикту, слично као и у ентитетима, вредновање инспектора и њихово оцењивање, не спроводи се у пракси на адекватан начин. Оцењивање нема практичан значај и не утиче на радно-правни статус инспектора, осим што две узастопне негативне оцене представљају основ за престанак радног односа. Међутим, с друге стране, две или више узастопних највиших оцена, дакле у ситуацијама када инспектор надмашује просек, не исходују никакву награду нити било какву другу повољност која би утицала на статус тог инспектора. Ово негативно утиче на мотивацију инспектора који имају потенцијала и који показују изнад просечне резултате и доводи до стварања климе медиокритетства у инспекцијским органима.

2.3.4. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

Ни у Брчко дистрикту не постоји уређен систем обавезних обука нити стручног усавршавања инспектора, нити се у пракси спровode неки организованији облици обука, већ се ради о појединачним случајевима, односно обукама и едукацијама које с времена на време организују поједини органи државне управе, а које обуке и едукације се могу односити и на поља рада инспектора. Тако на пример, Управа за заштиту биља је организовала обуке у вези са радом пољопривредне и фитосанитарне инспекције, а обуке су организоване како у земљи, тако и у иностранству. То су биле и студијске посете и практична примена одређених прописа. Такође, Канцелација за ветеринарство организовала је обуку за ветеринарске инспекторе, у земљи и иностранству, као и Агенција за безбедност хране, те Агенција за надзор над тржиштем, које су биле корисне и одржаване и у земљи и иностранству.

Што се тиче одлазака инспектора на друга радна места ван инспекцијских служби, није примећен значајнији одлив у том смислу, осим природног одлива због испуњења услова за старосну пензију. Постоји вертикална мобилност, односно напредовање инспектора са места инспектора на место главног инспектора и за разлику од Федерације БиХ и Републике Српске, где је место главног инспектора мандатна позиција, у Брчко дистрикту је то позиција на неодређено радно време и такође се главни инспектори примају путем јавног конкурса.

У Брчко дистрикту се не врши премештај инспектора на друго радно место, али постоји потреба за додељивањем додатних послова инспекторима када дође до ванредних ситуација, као што је тренутна ситуација изазвана епидемијом вируса корона, па је сваки инспектор у циљу спречавања ширења ове заразне болести добио задатке и овлашћења за вршење инспекцијског надзора везаног за примену епидемиолошких мера.

2.3.5. Плате, накнаде и друга примања инспектора

Инспектори у Брчко дистрикту су током 2000-их година имали значајно веће плате од инспектора у ентитетима. Међутим, платни разред инспектора није мењан од тада, а након измена и допуна закона којим су уређене плате службеника, додатак на плату инспектора по основу посебних услова рада смањен је са 20% на 15%. Наведено је изазивало и изазива незадовољство инспектора у Брчко дистрикту.

Материјални статус инспектора у пракси директно утиче на професионалност и ауторитет који инспектори уживају у друштву, али и на степен корупције. Што је бољи материјални положај инспектора, мањи је степен корупције и обрнуто – у случају недовољно високих плата, односно плата које не одговарају тежини и специфичностима радног места инспектора, на инспекторе је лакше вршити недозвољен утицај давањем поклона и других облика материјалних погодности, те стварати амбијент повољан за развој корупције, какав је случај и у Брчко дистрикту.

2.3.6. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак

Будући да су цео поступак и улога оцењивања маргинализовани, јер немају практичан значај на радно-правни статус инспектора, ни усмеравање и праћење рада инспектора, као претходне радње иманентне поступку оцењивања, не остварују своју сврху и не примењују се на адекватан начин у пракси.

2.3.7. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора

Ово питање је, како је већ напред наведено, у директној вези и са другим питањима која се односе на статус инспектора, а посебно са питањем њиховог материјалног положаја, али и са другим факторима који генерално опредељују друштвени амбијент у ком инспектори обављају своје послове. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора у Брчко дистрикту постављени су на задовољавајући начин у нормативном смислу.

На интегритет и професионални дигнитет инспектора свакако би повољно утицали и бољи услови рада, који су у овом тренутку у Брчко дистрикту, на доста лошем нивоу. Ово пре свега из разлога што Инспекторат нема своје службене просторије, већ рад обавља из изнајмљеног пословног простора који дели са привредном комором и другим институцијама и који простор уз то није одговарајући. Поред тога, опрема коју користе инспектори (рачунари који су стари и по 10-15 година, возила и др.) је застарела и недовољна, те не одговара савременим потребама вршења инспекцијског надзора.

У пракси, бележе се покушаји вршења недозвољеног утицаја на инспектора на разне начине, али ти утицаји нису знатнији и не утичу битно на правилност и законитост рада инспектора у Брчко дистрикту. Забележени су такође и физички напади на инспекторе, али не у знатнијој мери, при чему инспектори Брчко дистрикта имају адекватну помоћ и подршку полиције Брчко дистрикта и та помоћ се ефикасно реализује и у пракси.

Одређену врсту заштите инспектора представља и чињеница да налоге за инспекцијске надзоре инспектору у име инспекцијског органа издаје главни инспектор, на основу утврђених планова, те се на тај начин превенира могућност да субјекти

надзора поступак инспекцијског надзора доживе као лични чин инспектора који он врши по сопственом нахођењу.

Дакле, као и у Србији, али и у ентитетима БиХ, самосталност инспектора јесте прописана законом, али у пракси је унутрашња и спољна самосталност инспектора често угрожена или нарушена на различите начине. Наведено важи и за правну заштиту инспектора, будући да иста јесте (делимично) прописана законом, али су инспектори у пракси често „препуштени сами себи“.

3. ПРЕПОРУКЕ

Имајући у виду правне прописе који се примењују на различитим нивоима власти у БиХ, који регулишу питања релевантна за утврђивање правног положаја инспектора, а који су претходно детаљно изложени, те поређењем истих са законским решењима која у Републици Србији уређују правни положај инспектора, мишљења смо да постоји више института и модела у БиХ које би Република Србија могла да имплементира у свој правни систем ради унапређења истог, па у том смислу износимо следеће препоруке.

1. Увести у систем посебно радно место „инспектор“ са посебним звањима у која се разврстава.

Тренутна законска решења у Републици Србији не препознају посебна обележја радног места инспектора, те га стога и не уређују као посебно радно место. Важећи закони који уређују права и обавезе службеника Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе не препознају посебно радно место „инспектор“ (које би се даље разврставало у посебна звања), нити је овакво радно место са посебним звањима утврђено у шифарнику радних места код корисника јавних средстава, и не уређују у потребној мери посебна обележја, односно својства правног положаја инспектора.

С друге стране, на свим нивоима власти у БиХ радно место „инспектор“ је посебно издвојено и уређено, што је прва претпоставка за препознавање посебних обележја правног положаја и радног места инспектора.

Анализа законодавстава и праксе у оквиру БиХ, постојање посебних обележја инспекцијских послова, посебних овлашћења, дужности и одговорности инспектора, која се битно разликују од оних која важе за остале државне службенике, показују да је у јавно-службеничком систему потребно увести посебно радно место „инспектор“ са посебним звањима у која се разврстава. БиХ, која баштини исту управну традицију, спроводи управне поступке и поступке инспекцијског надзора попут оних у Републици Србији, и уређује и организује улогу, место и сврху инспекција на сличан начин, увела је у свој систем, на различитим нивоима јавне власти радно место „инспектор“, истина - на више или мање уређен и заокружен начин, што показује да је и у БиХ потребно довршити и у целини у пракси спровести ово уређење за које су постављени законски основи.

Поред тога, целисходно је у наредним фазама реформе инспекцијског система, када се стабилизује инспекцијска пракса у складу са савременим законским решењима и инспекцијским стандардима, те унапреде правни и материјално-финансијски положај инспектора и капацитети инспекција, размотрити могућност категоризације инспекцијских послова према сложености и у Републици Србији, узимајући као узор уређење у Федерацији БиХ и Кантону Сарајево, како би се – наравно, уз потребна

нормативна прилагођавања - утврдило који послови се обављају у којем од инспекцијских звања.

Наиме, обим обављања инспекцијског надзора код инспекција у Федерацији БиХ и Кантону Сарајево утврђује се према контролној листи, при чему се руководи следећим критеријумима: број провера у чек-листи, време потребно за припрему инспекцијског надзора, време потребно за провођење инспекцијског надзора и обављање свих провера, - превентивне и корективне мере које је инспектор овлашћен да наложи, тежина мера по субјект надзора и висина запрећених казни у случају кршења прописа.

Сложеност инспекцијског надзора утврђује се према следећим критеријумима: утврђени обим инспекцијског надзора, величина и сложеност субјекта надзора, сложеност процеса рада, погона и постројења субјекта надзора, као и њихов утицај на сигурност људи и имовине, те на околину, врста опреме која се користи при вршењу инспекцијског надзора, број и утврђено стање у ранијим инспекцијским надзорима код тог субјекта надзора, раније изречене превентивне и корективне мере субјекту надзора, поступања субјекта надзора по раније изреченим превентивним и корективним мерама, изречене новчане казне и уредност плаћања казни, ранији приговори и притужбе на поступања субјекта надзора.

Према прописима Федерације БиХ и Кантона Сарајево, дефинисано је четири категорије послова према сложености, што би могло да представља добар модел и за Републику Србију, како би четири степена сложености послова одговарала за четири врсте звања инспектора (виши инспектор, инспектор I, инспектор II и млађи инспектор). Тако, категорије инспекцијског надзора су:

а) Прва категорија - изузетно обимни и изузетно сложени инспекцијски надзори: подразумева инспекцијске надзоре који обухватају изузетно обимне и изузетно сложене провере означене у чек-листама, односно надзоре који захтевају претходну дужу припрему пре изласка на лице места, изузетно дуго време проведено у инспекцијском надзору односно у обиласку терена, погона и постројења, те процеса рада, налагање изузетно сложених управних мјера, као и захтевну употребу опреме и мерне технике при самом вршењу инспекцијских надзора, а у ову категорију спадају и инспекцијски надзори поводом инцидентних ситуација када надзори обухватају утврђивање узрока настанка инцидентне ситуације, те директно учешће у спасавању људи и имовине и отклањању последица инцидентне ситуације. Ова категорија инспекцијских надзора може трајати више дана и њихово трајање није ограничено.

б) Друга категорија - средње обимни и средње сложени инспекцијски надзори: подразумева инспекцијски надзор који обухвата средње обимне и средње сложене провере означене у чек-листама, односно надзоре који захтевају претходну припрему пре изласка на лице места, дуже време проведено у инспекцијском надзору односно у обиласку терена, погона и постројења, те процеса рада, налагање управних мера, као и мање захтевну употребу опреме и мерне технике при самом вршењу инспекцијских надзора. Ова категорија инспекцијских надзора по правилу траје један дан, а изузетно може трајати и до три дана.

в) Трећа категорија - мање обимни и мање сложени инспекцијски надзори: подразумева инспекцијски надзор који обухвата мање обимне и мање сложене провере означене у чек-листама, односно надзоре који не захтевају посебну припрему пре изласка на лице места, краће време обављања инспекцијског надзора код субјекта надзора, те налагање једноставнијих управних мера, као и једноставну употребу опреме и мерних уређаја. Ова категорија инспекцијских надзора траје краће од једног дана.

д) Четврта категорија - административни инспекцијски надзори и контролни инспекцијски надзори: обухвата инспекцијске надзоре који се врше без изласка на терен, односно прикупљањем података од других органа управе и од других инспектората или у просторијама управе где субјект надзора доноси потребне доказе и где се врши провера поседовања потребних дозвола и сертификата, провера извршења обавеза и слично. Ова категорија обухвата и контролне инспекцијске надзоре при којима се прати извршење раније наложених управних мера. Број инспекцијских надзора ове категорије у току једног дана није ограничен.

2. Прекршајно заштитити интегритет и службено својство инспектора.

За додатно јачање интегритета и службеног својства инспектора, у систем Републике Србије требало би, по узору на моделе из БиХ (оба ентитета), увести правну самозаштиту инспектора. Механизмима који у том смислу постоје у БиХ постиже се ефикасан начин самозаштите и правне заштите инспектора.

Наиме, у Федерацији БиХ, ако субјект надзора није извршио управну меру која се састоји у неновчаној обавези, инспектор ће му изрећи новчану казну ради принудног извршења управне мере. Истовремено са изрицањем новчане казне, инспектор ће субјекту надзора одредити нови рок за извршење, уз претњу новом новчаном казном у случају неизвршења, а ако у поновљеној контроли извршења решења субјект надзора не изврши управну меру која му је наложена решењем ни са овим новим роком, инспектор ће у том, као и сваком наредном надзору, изрећи новчану казну. Распон новчаних казни у наведеним случајевима дат је у казним одредбама Закона о инспекцијама Федерације БиХ.

На сличан начин, у Републици Српској, ако се обавеза изречена у решењу инспектора састоји у извршењу одређене радње или је решењем инспектора извршеник обавезан да нешто допусти или трпи, а извршеник поступа противно таквим обавезама, инспектор ће новчаним казнама принудити извршеника на извршење обавезе. Новчана казна, која се на основу наведеног изриче први пут, одређена је фиксно и износи 1.000 КМ одговорном лицу у правном лицу, републичком органу управе и органу јединице локалне самоуправе и предузетнику, а физичком лицу 500 КМ, а свака следећа новчана казна изриче се у истом износу. Истовремено са изрицањем новчане казне инспектор ће извршенику, ако то природа ствари дозвољава, оставити нови рок за поступање по решењу, који не може бити дужи од 15 дана, уз упозорење да ће му ако до тог рока не поступи по решењу, поново изрећи новчану казну. Ако инспектор оцени да извршеник и поред изречене новчане казне неће поступити по решењу, може му забранити обављање делатности, о чему се извршеник унапред упозорава, а ова забрана траје све док извршеник у потпуности не поступи по решењу.

3. Обезбедити већу самосталност руководиоца инспекције, кроз обједињавање републичких инспекција у инспекторате, као органе у саставу министарстава, којима руководе директори инспектората, у односу на инспекције за које се анализом установи да је то сврсисходно, а овај принцип сходно применити и на јединице локалне самоуправе.

Инспекцијски послови у Федерацији БиХ, Републици Српској, Брчко дистрикту и Кантону Сарајево организовани су у оквиру одговарајућих инспектората (Федерална управа за инспекције послове у Федерацији БиХ, Републички инспекторат за

инспекцијске послове у Републици Српској, Инспекторат Брчко дистрикта, Кантонална управа за инспекцијске послове у Кантону Сарајево). Овакав функционални начин организовања инспекцијских служби има одређених предности, које се огледају пре свега у јединственом руковођењу, планирању послова и доношењу програма рада и њиховој реализацији, те стручном оспособљавању и усавршавању инспектора. У оваквом систему организовања инспекција, лакше је и једноставније обезбедити јединствену примену законских одредби, те дати стручна објашњења и упутства када се инспекцијски надзор обавља у оквиру једног органа управе, као и лакше, брже и једноставније обезбедити набавку, планирање и коришћење материјално-техничких средстава што је један од услова за ефикасно обављање инспекцијског надзора.

С друге стране, потпуна централизација инспекција у државне инспекторате носи и недостатке. Они се, у пракси, посебно огледају у својеврсном одвајању инспекцијских од нормативних, развојних и других стручних послова у управним областима и слабљењу везе између регулације и извршавања, односно надзора над спровођењем закона.

У том смислу, мишљења смо да одређени принципи организације инспекција кроз обједињавање инспекција са сродним делокругом могу и треба да буду имплементирани у Републици Србији, јер је постојећи начин организовања инспекцијских органа довео до њихове расцепканости и, свеукупно, отежаном раду у овој области. Према нашем мишљењу, између постојеће разједињености и великог броја инспекција, с једне, и потпуне централизације и постојања једног, државног инспектората, с друге стране, потребно је пронаћи „средњи пут“, и то тако да се спроведе реорганизација и обједињавање инспекција на паметан и оптималан начин, са остваривањем позитивних страна и једног и другог решења, а уз избегавање њихових негативних страна.

Сматрамо да је потребно у Републици Србији спровести реформу инспекцијског надзора у организационом смислу тако што би се, након анализе сврсисходности, приступило образовању инспектората, као органа у саставу министарстава, као превасходном облику организовања инспекцијских послова, који организационо одговара њиховој природи и обиму, а у односу на инспекције за које се анализом установи да је то сврсисходно. Спровела би се реорганизација републичких инспекција и њихово обједињавање (консолидација) у инспекторате, као органе у саставу министарстава, у односу на инспекције за које се анализом установи да је то сврсисходно, и, последично, њихово укрупњавање и смањење броја републичких инспекција. Укрупњавањем инспекција доводи до боље координације, а на овај начин поједноставиће се одређивање надлежности инспекција, односно решавање сукоба надлежности и смањити негативни сукоби надлежности инспекција. Према томе, обједињавање републичких инспекција са сродним делокругом рада у инспекторате у саставу ресорних министарстава, у односу на инспекције за које се анализом установи да је то сврсисходно, довело би до заокруживања надлежности у областима под надзором инспекција, већем степену законитости и правне сигурности и бољој координацији инспекцијског надзора, те већој делотворности и ефикасности рада инспекција. Притом, обједињавањем сродних инспекција у инспекторате у саставу ресорних министарстава инспекције остају организационо повезане, а не раздвојене од нормативних и других стручних послова у својој области, а истовремено и функционално самосталније, те их је лакше ускладити и координисати – прво унутар инспектората, па потом међу инспекторатима.

На челу инспектората, који би обухватили инспекције са сродним делокругом, у односу на инспекције за које се анализом установи да је то сврсисходно, били би

директори тих инспектората, који би координисали и организовали рад инспектората, те заступали их и представљали.

Сагласно обједињавању републичких инспекција у инспекторате, на становишту смо да би овај принцип требало сходно применити и у јединицама локалне самоуправе – образовањем јединствене унутрашње организационе јединице за инспекцијске послове, када је општинска/градска управа образована као јединствени орган, односно управе за инспекцијске послове, када се градска/општинска управа не образује као јединствени орган, него се образују градске/општинске управе за поједине области.

4. Увећати плату службених лица која обављају инспекцијске послове кроз увођење посебног додатка за обављање инспекцијских послова.

По угледу на решења Босне и Херцеговине, налазимо да је у Републици Србији потребно увести посебан додатак за запослене који обављају инспекцијске послове (инспекцијски додатак). Он би се везивао за запослене – инспекторе, као и остале запослене који раде на пословима праћења стања и процене ризика, припреме плана инспекцијског надзора, извештавања, унутрашње контроле, извршења решења, правног заступања и другим пословима у области вршења инспекцијског надзора и подршке инспекцијском надзору, тј. инспекцијским пословима. Допатак би се односио на запослене свих нивоа јавне власти - Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе (град и општина), као и градска општина.

СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

1. ПРАВНИ ОКВИР

1.1. Уводне напомене

Основни прописи Републике Северне Македоније који уређују статус инспектора, руководиоца инспекција и уопште питања организације инспекција која су од фактичког утицаја на статус и положај ових лица, јесу:

- Закон о инспекцијском надзору;
- Закон о административним службеницима; и,
- Закон о раду у јавном сектору.

Анализа правног оквира који уређује посебна звања у која се разврставају радна места инспектора, правни положај руководиоца инспекције и руководиоца унутар инспекције, каријерно напредовање, распоређивање, премештај, материјална права, усмеравање и праћење рада инспектора, вредновање радне успешности инспектора и самосталност и интегритет инспектора, подразумева да се првенствено проучава право Републике Северне Македоније, због чега су у анализи коришћени, првенствено, изрази употребљени у прописима ове државе. За потребе разумевања израза у прописима ове државе, потребно је истаћи одређене напомене:

Административни службеник: израз употребљен у Закону о административним службеницима који се односи на лице које је засновало радни однос ради обављања административних послова у некој од следећих институција:

- 1) органи државне и локалне власти и других државних органа основаних Уставом и законом;
- 2) институције које врше делатности у области образовања, науке, здравства, културе, рада, социјалне заштите и заштите деце, спорта, као и друге делатности од јавног интереса утврђене законом, а организоване као агенције, фондови, јавне установе и јавна предузећа основана од Републике или општине, града Скопља, као и општина у Граду Скопљу.

У зависности од институције у којој су запослени, административни службеник може бити:

1) **државни службеник**, односно **други вид службеника** утврђен посебним законом (органи државне и локалне власти и других државних органа основаних Уставом и законом); и,

2) **јавни службеник** у институцијама које врше делатности у области образовања, науке, здравства, културе, рада, социјалне заштите и заштите деце, спорта, као и друге делатности од јавног интереса утврђене законом, а организоване као агенције, фондови, јавне установе и јавна предузећа основана од Републике или општине, града Скопља, као и општина у Граду Скопљу.

Попут законодавства Републике Србије и других држава са којима је вршена компаративна анализа статуса инспектора, Закон о административним службеницима примењује се на низ питања која су уређена општим службеничким правом, па стога израз *административни службеник* у овој анализи односи се, без изузетка, на инспекторе.

Институција: израз употребљен у Закону о административним службеницима на месту објашњења израза *административни службеник* који, заправо, означава **послодавца** код кога, сходно предмету анализе, инспектор остварује права, дужности и одговорности из радног односа.

Административни послови: израз употребљен у Закону о административним службеницима који означава стручно-административне, нормативно-правне, извршне, статистичке, **административно-надзорне**, планске, информатичке, кадровске, материјалне, финансијске, рачуноводствене, информативне и друге послове административне природе. По свом обухвату и смислу, послови инспекцијског надзора садржани су у општем опису послова у јавној управи Републике Северне Македоније.

Преглед инспекција у Северној Македонији

У Северној Македонији постоји 28 инспекцијских служби на централном нивоу, које одговарају Влади, с тим што се по организацији и статусу деле у две различите групе:

1) **државни инспекторати** – којих има **13** (Државни девизни инспекторат, Државни инспекторат за грађевинарство и урбанизам, Државни инспекторат за животну средину, Државни инспекторат за пољопривреду, Државни инспекторат за локалну самоуправу, Државни просветни инспекторат, Државни инспекторат за технички преглед, Државни инспекторат за транспорт, Државни инспекторат за рад, Државни инспекторат за шумарство и ловство, Државни комунални инспекторат, Државни тржишни инспекторат и Државни санитарни и здравствени инспекторат).

2) инспекцијске службе у **самосталним органима и институцијама** – којих има **6** (Агенција за лекове и медицинска средства, Агенција за омладину и спорт, Агенција за храну и ветеринарство, Дирекција за заштиту и спасавање, Дирекција за радијациону сигурност и Државни архив Републике Северне Македоније); и,

3) инспекцијске службе унутар **министарстава – органа државне управе** – којих има 7 (Министарство здравља – Сектор хемикалија, Министарство културе, Министарство транспорта и веза – Капетанија пристаништа Охрид, Министарство рада и социјалне политике, Управа за заштиту културног наследства, Управа за сигурност железничког система и Центар за управљање кризама).

На нивоима локалне власти, односно у јединицама локалне самоуправе (општине, Град Скопље и општине у Граду Скопљу), инспекцијске службе образују се као сектори или одељења за инспекцијски надзор са руководиоцем који за свој рад и рад инспекцијске службе одговара градоначелнику. Надлежност локалних инспекцијских служби углавном је везана за изворне надлежности јединице локалне самоуправе, односно поводом јавних послова који су од непосредног заједничког и општег интереса за локално становништво којима планирају, уређују и управљају органи јавне власти на локалном нивоу (попут надзора у комуналним делатностима).

Агенција за лекове и медицинска средства основана је 16. септембра 2014. године, Законом о лековима и медицинским средствима (Сл. Весник на РМ бр. 106/07, 88/10, 36/11, 53/11, 136/11, 11/12, 147/13, 164/13, 27/14, 43/14 и 88/15), као самосталан орган државне управе. Надлежности Агенције, у оквиру инспекцијског надзора, обухватају надзор лекова и медицинских средстава, субјеката производње, промета на велико и промета на мало лекова и медицинских средстава и инспекцијски надзор клиничких испитивања, нежељених ефеката и неисправности лекова. (Детаљније информације доступне на адреси: malmed.gov.mk/)

У **Агенцији за омладину и спорт** формирана је ужа организациона јединица – Одељење за инспекцијски надзор у спорту која у свом делокругу рада обавља следеће активности и послове:

- 1) инспекцијски надзор над радом спортских клубова;
- 2) инспекцијски надзор над радом Националне спортске федерације и других спортских асоцијација;
- 3) инспекцијски надзор над радом других субјеката у делатности спорта, као и стручних спортских радника;
- 4) прати стање у спортским клубовима, националним спортским савезима, другим спортским удружењима и другим субјектима који обављају спортску делатност;
- 5) врши надзор над испуњеношћу услова за обављање спортске делатности;
- 6) припрема анализе, елаборате, прегледе, информације, извештаје и друге материјале; и,
- 7) прикупља извештаје.

(Детаљније информације доступне на адреси: www.ams.gov.mk/)

Агенција за храну и ветеринарство — Сектор за инспекцијски надзор учествује у припреми закона и подзаконских аката, програма и других аката из области ветерине,

безбедности хране и материјала који долазе у контакт са храном и храном за животиње, обавља стручну сарадњу и размену информација између осталих одељења и одељења Агенције, стара се о ажурирању евиденције о раду ветеринарских инспектора и државних инспектора за храну на граничним прелазима и учествује и спроводи активности на међународном нивоу у вези са потребама Сектора. Сектор се стара о начину организовања и вршења стручне контроле оператера храном, храном за животиње и других физичких и правних лица, у складу са важећом законском регулативом из области ветеринарског јавног здравља, израђује анализе и извештаје и обавља друге послове, везано за јавно ветеринарско здравство. Сектор за инспекцијски надзор покрива контролу хране и хране за животиње за увоз, извоз, транзит и реекспорт и контролу живих животиња за увоз, транзит, извоз и реекспорт. Радни задаци овог сектора одвијају се и на граничним прелазима, на граничним терминалима у унутрашњости земље и у магацинима у којима се чувају храна и сточна храна или на местима где се живе животиње шаљу на држање. Сектор такође контролише храну и производе и материјале који долазе у контакт са храном током увоза, транзита, извоза и реекспорта. Сектор координира радом ужих унутрашњих јединица у његовом саставу:

- Одељења за државну инспекцију за здравствену заштиту животиња;
- Одељења државне инспекције за ветеринарско јавно здравље;
- Одељења за државну инспекцију хране неживотињског порекла;
- Одељења за државну ветеринарску инспекцију на граничном прелазу;
- Јединице за државну инспекцију на граничном прелазу за храну неживотињског порекла; и,
- Одељења за међународну трговину и сертификацију.

(Детаљније информације доступне на адреси: www.fva.gov.mk/)

Дирекција за заштиту и спасавање настала је 2005. године спајањем дела Министарства одбране надлежног за цивилну заштиту и дела Министарства унутрашњих послова надлежног за инспекцију заштите од пожара. Инспекцијске надзоре спроводи поводом примене Закона о заштити и спасавању, Закона о ватрогасним пословима и подзаконским прописима донетим на основу ових закона. Сектор генералног инспектора врши инспекцијски надзор, саставља записнике и друге писане акте инспектора за заштиту и спасавање, врши надзор над оперативним радом ватрогасних јединица, организацијом гашења пожара, одржавањем, сервисирањем и испитивањем фиксних инсталација за откривање, јављање и гашење пожара, као и над одржавањем, сервисирањем и испитивањем противпожарних апарата, врши анализу, процену и истраживање области у међународној, регионалној и билатералној сарадњи у области инспекцијског надзора, сагласно законом којим се уређују права, обавезе и надлежности генералног инспектора. Одељење за инспекцијски надзор организује, усмерава и координише рад одељења, као и 35 подручних јединица Дирекције, у обављању послова инспекцијског надзора, проверава поступање инспектора одељења у погледу благовременог уноса података о извршеном надзору у електронску базу података, ради на стручним анализама у области инспекцијског надзора. Одељење за

правне и административне послове и аналитику такође учествује у организацији и спровођењу инспекцијских надзора, прикупља податке и обрађује их у електронској бази података о субјектима инспекцијског надзора, извршним инспекцијским надзорима и сл., врши аналитичку обраду података из области инспекцијског надзора, припрема предлоге планова, програма, извештаја и других законом прописаних докумената у области инспекцијског надзора, припрема акте за потребе рада Сектора и непосредно вршење инспекцијског надзора.

(Детаљније информације доступне на адреси: www.dzs.gov.mk/)

Дирекција за радијациону сигурност је самостални орган државне управе и има својство правног лица. Врши надзор над стручним радом правних лица која раде са изворима јонизирајућег зрачења (преко овлашћених стручних институција) и врши инспекцијски надзор. У *Одељењу за инспекцијски надзор* систематизована су радна места:

- *руководилац одељења* – виши инспектор за радијациону сигурност (Б4) (одговара директору) – подноси предлог годишњег програма и месечних планова за вршење инспекцијског надзора током године, подноси предлог-план за рад одељења сагласно временом интервалу за редовну инспекцијску контролу, подноси периодични и годишњи извештај о спровођењу програма рада одељења, подноси предлоге за јавне политике по начелним питањима у надлежности Дирекције, прикупља и контролише инспекцијске извештаје и издаје налоге за ванредни инспекцијски надзор и инспекцијску контролу у случају ванредног догађаја, врши инспекцијски надзор и спроводи дозиметријска мерења, подноси предлоге на нацрте законских и подзаконских аката у надлежности Дирекције и подноси предлоге на нацрте меморандума, билатералних и мултилатералних међународних споразума, прати и примењује законске и подзаконске акте у надлежности Дирекције, укључујући и међународне споразуме којима је Република Северна Македонија приступила или их је ратификовала;

- *инспектор за радијациону сигурност* – саветник инспектор (В1) (одговара руководиоцу одељења) – спроводи инспекцијске надзоре у области радијационе и нуклеарне сигурности и безбедности. Способан на самостално извршава најсложеније задатке. Врши инспекцијски надзор над испуњеношћу законских предуслова за отпочињање делатности рада са изворима јонизирајућег зрачења и нуклеарног материјала, над радом правних лица која раде са изворима јонизирајућег зрачења и нуклеарног материјала, над испуњеношћу услова утврђених издатом дозволом/лиценцом и врши контролу употребе инструмената за детекцију зрачења од стране службеника Управе царина на граничним прелазима и у унутрашњости; врши инспекцијски надзор над увозом, извозом, транспортом, превозом и набавком извора јонизирајућег зрачења и нуклеарног материјала; при утврђеним неправилностима и повредама прописа од стране правних лица, као и у случају непридржавања услова прописаних дозволом за обављање делатности и лиценцом, предузима мере сагласно закону и подноси захтев за покретање прекршајног поступка и кривичну пријаву правосудним органима; врши дозиметријска мерења и

процењује ефективну дозу изложености јонзирајућем зрачењу приликом инспекцијских надзора; подноси стручне анализе, информације и друге материјале за радна тела и учествује у припреми предлога плана годишњег програма и месечних планова за инспекцијски надзор током године; води евиденцију о прекршајним поступцима и води евиденцију за управну статистику у предметима који се односе на извршене инспекцијске надзоре.

- *млађи инспектор за координацију инспекцијског надзора* – млађи инспектор (В4) (одговара руководиоцу одељења) – обавља најједноставније рутинске послове и задатке као подршку спровођењу инспекцијског надзора радијационе и нуклеарне сигурности, безбедности под надзором и контролом руководиоца одељења – државног службеника са вишим звањем. Помаже у вршењу инспекцијског надзора над техничком сигурности опреме великог ризика, физичком заштитом нуклеарног материјала и нуклеарних постројења; пружа техничку помоћ инспекторима одељења приликом употребе инструмената неопходних за инспекцијски надзор и стара се о инструментима; помаже у припреми и подношењу записника о извршеном инспекцијском надзору и помаже у припреми решења и захтева за покретање прекршајних и других поступака; помаже при вршењу дозиметријских мерења; прикупља податке и информације потребне за израду стручних анализа, информација и других материјала за радна тела; помаже у подношењу предлога годишњег програма и месечних планова за вршење инспекцијских надзора током године; помаже у вођењу евиденције прекршајних поступака и помаже у вођењу евиденције управне статистике за предмете који се односе на извршене инспекцијске надзоре; прати и примењује законске и подзаконске акте у надлежности Дирекције, укључујући и међународне споразуме којима је Република Северна Македонија приступила или их је ратификовала.

(Детаљније информације доступне на адреси: www.drs.gov.mk/)

Државни архив Републике Северне Македоније врши инспекцијски надзор над спровођењем одредаба Закона о архивској грађи врши Државни архив Републике Северне Македоније, преко *Одељења за инспекцијски надзор* које делује у оквиру *Сектора за инспекцијски надзор, стручни надзор и помоћ имаоцима*. Одељење за инспекцијски надзор врши увид у архивски рад имаоца јавне архивске и документарне грађе и канцеларијско-архивски рад имаоца приватне архивске и документарне грађе. Инспектори за архивску грађу имају дозволе за вршење инспекцијског надзора које издаје Инспекцијски савет, а надзор се врши у складу са Законом о архивској грађи и Законом о инспекцијском надзору, као и законима о општем управном поступку и прекршајном поступку.

Сектором руководи *руководилац сектора*, у својству руководећег административног службеника (Б2) (одговара директору), који својим радом треба да оствари циљ ефикасног, ефективног и квалитетног руковођења, давања савета, упутстава или помоћи при руковођењу институцијом или организационом јединицом у саставу институције. Исти радни циљ је и пред *руководиоцем одељења за инспекцијски надзор*, у звању вишег инспектора (Б4)(одговара директору) који организује, даје потребна упутства и координира рад одељења, врши непосредну контролу и надзор над

извршавањем послова одељења и распоређује послове и задатке службеницима у одељењу; подноси годишњи план рада инспекцијске службе, годишњи програм специјализиране обуке за инспекторе, шестомесечни извештај о раду за сваког инспектора, месечни план рада за сваког инспектора, односно подноси План рада одељења и износи извештај о спровођењу програма одељења, сарађује са другим руководиоцима одељења у Државном архиву; а кроз предлог рада одељења, учествује у припреми Програма рада одељења, као саставног дела програма рада органа. Врши инспекцијски надзор, припрема материјале за стручно обављање инспекцијског надзора, који износи на Колегијуму Државног архива. Учествује у оцењивању административних службеника.

Извршилачка радна места у Државном архиву су систематизована у звањима саветник – инспектор (В1 – сложени радни задаци инспекцијског надзора – 5 извршилаца), помоћник инспектор (В3 – врши инспекцијски надзор по стицању лиценце за инспектора – 1 извршилац), млађег инспектора (В4 – правилно спровођење одређених функција у делокругу одељења који се односе на инспекцијске послове; извештава одговорно лице субјекта инспекцијског надзора о почетку надзора и записнички утврђује мере и рокове за отклањање неправилности у поступању са архивским материјалом; поступа по иницијативама за спровођење инспекцијског надзора и извештава подносиоца о поступању по иницијативи; врши инспекцијски надзор по стицању лиценце за инспектора, врши обраду предмета инспекцијског надзора – 10 извршилаца).

(Детаљније информације доступне на адреси: www.arhiv.gov.mk/)

Државни девизни инспекторат је орган у саставу Министарства финансија, са својством правног лица.⁹

Организован је у два одељења:

1) Одељење за инспекцијски надзор и аналитику:

- вршење инспекцијског надзора девизног пословања над резидентима који нису банке, штедионице и мењачнице са дозволом за рад, као и над нерезидентима;
- праћење и проучавање законских и подзаконских аката из области девизног и спољнотрговинског пословања;
- предузимање мера за отклањање уочених неправилности и незаконитости;
- припрема информација, анализа и извештаја о утврђеним неправилностима и незаконитостима;
- предлагање измена и допуна закона или подзаконских аката и учешће у њиховој припреми;
- усвајање нацрта планова и извештаја о раду Државног девизног инспектората;
- успостављање сарадње са другим надлежним органима;

⁹ На интернет страници Министарства финансија (<https://finance.gov.mk/државен-девизен-инспекторат>) стоји податак да овај инспекторат нема својство правног лица. Међутим, из других доступних извора утврђено је да ова инспекција има својство правног лица и директора као руководеће лице инспекцијске службе, што је уосталом потврђено и увидом у Правилник о систематизацији радних места Министарства финансија.

- предлагање и предузимање мера у сарадњи са другим органима;
- припремање решења у управном поступку и закључака за њихово извршење;
- изјашњавање по жалбама против решења донетих у управном поступку другостепеном органу;
- аналитичко праћење и проучавање појава, неправилности и незаконитости утврђених инспекцијским надзором;
- израда анализа, информација и извештаја са аналитичке обраде налаза инспекцијског надзора;
- припрема упутстава и инструкција за спровођење јединствене примене прописа из области девизног и спољнотрговинског пословања;
- вођење деловодника Инспектората;
- архивирање свих предмета припремљених у Инспекторату према плану архивских ознака и листама категорија за чување архивске грађе као и попис архивске грађе према важећим законским и подзаконским актима.

2) Одељење за правне послове и девизне прекршиоце:

- праћење и проучавање законских и подзаконских аката који се односе се на девизно и спољнотрговинско пословање;
- припремање решења у управном поступку и закључака за њихово извршење, као и предузимање других законских мера у управном поступку;
- припремање захтева за покретање прекршајног поступка за све прекршаје из области девизног и спољнотрговинског пословања за које је Инспекторат законом овлашћен; подношење пријаве за кривична дела и предузимање законских мера у кривичном поступку;
- припрема упутстава и инструкција за спровођење јединствене примене прописа из области девизног и спољнотрговинског пословања;
- вођење прекршајног поступка за све прекршаје из области девизног и спољнотрговинског пословања предвиђене законом;
- припрема свих одлука и решења за изрицање прекршајних санкција као и за њихово извршење у току извршног поступка;
- вођење Уписника за предмете за девизне прекршаје који сачињава комисија за прекршаје Инспектората;
- вођење посебне евиденције за правна лица и одговорна лица у правним лицима којима је изречена управна или прекршајна санкција (засебне писане и електронске евиденције);
- вођење евиденције о извршењу раније донетих решења у управном и прекршајном поступку;
- рад на финансијско пословима у вези наплате изречених прекршајних санкција од девизних прекршаја правних лица и одговорних лица у правним лицима;
- предузимање потребних законских мера за њихову наплату;
- обављање симултаног и писменог превођења са македонског на албански и са албанског на македонски;
- превод писама и других поднесака странака - припадника албанске заједнице у Републици Македонији за послове из делокруга Инспектората.

(Детаљније информације доступне на адреси: www.finance.gov.mk/)

Државни инспекторат за грађевинарство и урбанизам има својство правног лица и успостављен је као орган државне управе надлежан за вршење инспекцијског надзора

над спровођењем Закона о грађењу и Закона о просторном и урбанистичком планирању. Висија и циљ ове инспекције је да буде високо квалитетна институција, која ће својим радом и појачаним надзорима допринети ефикасно спровођење закона за које је надлежна. Начелно, реч је о основним захтевима за градњу независно од намене, у складу са параметрима планске документације, извођење радова и пројектовање по високом квалитету (механичка отпорност, стабилност, сеизмичка заштита и рационално уређивање и коришћење простора са најбољим условима и у сагласности са еколошким стандардима, хуманих услова живота и рада за грађане).

Овај инспекторат састоји се из ужих унутрашњих јединица:

Сектор за инспекцијски надзор (који чине два одељења):

- Одељење за инспекцијски надзор у области грађевинарства;
- Одељење за инспекцијски надзор у области урбанизма;
- Одељење за нормативно правне, опште и административне послове;
- Одељење за јавне набавке и комуникационе технологије;
- Одељење за управљање људским ресурсима; и,
- Одељење за финансијска питања.

Руководилац одељења за инспекцијски надзор у грађевинарству има звање вишег инспектора, а извршилачка радна места тренутно су попуњена са 4 саветника - грађевинска инспектора и 1 млађим грађевинским инспектором.

(Детаљније информације доступне на адреси: www.digu.gov.mk/)

Државни инспекторат за животну средину има својство правног лица, у коме су формиране следеће унутрашње организационе јединице за обављање послова из надлежности овог инспектората (према подацима из јула 2021. године):

- Сектор за инспекцијски надзор животне средине и природе (са 6 подручних одељења);
- Сектор водопривредне инспекције (1 главни водопривредни инспектор и 1 инспектор – извршилац, што је оцењено недовољним за обављање послова ове инспекције која треба да има 2 подручна одељења – Запад и Исток);
- Сектор за координацију, опште и правне послове и међународну сарадњу;
 - Одељење за опште и правне послове и набавке; и,
 - Одељење за подршку, аналитику и међународну сарадњу инспектората;
- Одељење за финансијска питања.

Министарство финансија је јуна 2021. године одобрила ревидирани План запошљавања којим је предвиђено попуњавање 7 радних места на конкурс за запошљавање и 1 унапређење. Нова запошљавања се односе на: генералног инспектора за животну средину; инспектора животне средине у Скопском региону; млађег инспектора за животну средину у Скопском региону; млађег инспектора за животну средину у месту Пробиштип; инспектора за животну средину у Куманову; инспектора за животну средину у Велесу; млађег сарадника за аналитику и међународну сарадњу у инспекторату. Запошљавања су планирана за другу половину 2021. године.

(Детаљније информације доступне на адреси: www.sei.gov.mk/)

Државни инспекторат за пољопривреду и његове надлежности, организација и послови уређени су Законом о државном инспекторату за пољопривреду („Службени

гласник РСМ“, бр. 20/09, 53/11, 164/13, 43/14, 33/15, 88/15, 149/15, 39/16, 172/16 и 83/18). Овим законом обезбеђује се организовано и ефикасно вршење инспекцијског надзора у области пољопривреде, руралног развоја, рибарства и аквакултуре. Инспекторат је орган у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, са својством правног лица који има сопствена буџетска средства као буџетски корисник прве линије, самостално спроводи поступак за запошљавање у складу са законом и одлучује о правима и обавезама из радног односа. Послове из своје надлежности инспекторат извршава преко:

- директора инспектората;
- државних пољопривредних инспектора и државних фитосанитарних инспектора;
- стручне службе Инспектората; и,
- рибочувара на државним риболовним водама.

(Детаљније информације доступне на адреси: www.diz.gov.mk/)

Државни инспекторат за локалну самоуправу успостављен је Законом о државном инспекторату за локалну самоуправу, са циљем да се обезбеди најефективнији, најефикаснији и правно уређени систем надзора над законитошћу прописа општина, града Скопља и општина у Граду Скопљу (у даљем тексту закона одређени као: општина) и да се унапреди њихова законитост. Прописима општине сматрају се статут, програми, планови, одлуке, решења, закључци и други општи акти које доноси савет општине и акти којима се успоставља међуопштинска сарадња, као и појединачни акти које доноси градоначелник општине за извршавање аката савета општине. Надзор над законитошћу описаних прописа обухвата и надзор над поступком за њихово доношење. Послови у надлежности овог инспектората извршавају се преко директора инспектората и инспектора за локалну самоуправу. Унутрашња организација, у складу са законом, уређује се актом о унутрашњој организацији који доноси директор.

Уколико инспектор утврди да за одређени пропис општине послове услови за обуставу његове примене услед неусаглашености са уставом или законом, предлаже доношење решења о обустави примене прописа, а потом подноси и иницијативу за спровођење поступка оцене уставности и законитости прописа пред Уставним судом. Решење о обустави даље примене и иницијативу за оцену уставности и законитости доноси директор инспектората и исте објављује у року од три дана на интернет страници Министарства локалне самоуправе. На питања поступка у вези са доношењем ових аката, примењују се одредбе Закона о локалној самоуправи.

(Детаљније информације доступне на адреси: www.dils.gov.mk/)

Државни просветни инспекторат има својство правног лица и врши надзор над испуњавањем образовних стандарда, обезбеђења квалитета образовања и васпитања, делотворности кроз оцењивање рада образовно-васпитних установа, као и примену закона, других прописа и општих аката из области васпитања и образовања и васпитања; над образовним институцијама, високошколским установама и у научним установама; над применом закона којима се уређује високошколска делатност; над спровођењем закона, других прописа и општих аката којима се уређују домови

ученика. Инспекторат је успостављен *Законом о просветној инспекцији*. Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места (са изменама и допунама почетком 2021. године) утврђено је укупно 133 радна места. Крајем 2018. године попуњено је било 99 радних места, од којих 97 радних места су била службеничка радна места (административни службеници) и 2 радна места помоћно-техничких лица (намештеници).

Посебни услови за рад инспектора прецизирани су правилником, уз законски основ у Закону о просветној инспекцији:

- категорија Б – руководећи инспектори;

Б2 – II ниво руководећег инспектора – главни инспектор; и,

Б4 – IV ниво руководећег инспектора – виши инспектор.

- категорија В – инспектори.

Руководећи инспектор Б категорије мора испунити посебни услов радног места у погледу стручне квалификације – за све нивое – најмање 240 ECTS бодова или завршен VII/1 степен стручне спреме.

У оквиру категорије В – инспектори, у Државном просветном инспектору се утврђује ниво радног места инспектора В1 – инспектор I нивоа, Саветник инспектор, који мора испуњавати:

- посебни услов радног места у погледу стручне квалификације – за све нивое – најмање 240 ECTS бодова или завршен VII/1 степен стручне спреме;

- посебне радне компетенције:

- 1) пет година радног искуства у васпитно-образовној установи верификованој од Министарства образовања и науке;
- 2) поседовање потврде о познавању компјутерских програма за канцеларијско пословање; и,
- 3) поседовање лиценце за инспектора у области у надлежности инспекцијске службе.

- опште радне компетенције за средњи ниво:

- 1) решавање проблема и одлучивање у раду у свом делокругу;
- 2) учење и развој;
- 3) комуникација;
- 4) остваривање резултата;
- 5) рад са другима/тимски рад;
- 6) стратешка свест;
- 7) оријентисаност ка клијентима/учесницима;

8) финансијско управљање.

Државни просветни инспекторат има следеће унутрашње организационе јединице:

- 1) Сектор стручно-административних послова;
 - 1.1) Одељење за опште и административне послове;
 - 1.2) Одељење за управљање људским ресурсима;
- 2) Сектор за инспекцијски надзор и оцењивање квалитета предшколског, основног, средњег, високог и другог образовања
 - 2.1-2.8) Подручним одељењима руководи руководећи инспектор (Б4) у звању вишег инспектора. Подручна одељења у вардарском, пелагонијском, скопском, североисточном, југозападном, источном, југоисточном и полошком планском региону.
 - 2.9) Одељење за инспекцијски надзор високог образовања, научних института и студентских домова;
- 3) Одељење за финансијска питања;
- 4) Одељење интерне ревизије;

(Детаљније информације доступне на адреси: <https://dip.gov.mk/>)

Државни инспекторат за технички преглед извршава активности инспекцијског надзора о коришћењу техничке опреме и условима које треба да испуњавају независна правна лица за вршење техничких прегледа и периодичних испитивања, као и начин за прописивање техничких прописа за техничку опрему. *Послове инспекцијског надзора техничке опреме* инспекторат врши као независан орган, спроводећи подзаконске акте Министарства економије. Има својство правног лица, својство буџетског корисника прве линије, самосталан је у односу на Министарство економије иако има својство органа у саставу.

Послове техничког прегледа и периодичних испитивања техничке опреме врше независна овлашћена и акредитована тела за техничке прегледе и периодична испитивања (<https://diti.gov.mk/mk/inspekcijski-tela>, стандард *en 17025*).

Државни инспекторат за технички преглед врши инспекцијски надзор над применом закона и техничких прописа приликом коришћења техничке опреме у областима:

- Експлоатација минералних сировина и геолошка истраживања;
- Опрема под притиском;
- Преносива опрема под притиском;
- Лифтови, жичаре, дизалице и транспортери;
- Производи и инсталације намењени за употребу у потенцијално експлозивним срединама; и,
- Електричне електране, Електрични уређаји ниског напона.

Инспекторат садржи следеће организационе целине:

- Сектор за инспекцијски надзор над експлоатацијом минералних сировина и геолошких истраживања

- Одељење за вршење на инспекцијског надзор над експлоатацијом минералних сировина и геолошких истраживања
- Подручно одељење за регион Штип са градовима: Берово, Валандово, Винаца, Гевгелија, Делчево, Кочани, Пробиштип, Радовиш, Свети Николе и Струмица
- Подручно одељење за регион Тетово са градовима: Гостивар, Дебар, Кичево, Македонски Брод, Охрид и Струга
- Сектор за инспекцијски надзор над техничком опремом
 - Одељење за инспекцијски надзор опреме под притиском
 - Одељење за инспекцијски надзор на електро-енергетским постројењима, производима, уређајима и постројењима намењених за рад у експлозивној атмосфери
 - Одељење за инспекцијски надзор лифтова, жичара, дизалица и транспортера
- Сектор за нормативно-правне, опште и управне послове
 - Одељење за правне и управне послове
 - Одељење за опште послове
 - Одељење за финансијска питања
 - Одељење за управљање људским ресурсима.

Радам сектора руководи руководиоца сектора, а у случају његове одсуства или спречености, помоћник руководиоца сектора или руководиоца одељења којег он овласти.

Радам одељења руководи руководиоца одељења, а у случају његовог одсуства или спречености, стручан државни службеник са највишим звањем у одељењу којег руководиоца овласти.

Сектором за инспекцијски надзор над експлоатацијом минералних сировина и геолошких истраживања руководи запослени у звању главног инспектора, нивоа Б2, који одговара директору инспектората. Одељењем за инспекцијски надзор над експлоатацијом минералних сировина и геолошких истраживања руководи запослени у звању вишег инспектора, нивоа Б4, који одговара руководиоцу сектора. Извршилачка радна места у овом одељењу су систематизована под називом „Државни инспектор за рударство“ односно „Државни инспектор за геологију“, за које је потребно звање саветника инспектора, ниво В1, који одговара руководиоцу одељења.

Од млађих звања систематизовано је радно место „Млађи државни инспектор за рударство“, нивоа В4, у чијим радним задацима су:

- помоћ при вршењу послова који су у функцији извршавања послова одељења и спровођење најједноставнијих рутинских послова и задатака у делокругу рада одељења, под надзором и контролом руководиоца одељења;
- праћење и проучавање законских и других прописа и општих аката у надлежности одељења;
- помоћ при припреми докумената, решења и других аката из делокруга одељења;
- помоћ при припреми материјала и стручних анализа из области експлоатације минералних сировина и геолошких истраживања;
- помоћ у прикупљању и обради општих података;

- помоћ у истраживању и упоређивању законске регулативе у земљи и иностранству у области експлоатације минералних сировина и геолошких истраживања;
- вршење инспекцијског надзора по стицању лиценце за инспектора.

(Детаљније информације доступне на адреси: <https://www.diti.gov.mk/>)

Државни инспекторат за транспорт је орган у саставу Министарства транспорта и веза, који спроводи инспекцијске надзоре над применом следећих закона (и подзаконских аката који су на основу њих донети):

- Закон о превозу у путном саобраћају;
- Закон о жичарама и ски-лифтовима;
- Закон о превозу опасних материја путем и у железничком саобраћају;
- Закон о јавним путевима; и,
- Закон о радном времену, обавезним одморима мобилних радника у путном саобраћају и уређајима за записивање¹⁰ у путном саобраћају.

Радна места инспектора су правилником систематизована и утврђени су посебни услови утврђени Законом о инспекцијском надзору, тако што су радна места класифицирана у две категорије:

- категорија Б – руководећи инспектори; и,
- категорија В – инспектори (реч је о извршилачким радним местима).

У оквиру категорије Б, утврђени су следећи нивои и услови за радно место:

- Б1 – руководећи инспектор првог нивоа (генерални инспектор) – најмање 10 година радног искуства из области надлежности инспекцијске службе, од којих најмање 5 година на радном месту нивоа В1;
- Б2 – руководећи инспектор другог нивоа (главни инспектор) – најмање 8 година радног искуства из области надлежности инспекцијске службе, од којих најмање 3 година на радном месту нивоа В1;
- Б3 – руководећи инспектор трећег нивоа (помоћник главног инспектора) – најмање 6 година радног искуства из области надлежности инспекцијске службе, од којих најмање 2 година на радном месту нивоа В1;
- Б4 – руководећи инспектор четвртог нивоа (виши инспектор) – најмање 4 година радног искуства из области надлежности инспекцијске службе, од којих најмање 1 година на радном месту нивоа В1.

Сви инспектори Б нивоа морају испуњавати посебни услов радног места у погледу стручне квалификације – најмање 300 ECTS бодова стечених образовањем у одговарајућој струци или завршен VII/1 степен.

Потребно радно искуство за инспектора В нивоа је:

- В1 – инспектор првог нивоа (саветник инспектор) – најмање 3 године радног искуства из области надлежности инспекцијске службе, од којих најмање 2 године на радном месту нивоа В2;

¹⁰ Реч је о тахографима.

- B2 – инспектор другог нивоа (самостални инспектор) – најмање 2 године радног искуства из области надлежности инспекцијске службе, од којих најмање 1 година на радном месту нивоа B3;
- B3 – инспектор трећег нивоа (помоћник инспектор) – најмање 1 година радног искуства из области надлежности инспекцијске службе;
- B4 – инспектор четвртог нивоа (млађи инспектор) – са или без радног искуства.

Сви инспектори В нивоа морају испуњавати посебни услов радног места у погледу стручне квалификације – најмање 300 ECTS бодова стечених образовањем у одговарајућој струци или завршен VII/1 степен.

Поред наведених, постоје и посебни услови који проистичу из материјалних закона чију примену инспектори надзиру. Ови услови су, такође, наведени у Правилнику о систематизацији радних места у Државном инспекторату за транспорт (измене и допуне 2018. године):

Саобраћајни инспектор – посебни услов из Закона о превозу у путном саобраћају:

- има најмање 240 ECTS бодова стечених образовањем или завршен VII/1 степен у области саобраћајних (техничких) наука или правних наука, што доказује уверењем;
- има пет година радног искуства у области саобраћаја (техничких) или правних наука;
- испуњава друге услове утврђене актом о систематизацији радних места;
- поседује потврду о активном познавању компјутерских програма за канцеларијско пословање; и,
- лиценца за инспектора у области надлежности инспекцијске службе.

Државни инспектор за путеве – посебни услов из Закона о јавним путевима:

- има најмање 300 ECTS бодова стечених образовањем или завршен VII/1 степен у области саобраћаја или грађевинарства, што доказује уверењем;
- има пет година радног искуства у области грађевинарства или саобраћаја;
- испуњава друге услове утврђене актом о систематизацији радних места;
- поседује потврду о активном познавању компјутерских програма за канцеларијско пословање; и,
- лиценца за инспектора у области надлежности инспекцијске службе.

Државни инспектор за жичаре и ски лифтове – посебни услов из Закона о жичарама и ски лифтовима:

- има најмање 300 ECTS бодова стечених образовањем или завршен VII/1 степен у области машинства, грађевинарства или електротехнике, што доказује уверењем;
- има пет година радног искуства у области машинства, грађевинарства или електротехнике;
- испуњава друге услове утврђене актом о систематизацији радних места;

- поседује потврду о активном познавању компјутерских програма за канцеларијско пословање; и,
 - лиценца за инспектора у области надлежности инспекцијске службе.
- (Детаљније информације доступне на адреси: <https://www.dti.gov.mk/>)

Државни инспекторат за рад функционише као орган у саставу Министарства рада и социјалне политике и за свој рад непосредно је одговоран Инспекцијском савету и Влади Републике Северне Македоније. Спроводи инспекцијски надзор над применом закона и подзаконских аката донетих на основу њих:

- Закон о радним односима;
- Закон о агенцијама за привремено запошљавање;
- Закон о забрани и спречавању обављања нерегистроване делатности;
- Закон о запошљавању и раду странаца;
- Закон о исплати зарада у Републици Северној Македонији;
- Закон о евиденцијама у области рада;
- Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености;
- Закон о запошљавању инвалидних лица;
- Закон о минималној плати;
- Закон о мирном решавању радних спорова;
- Закон о волонтирању;
- Закон о безбедности и здрављу на раду;

Попут других инспекција, Инспекторат рада је објавио списак инспектора у надлежности овог органа https://dit.gov.mk/?page_id=192#spisoknainspektori. Правилником о систематизацији радних места предвиђени су потребни посебни услови за запошљавање инспектора, и то:

- за руководеће инспекторе (Б ниво):

- потврда о положеном испиту за административно управљање;

- радно искуство, и то:

- Б1 (генерални инспектор) – најмање 6 година радног искуства у струци, од којих најмање 2 године на руководећем радном месту у јавном сектору, односно најмање 10 година радног искуства у струци, од којих најмање 3 године на руководећем радном месту у приватном сектору;

- Б2 (главни инспектор) – најмање 5 година радног искуства у струци, од којих најмање 2 године на руководећем радном месту у јавном сектору, односно најмање 8 година радног искуства у струци, од којих најмање 3 године на руководећем радном месту у приватном сектору;

- Б3 (помоћник главног инспектора) и Б4 (виши инспектор) – најмање 4 године радног искуства у струци, од којих најмање 1 година на руководећем радном месту у јавном сектору, односно

најмање 6 година радног искуства у струци, од којих најмање 2 године на руководећем радном месту у приватном сектору.

- за инспекторе (В ниво):

- стручне квалификације:

- В1 – ниво квалификације VI/A по Македонском оквиру квалификација и стечених најмање 240 ECTS бодова или завршен VII/1 степен;

- В2, В3 и В4 – ниво квалификације VI/B по Македонском оквиру квалификација и стечених најмање 180 ECTS бодова или завршен VII/1 степен;

- радно искуство:

- В1 (саветник инспектор) – најмање 3 године радног искуства по дипломирању;

- В2 (самостални инспектор) – најмање 2 године радног искуства по дипломирању;

- В3 (помоћник инспектор) – најмање 1 година радног искуства по дипломирању;

- В4 (млађи инспектор) – са или без радног искуства по дипломирању.

Сви инспектори (Б и В нивоа) морају активно познавати један од три најчешће коришћења језика Европске уније (енглески, француски или немачки) и активно познавати компјутерске програме за канцеларијско пословање.

(Детаљније информације доступне на адреси: <https://dit.gov.mk/>)

Државни инспекторат за шумарство и ловство успостављен је 2008. године доношењем Закона о шумарској и ловној инспекцији. Инспекторат врши послове инспекцијског надзора као орган у саставу *Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде*. Инспекторатом руководи директор којег именује и разрешава Влада Републике Северне Македоније. Чланом 8а. пречишћеног текста закона прописана су звања инспектора:

- 1) млађи инспектор;
- 2) инспектор;
- 3) виши инспектор;
- 4) помоћник главног инспектора; и,
- 5) главни инспектор.

Општи услови запошљавања у шумарској и ловној инспекцији ослањају се на опште услове запошљавања државних службеника:

- млађи инспектор може бити службеник који испуњава услове за звање млађег сарадника и сарадника по Закону о административним службеницима;
- инспектор може да буде службеник који испуњава услове за звање виши сарадник и саветник по Закону о административним службеницима;
- виши инспектор је службеник који испуњава услове за звање руководиоца одељења по Закону о административним службеницима;
- помоћник главног инспектора је службеник који испуњава услове за звање помоћник руководиоца сектора по Закону о административним службеницима;
- главни инспектор је службеник који испуњава услове за звање руководиоца сектора по Закону о административним службеницима.

Посебан услов у погледу стручне квалификације и радног искуства прописан је чланом 15. Закона о шумарској и ловној инспекцији, при чему инспектор може да буде дипломирани шумарски инжењер-смер шумарство са најмање 4 године радног искуства у струци или магистар истог смера са најмање две године радног искуства који испуњава услове за заснивање радног односа и опште услове прописане законом и подзаконским актима за административне службенике. Ловни инспектор може да буде доктор ветеринарске медицине, са најмање 4 године радног искуства у струци или магистар са најмање 2 године радног искуства који испуњава услове за заснивање радног односа и опште услове прописане законом и подзаконским актима за административне службенике.

(Детаљније информације доступне на адреси: <http://www.mzsv.gov.mk/>)

Државни комунални инспекторат врши надзор над применом Закона о комуналним делатностима, Закона о снабдевању водом за пиће и одвођењу урбаних отпадних вода, Закона о зеленилу, Закона о јавној чистоћи, Закона о гробљима и погребним услугама и Закона о забрани и спречавању вршења нерегистрованих делатности. Руководилац инспектората је директор, а према објављеним подацима, у Одељењу за инспекцијски надзор запослено је 5 инспектора (4 саветника инспектора и 1 млађи комунални инспектор). Инспекторат има својство органа у саставу, својство правног лица и располаже сопственим буџетским средствима прве линије.

Осим инспектората као инспекције *републичког ранга*, Закон о комуналним делатностима прописује да надзор над спровођењем овог закона врше и инспектори *јединица локалне самоуправе* (општински комунални инспектори, комунални инспектори Града Скопља и комунални инспектори општина у Граду Скопљу).

Надлежности између ова два нивоа инспекција подељене су на функционални начин по следећем принципу:

- **државни комунални инспектори** врше инспекцијски надзор над правним и физичким лицима која врше комуналну делатност од значаја за Републику, и то над:

- 1) јавним предузећима за вршење комуналне делатности основане од Владе;
- 2) правним и физичким лицима којима је Влада Македонија поверилац вршење сопствене комуналне делатности; и,
- 3) у хитним случајевима када, у случају одлагања, може настати опасност по живот и здравље грађана и штете по имовину.

- **општински комунални инспектори** врше инспекцијски надзор над:

- 1) јавним предузећима за вршење комуналне делатности основаним од општине, односно општина града Скопља;
- 2) физичким и правним лицима којима је општина поверилац вршење сопствених комуналних делатности у складу са законом;
- 3) јавним предузећима за вршење комуналних делатности основаних од града Скопља;
- 4) физичких и правних лица којима је град Скопље поверио вршење сопствених комуналних делатности у складу са законом;
- 5) примене одредаба Одлуке о комуналном реду.

Комунална делатност је законом дефинисана као привредна делатност за давање комуналних услуга за задовољавање потреба физичких и правних лица за које јединица локалне самоуправе обезбеђује услове за одговарајући обим, квалитет, доступност, континуитет и надзор над њеним вршењем, а дозвола за вршење комуналне делатности је одређена као акт издат од надлежног органа којим је правно и физичко лице регистровано за обављање комуналне делатности, сагласно условима прописаним посебним законом који уређује услове и начин вршења појединих комуналних услуга. Имајући у виду дефинисану надлежност комуналних инспекција различитих нивоа, произлази да и Република може основати јавно предузеће или поверити обављање комуналне делатности правном и физичком лицу, у ком случају надзор над применом овог закона врши Државни комунални инспекторат.

(Детаљније информације доступне на адреси: <https://dki.gov.mk/>)

Државни тржишни инспекторат врши инспекцијски надзор над применом закона, других прописа и аката од стране привредних друштава, других правних и физичких лица, као и грађана који обављају делатност на територији РС Македоније, а који се најчешће односе на безбедност производа, заштиту потрошача, делатности у области трговине, угоститељства, туризма, занатства, заштите права индустријске својине и других послова утврђених законом.

Инспекторат је орган у саставу Министарства економије и има својство правног лица. Послови инспекцијског надзора остварују се преко *Сектора за инспекцијски надзор и*

друге послове којим руководи руководилац сектора у звању главног инспектора, преко одељења регионално размештених на територији целе државе:

- Одељење за инспекцијски надзор *безбедности производа* – руководилац, 3 саветника инспектора и 3 млађа инспектора;
- Одељење за инспекцијски надзор – *Скопље* – помоћник главног инспектора и руководилац Одељења у Скопљу у звању вишег инспектора, 1 самостални инспектор, 15 саветника инспектора и 5 млађих инспектора;
- Одељење за инспекцијски надзор – *Битољ*, са градовима: Прилеп, Ресен, Крушево и Демир Хисар (руководилац у звању виши инспектор, 1 самостални инспектор, 5 саветника инспектора и 3 млађа инспектора у Битољу; 1 самостални инспектор и 3 саветника инспектора у Прилепу; 3 саветника инспектора и 2 млађа инспектора у Ресену; 2 саветника инспектора у Крушеву);
- Одељење за инспекцијски надзор – *Гостивар*, са градовима: Кичево и Македонски Брод (руководилац у звању вишег инспектора, 6 саветника инспектора и 13 млађих инспектора у Гостивару; 3 саветника инспектора и 4 млађа инспектора у Кичеву; 1 самостални инспектор у Македонском Броду);
- Одељење за инспекцијски надзор – *Куманово*, са градовима: Крива Паланка и Кратово (руководилац у звању вишег инспектора, 8 саветника инспектора и 1 млађи инспектор у Куманову; 2 саветника инспектора и 1 млађи инспектор у Кривој Паланци; 1 саветник инспектора у Кратову);
- Одељење за инспекцијски надзор – *Кавадарци*, са градовима: Велес и Неготино (3 саветника инспектора и 1 млађи инспектор у Кавадарцима; 1 саветник инспектора и 1 млађи инспектор у Неготину; 1 млађи инспектор у Велесу);
- Одељење за инспекцијски надзор – *Охрид* (руководилац у звању виши инспектор, 5 саветника инспектора и 3 млађа инспектора);
- Одељење за инспекцијски надзор – *Струга* са градом Дебар (руководилац у звању саветника инспектора који има овлашћење за руковођење у звању вишег инспектора, 6 саветника инспектора и 6 млађих инспектора; 1 саветник инспектора и 1 млађи инспектор у Дебру);
- Одељење за инспекцијски надзор – *Струмица*, са градовима: Гевгелија, Валандово и Радовиш (руководилац у звању саветника инспектора који има овлашћење за руковођење у звању вишег инспектора и 4 саветника инспектора у Струмици; 2 саветника инспектора у Гевгелији; 1 самостални инспектор и 1 саветник инспектор у Валандову; 1 саветник инспектор у Радовишу);
- Одељење за инспекцијски надзор – *Тетово* (руководилац у звању саветника инспектора који има овлашћење за руковођење у звању вишег инспектора, 14 саветника инспектора, 1 помоћник инспектор и 13 млађих инспектора); и,
- Одељење за инспекцијски надзор – *Штип*, са градовима: Кочани, Делчево, Берово, Винаца, Пробиштип и Свети Николе (4 саветника инспектора у Штипу; 2 саветника инспектора у Кочани; руководилац у звању саветника инспектора који има овлашћење за руковођење Одељењем у Штипу са звањем вишег инспектора; 1 самостални инспектор; 1 саветник инспектор и 1 млађи инспектор у Винаци; 2 саветника инспектора у Делчеву; 1 млађи инспектор у Берову; 1 саветник инспектор у Пробиштипу и 2 саветника инспектора у Свети Николе).

(Детаљније информације доступне на адреси: <https://dpi.gov.mk/>)

Државни санитарни и здравствени инспекторат уређен је Законом о санитарној и здравственој инспекцији. Има својство правног лица, сопствена буџетска средства прве

линији, самостално спроводи инспекцијске надзоре и самостално одлучује о правима и обавезама из радних односа.

Правилником о унутрашњој организацији овог инспектората из новембра 2020. године утврђено је да постоје следеће организационе јединице:

1) *Сектор за инспекцијски надзор*, са подручним одељењима за инспекцијски надзор:

- Битољ, за општине: Битољ, Демир Хисар, Ресен, Могила и Новаци;
- Велес, за општине: Велес, Лозово, Чашка, Кавадарци, Росоман и Градско;
- Гостивар, за општине: Гостивар, Врапчиште, Маврово и Ростуше, Дебар и Центар Жупа;
- Гевгелија, за општине: Неготино, Гевгелија, Дојран, Демир Капија и Богданци;
- Куманово, за општине: Куманово, Кратово, Крива Паланка, Липково, Старо Нагоричане и Ранковце;
- Охрид, за општине: Охрид, Кичево, Македонски Брод, Пласница, Дебарца, Струга и Вевчани;
- Прилеп, за општине: Прилеп, Крушево, Кривогаштани и Долнени;
- Струмица, за општине: Струмица, Радовиш, Конче, Валандово, Босилево, Василево и Ново Село;
- Тетово, за општине: Тетово, Желино, Тесарце, Брвеница, Јегуновце и Боговиње;
- Штип, за општине: Штип, Берово, Пехчево, Свети Николе, Чешиново-Облешево, Кочани, Македонска Каменица, Карбинци, Зрновци, Пробиштип и Виница;
- Гази Баба, за општине: Гази Баба, Арачиново, Илинден и Петровец;
- Центар, за подручје општине: Центар;
- Карпош, за општине: Карпош, Горче Петров и Сарај;
- Чаир, за општине: Чаир, Чучер-Сандево, Бутел и Шуто Оризари; и,
- Кисела Вода, за општине: Кисела Вода, Аеродром, Зелчениково, Студеничани и Сопиште.

2) *Сектор за аналитику, стратешко планирање и пројекте* који се састоји из:

- Одељења за израду извештаја; и,
- Одељења за креирање стратегија, политика и информатичке технологије;

3) *Сектор за стручно саветодавни рад у области здравства* који се састоји из:

- Одељења за стручно саветодавни и управни рад у области епидемиологије;

- Одељења за правне послове и архивско и канцеларијско пословање.

4) *Сектор за надзор над дечјим играчкама, козметичким производима и предметима опште употребе* који се састоји из:

- Одељења за инспекцијски надзор над дечјим играчкама, козметичким производима и предметима опште употребе при увозу, производњи и унутрашњем промету;

- Одељење за анализу ризика.

Независна одељења ван претходно наведених сектора:

5) Одељење за управљање људским ресурсима;

6) Одељење за финансијска питања; и,

7) Одељење за интерну ревизију.

У 2018. години из звања млађег инспектора у звање помоћника инспектора унапређено је 12 запослених инспектора, а један виши инспектор унапређен је у звање главног инспектора. Током 2019. године запослено је 9 нових инспектора у звању млађи инспектор, а унапређена су два инспектора (из звања саветник инспектор у звање виши инспектор и из звања виши инспектор у звање главног инспектора. У 2020. години запошљавањем је попуњено 1 место у звању млађег инспектора, а евидентирано је и 7 унапређења (1 виши инспектор у звање помоћника главног инспектора, 4 помоћника инспектора у звање саветника инспектора, 1 саветник инспектор у звање вишег инспектора и 1 млађи инспектор у звање саветника инспектора).

У досадашњем току 2021. године један виши инспектор унапређен је у звање главног инспектора и један саветник инспектора у звање вишег инспектора. Пет помоћника инспектора унапређено је у звање саветника инспектора, а четири млађа инспектора унапређена су у звање саветника инспектора. Подаци о запошљавању и унапређивању инспектора су транспарентни и јавно објављени на интернет страници Инспектората, што пружа јасан увид у динамику напредовања:

- Током 2018. године унапређена су три лица из звања млађег инспектора (В4) у звање помоћник инспектора (В3), која су у каснијим годинама напредовала – 2 инспектора су напредовала у звање саветника инспектора (В2) у 2020. години, а један је у исто звање напредовао у 2021. години.

- Једна особа је примљена на радно место административног службеника у звању млађег сарадника у 2018. години, након чега је у 2020. години у истом инспекторату распоређена на радно место у звању саветника инспектора (В1), односно уз истовремено напредовање у звању.

- Током 2018. године 4 инспектора унапређена су из звања млађег инспектора (В4) у звање помоћника инспектора (В3), а исти инспектори су 2021. године унапређени из звања помоћника инспектора у звање саветника инспектора (В2).

- Током 2019. године 4 инспектора су примљена у радни однос у звању млађег инспектора (В4), а исти инспектори су 2021. године унапређени из тог звања у звање саветника инспектора (В1).

- Виши инспектор (В4) у подручном одељењу Куманово унапређен је у звање помоћника главног инспектора (В3), а саветник инспектор (В1) из подручног одељења Центар је унапређен у звање вишег инспектора (В4) 2020. године.

(Детаљније информације доступне на адреси: <http://dszi.gov.mk/>).

Државни управни инспекторат надлежан је за надзор над применом Закона о општем управном поступку и других закона које садрже одредбе о управном поступку, потом надзор над применом одредаба о канцеларијском пословању као и примену прописа који се односе на административне службенике (Закона о раду у јавном сектору и Закона о административним службеницима) и Закона о забрани и спречавању вршења нерегистроване делатности. Стога је главна мисија овог инспектората да обезбеди могућности грађанима за остваривање заштите својих права пред органима државне управе, поштовањем принципа владавине права и правне сигурности.

Надлежности овог инспектората утврђене су Законом о управној инспекцији, којим је прописано да Државни управни инспекторат има својство органа у саставу Министарства информатичког друштва и администрације. Правилником о унутрашњој организацији формиране су следеће организационе јединице:

1) Сектор за вршење инспекцијског надзора – Исток, у чијем саставу су:

- Одељење за инспекцијски надзор за североисточни регион;
- Одељење за инспекцијски надзор за југоисточни регион;

2) Сектор за вршење инспекцијског надзора – Запад, у чијем саставу су:

- Одељење за инспекцијски надзор за северозападни регион;
- Одељење за инспекцијски надзор за југоисточни регион;
- Одељење за финансије и финансијска питања; и,
- Одељење за људске ресурсе, административну и информатичку подршку.

На основу података из Годишњег плана за 2021. годину, по Правилнику о систематизацији радних места предвиђено је 62 радна места, од којих је попуњено 39 радних места административним службеницима, и то:

- руководиоци Одељења за инспекцијски надзор, у звању Виши инспектор (В4) – 4 руководиоца;
- инспектори у звању Саветник инспектор (В1) – 16 извршилаца;
- виши сарадници у звању Самостални инспектор (В2) – 4 извршилаца;
- млађи сарадници у звању Млађи инспектор (В4) – 10 извршилаца;
- сарадник за људске ресурсе и административну подршку – 1 извршилац;

- млађи сарадник за административне послове – 1 извршилац;
- саветник за финансијска питања, јавне набавке и људске ресурсе – 1 извршилац;
- саветник за информатичку подршку – 1 извршилац;
- сарадник за јавне набавке, финансијска питања и људске ресурсе – 1 извршилац.

У реализацији Годишњег плана рада инспектората самостално учествује 4 виша инспектора, 16 саветника инспектора, 4 самостална инспектора и 7 млађих инспектора, а 3 млађа инспектора активно учествују у инспекцијском надзору са другим инспекторима до стицања лиценце за самостално вршење инспекцијског надзора.

(Детаљније информације доступне на адреси: <https://duinspektorat.mioa.gov.mk/>)

Инспекторат за употребу језика је инспекторат који има својство органа у саставу Министарства правде са својством правног лица, којим руководи директор. Специфичност овог инспектората у односу са другим органима јесте вршење надзора над применом Амандмана V Устава Републике Северне Македоније и одредби Закона о употреби језика на територији, од стране свих надлежних институција. Сходно уређењу по Правилнику о унутрашњој организацији и Правилнику о систематизацији радних места, послови и задаци се врше у 3 сектора и 2 самостална одељења.

1) Сектор за инспекцијски надзор, са подручним одељењима:

- Одељење за инспекцијски надзор за примену Закона о употреби језика;
- Одељење за инспекцијски надзор – Тетово;
- Одељење за инспекцијски надзор – Куманово;
- Одељење за инспекцијски надзор – Кичево;
- Одељење за инспекцијски надзор – Скопље.

2) Сектор за стручну и административно-оперативну подршку, са одељењима:

- Одељење за оперативну подршку Инспекторату;
- Одељење за информатику;
- Одељење за превод и лектуру.

3) Сектор за правне и опште послове, са одељењима:

- Одељење за правне и опште послове; и,
- Одељење за управљање људским ресурсима;

4) Одељење за финансијска питања (самостално одељење); и,

5) Одељење за интерну ревизију (самостално одељење).

Стратешким планом за период 2022-2024 утврђено је да број запослених у моменту доношења плана износи 16 државних службеника, а предвиђени број систематизованих радних места износи 76 службеника.

У остваривању активности и извршењу задатака, овај инспекторат сарађује са: Генералним секретаријатом Владе; Министарством правде; Министарством за политички систем и односе међу заједницама; Министарством за информатичко друштво и администрацију; Министарством финансија; Секретаријатом за европска питања; Агенцијом за примену језика којим збори најмање 20% грађана; Инспекцијски саветом; Агенцијом за администрацију; Службом за опште и заједничке послове; Државном комисијом за спречавање корупције; Државним управним инспекторатом; и, Државним просветним инспекторатом.

(Детаљније информације доступне на адреси: <https://iuj.gov.mk/>)

Министарство здравља - Сектор хемикалија представља ужу унутрашњу јединицу Министарства здравља и нема својство правног лица. Састоји се из два одељења:

- 1) Одељење за управљање хемикалијама; и,
- 2) Одељење за инспекцијски надзор над хемикалијама.

С тим у вези, систематизација радних места у овој инспекцији је обухваћена Правилником о систематизацији радних места у Министарству здравља. Иако су највећи број службеника министарства административни службеници, у овом правилнику су садржани и посебни услови за запошљавање руководећих инспектора (Б1-Б4) и инспектора на извршилачким радним местима (В1-В4).

Према објављеном списку запослених у Министарству на дан 01.03.2021. године, у Сектору за хемикалије су запослени:

- руководиоца сектора;
- руководиоца одељења, саветник, сарадник, млађи сарадник и самостални референт у Одељењу за управљање хемикалијама;
- два саветника у Одељењу за инспекцијски надзор над хемикалијама.

Сектор хемикалија врши послове које се односе на стручна питања од значаја за руковање хемикалијама, а који произлазе из примене законских одредби у вези издавања одобрења за стављање у промет отрова, испитивање састава, распоређивање у групе токсичности, увоз/извоз и превоз отрова и хемикалија, као и подношење одговарајућих решења, одобрења, сагласности, односно мишљења по њима.

Одељење за управљање хемикалијама врши послове и извршава задатке праћења прописа (националних и међународних) у области отрова и хемикалија, праћење система у вези инцидената у употреби отрова и хемикалија, стручну евалуацију података и прописане документације за стављање у промет и координација поступака за стављање у промет преко овлашћене установе, вођење управних поступака и издавање решења по поднетим захтевима за стављање отрова у промет, поступање по захтеву за процену токсиколошких ефеката, поступање по захтевима за испитивање квалитета и ефикасности отрова, поступање по жалбама против решења донетих од

стране министра, поступање по подnescима и представкама корисника и грађана, сарадња са научним и образовним институцијама, успостављање и одржавање система за електронско праћење података о одобреним отровима, њиховом распоређивању у одговарајућу групу, као и податке о увозу, извозу и превозу отрова и хемикалија.

Одељење за инспекцијски надзор над хемикалијама врши следеће послове и обавља задатке:

- планирање, организација и координација инспекцијских периодичних контрола и надзора над производњом хемикалија, распоређивањем послова и задатака на запослене у одељењу;
- преноси и издаје непосредне инструкције за извршавање послова и задатака и непосредно контролише рад у одељењу;
- организује и врши инспекцијски надзор над производњом сагласно Закону о хемикалијама, организује и врши инспекцијски надзор над производњом у складу са Законом, у вршењу инспекцијског надзора сарађује са овлашћеном аналитичком лабораторијом у циљу обезбеђивања квалитета сваког нивоа производње.

Руководилац одељења за инспекцијски надзор хемикалија је систематизован у звању Вишег инспектора (Б4) – 1 извршилац, саветник инспектор за надзор *промета* хемикалија у звању Саветника инспектора (В1) – 1 извршилац, саветник инспектор за надзор *производње* хемикалија у звању Саветника инспектора (В1) – 1 извршилац, саветник инспектор за надзор *увоза* хемикалија у звању Саветника инспектора (В1) – 1 извршилац, саветник инспектор за надзор *извоза* хемикалија у звању Саветника инспектора (В1) – 1 извршилац.

Сваки инспектор у Сектору хемикалија врши инспекцијски надзор над применом Закона о хемикалијама и других подзаконских аката, припрема записнике, решења и закључке, подноси захтеве за покретање одговарајућих поступака утврђених законом и предузима друге инспекцијске мере и издаје акте, поступа по представкама, израђује месечне, кварталне и годишње планове и извештаје о извршеним инспекцијским надзорима, води посебну инспекцијску евиденцију о подацима који се односе на инспекцијске поступке (инспекцијска евиденција) у складу са законом и израђује и попуњава табеларне прегледе и извештаје за потребе Инспекцијског савета како би испоручио тачне податке о инспекцијским надзорима за потребе обраде у електронској бази података, извршава послове и задатке које обавља одељење у коме је распоређен, са повременим упутствима и надзором руководиоца одељења, врши стручан инспекцијски надзор хемикалија у појединим фазама руковања хемикалијама (промет, производња, увоз и извоз), подношење и комплетирање документације потребне при надзору и наређује мере и опредељује рокове за њихово извршење.

У оквиру Министарства здравља формирано је *Одељење за мотивацију, оцењивање, стручно оспособљавање, усавршава и праћење правичне заступљености заједница* чији руководилац обезбеђује свеукупну координацију начина и поступака за оцењивање државних службеника, прикупљањем свих образаца за оцењивања државних службеника и на основу добијених података подноси извештај о резултатима извршеног оцењивања државног службеника, организује стручно-оперативне послове у

вези приговора за преиспитивање оцене, по овлашћењу функционера учествује у Комисији за преиспитивање оцена и у случају поднете жалбе на одлуку Комисије, саставља одговор на жалбу који се заједно са жалбом доставља Агенцији за администрацију. У раду му помажу саветници и млађи сарадници у одељењу.

(Детаљније информације доступне на адреси: <http://zdravstvo.gov.mk/sektor-za-hemikalii/>)

Министарство културе послове инспекцијског надзора обавља преко своје уже унутрашње организационе јединице, **Сектора за управни и инспекцијски надзор** којим руководи Руководилац сектора у звању главног инспектора (Б1). У саставу сектора се налазе:

- 1) Одељење за инспекцијски надзор – руководилац одељења у звању вишег инспектора (Б4) и сарадник за обраду и евидентирање поднесака у звању помоћника инспектора (В3); и,
- 2) Одељење за управни надзор и надзор над наменским коришћењем буџетских средстава – руководилац одељења у звању вишег инспектора (Б4), инспектор за надзор над наменским коришћењем буџетских средстава у звању саветника инспектора (В1) и самостални референт за техничку обраду документације (административни службеник).

Извештај о раду Сектора за управни и инспекцијски надзор у периоду јануар-јун 2021. године указује да је у наведеном периоду инспекцијске надзоре спроводило укупно 5 инспектора, при чему у току извештајног периода није било оболелих инспектора од Covid-19, изузев у једном случају код кога је инспектору одређена изолација у кућним условима у трајању од 20 дана услед контакт са особом позитивном на Covid-19. Извршено је укупно 78 инспекцијских надзора, а за утврђене недостатке/неправилности издато је 29 решења са опоменом и наредбом и 7 прекршајних налога. У Сектору је систематизовано укупно 12 радних места.

(Детаљније информације доступне на адреси: <http://kultura.gov.mk/>)

Министарство транспорта и веза - Капетанија пристаништа Охрид

Инспекцијски надзор у области унутрашње пловидбе спроводи Министарство транспорта и веза преко инспектора безбедности унутрашње пловидбе.

Законом о изменама и допунама Закона о унутрашњој пловидби („Службени весник РСМ“, број 122/2021), који је ступио на снагу 11.06.2021. године, прописано је да:

- капетана именује и разрешава Влада Републике Северне Македоније сагласно условима прописаним Законом о инспекцијском надзору;
- инспекцијски надзор у унутрашњој пловидби врши инспектор за безбедност унутрашње пловидбе у области машинства, поморства смера наутика, саобраћаја, грађевинарства хидро смера, електротехнике смера телекомуникација, што доказује уверењем, уз испуњење услова предвиђених Законом о инспекцијском надзору;

- за вршење послова инспекцијског надзора, министар транспорта и веза доноси годишњи план рада, месечни план рада и извештај о раду инспекцијске службе сагласно Закону о инспекцијском надзору.

(Детаљније информације доступне на адреси: <http://mtc.gov.mk/>)

Министарство рада и социјалне политике – ужа унутрашња јединица **Сектор за инспекцијски надзор над применом законских и других прописа у области социјалне заштите и заштите деце** састоји се од следећих одељења:

- 1) Одељење за инспекцијски надзор над остваривањем права на социјалну заштиту и друге новчана примања (2 инспектора у Скопљу, 2 инспектора у Куманову и по 1 инспектор у Битољу, Штипу, Велесу и Гевгелији);
- 2) Одељење за инспекцијски надзор над остваривањем и пружањем услуга социјалне заштите (7 инспектора, од којих 4 у Скопљу, а по 1 у Куманову, Гостивару и Кичеву);
- 3) Одељење за инспекцијски надзор делатности заштите деце (2 инспектора); и,
- 4) Одељење за надзор и стручан надзор делатности заштите деце.

У особљу министарства систематизована су и места:

- Државни саветник за креирање и развој политика у области социјалне заштите (2 извршиоца); и,
- Државни саветник за креирање и развој политика у области заштите деце (2 извршиоца).

Овом инспекцијом руководи руководилац сектора у звању главног инспектора (Б2), а остала 3 руководећа инспектора имају звање вишег инспектора (Б4).

Сектор нема посебан систем за управљање финансијама и осталим ресурсима. Управљање овим ресурсима врши се преко Сектора за финансијска питања, рачуноводство и буџет у Министарству.

(Детаљније информације доступне на адреси: <https://www.mtsp.gov.mk/>)

Управа за заштиту културног наследства је орган у саставу **Министарства културе** са својством правног лица, који врши управне, стручне и друге послове у области заштите културног наследства, међу којима и послове инспекцијског надзора над спровођењем прописа о заштити културног наследства сагласно Закону о заштити културног наследства. Управом руководи директор, којег именује и разрешава Влада Републике Северне Македоније.

Инспекцијски надзор у овој области, са изузетком области за коју инспекцијски надзор врши Државни архив РСМ, врше инспектори за културно наследство.

Сектором за превенцију и инспекцијски надзор над културним наследством руководи генерални инспектор (Б1) – руководилац сектора. У сектору су образована два одељења:

- 1) *Одељење за превенцију на културном наследству:*

- руководилац има звање саветника инспектора (B1) за безбедност културног наследства, са овлашћењем да поступа у својству руководиоца одељења за превенцију културног наследства;

- остали запослени у одељењу су: виши сарадник за одбрану и спашавање културног наследства у случају оружаног удара и природних непогода; млађи сарадник за одбрану и спашавање културног наследства; и, самосталан референт за одбрану и спашавање културног наследства.

2) *Одељење за инспекцијски надзор заштите културног наследства*, са запосленима:

- саветник инспектор (B1) за архитектонско културно наследство;
- саветник инспектор (B1) за археолошке локалитете и налазишта;
- спољно стручно лице.

(Детаљније информације доступне на адреси: <http://www.uzkn.gov.mk/>)

Управа за сигурност железничког система има својство органа у саставу Министарства транспорта и веза, којим руководи директор којег именује и разрешава Влада Републике Северне Македоније на предлог ресорног министра. Надлежност за спровођење инспекцијског надзора, као и устројство Управе, прописани су Законом о сигурности железничког система. Ова овлашћења врше се преко инспектора за сигурност железничке инфраструктуре, сигурност вуче возова и возних средстава, сигурност превоза путника и стоке железницом и сигурност сигнално-сигурносних, комуникацијских система и електротехничких постројења. За сваки од наведених инспекцијских позива прописани су услови за запошљавање, при чему је у погледу радног искуства обавезно најмање трогодишње искуство у струци.

(Детаљније информације доступне на адреси: <http://mtc.gov.mk/>)

Центар за управљање кризама представља контактну тачку и средишњи орган у организацији цивилних послова заштите становништва и имовине у кризним и ванредним ситуацијама. Систем управљања кризама обухвата органе државне управе и органе државне власти, оружаних снага, снага за заштиту и спасавање и органе општина и града Скопља, као и јавних предузећа, јавних установа, служби и привредних друштава, уз добровољну базу коју чине грађани, удружења грађана и Црвени крст, хуманитарне организације, средства за јавно информисање и друга правна лица.

Центар је самосталан орган државне управе са својством правног лица, који врши инспекцијски надзор над применом Закона о управљању кризама и другим прописима донетим на основу овог закона, преко инспектора за управљање кризама. Инспектори су лица запослена у Центру са високим образовањем и прописаним минималним радним искуством у области управљања кризама или безбедности и одбране. У вршењу инспекцијског надзора, инспектори су овлашћени да остваре увид у начин спровођења овог закона и других прописа и да предложене мере за отклањање утврђених неправилности и недостатака.

У првој половини 2021. године Центар спроводи инспекцијски надзор кроз активности Сектора за правне и опште послове и инспекцијски надзор, односно његове уже унутрашње јединице **Одељења за инспекцијски надзор** којим руководи лице са овлашћењем (будући да радно место није попуњено). Предвиђена радна места су следећа:

- у звању вишег инспектора – 1 место – непопуњено;
- у звању саветника инспектора – 5 места – 1 попуњено;
- у звању помоћника инспектора – 1 место – непопуњено;
- у звању млађег инспектора – 1 место – попуњено;
- стручна административна служба – 1 место – попуњено.

Будући да место руководиоца Сектора није попуњено, све одлуке у вези са руковођењем инспекцијом доноси **директор** Центра за управљање кризама:

- доноси годишњи план рада Одељења за инспекцијски надзор;
- доноси месечни план за рад инспектора за управљање кризама;
- одобрава извршени инспекцијски надзор;
- доноси извештаје о раду за претходних шест месеци и годишњи извештај Одељења за инспекцијски надзор;
- оцењује учинак инспектора за управљање кризама (с обзиром да нема руководиоца сектора, односно радно место није попуњено, а руководилац одељења по овлашћењу врши послове);
- доноси програм специјализиране обуке инспектора за управљање кризама.

(Детаљније информације доступне на адреси: <https://www.cuk.gov.mk/>)

1.2.1. Радно место и звања инспектора

Инспектор је службено лице са овлашћењима, одговорностима, правима и обавезама утврђеним законом, који врши инспекцијски надзор. Наведено значење инспектора уређено је Законом о инспекцијском надзору (**ЗИН**),¹¹ као пропису којим су уједно уређени и основна начела инспекцијског надзора, статус, надлежности и послови Инспекцијског савета, организација руковођење инспекцијским службама, праћење, контрола и координација послова инспекцијских служби, статус и радни однос инспектора, лиценца за инспектора, права и обавезе (систем плата и накнада за рад инспектора, систем стручног усавршавања и обуке инспектора), учинак инспектора, права и обавезе субјеката инспекцијског надзора приликом вршења инспекцијског надзора, поступак вршења инспекцијског надзора, посебне радње у

¹¹ Члан 3. тачка 3) Закона о инспекцијском надзору, „Службени гласник Републике Северне Македоније“, број 102/19. Сагласно наведеној одредби и садржају који уређује овај закон, највећи број законски одредби на изричит или посредан начин наводи инспектора. У овој анализи ће се дати осврт на све одредбе које су значајне по упутствима из Техничке спецификације.

инспекцијском надзору, односима (сарадњи у раду) инспекцијских служби и надлежних органа, као и спровођење закона.

Обухват примене одредаба Закона о инспекцијском надзору које се односе на услове за вршење дужности инспектора и руковођење, функционално су одређени на инспекцијске службе организоване као органи у саставу министарстава или на организационе јединице у оквиру органа државне управе, општине, општине у Граду Скопљу и Граду Скопљу.¹² Изузетно, од наведеног правила важи изузетак у односу на примену од стране Министарства финансија, укључујући Управу јавних прихода и Царинску управу, Министарство одбране, Дирекцију за безбедност тајних података и Министарство унутрашњих послова.¹³

Ради сагледавања службеничког статуса инспектора и руководиоца, треба претходно напоменути да ЗИН прописује да се организационо инспекцијске службе формирају као:

1) органи у саставу министарстава – државни инспекторати за поједине области, који су једини облик инспекцијске службе са својством правног лица;

2) организационе јединице за инспекцијски надзор у саставу органа државне управе – сектори или одељења за инспекцијски надзор;

3) организационе јединице за инспекцијски надзор у саставу општине, општине у Граду Скопљу и Граду Скопљу – сектор или одељење за инспекцијски надзор.

Статус, радни однос и права и обавезе инспектора уређени се Законом о инспекцијском надзору,¹⁴ који уређује: категорије и нивое радних места инспектора; звања инспектора; посебан услов за заснивање радног односа инспектора; попуњавање радног места инспектора; обуку за стицање лиценце инспектора; испит за стицање лиценце инспектора; издавање и важност лиценце инспектора; одузимање лиценце инспектора; службену легитимацију и значку; плате, накнаде и додатке на плату инспектора; стручно усавршавање и обуку инспектора; индивидуални годишњи план за стручно усавршавање и обуку инспектора; награду за инспектора; осигуравање од повреде на раду; обавезе чувања службене тајне; обавезу заштите личних података; одговорност инспектора; учинак инспектора; оцењивање учинка инспектора; друге радне циљеве и задатке инспектора; критеријуме за успешност; оцењивање учинка инспектора; и, извештај за оцењивање учинка инспектора.

Поред Закона о инспекцијском надзору, нека питања службеничког односа инспектора уређена су и Законом о административним службеницима (ЗАС),¹⁵ попут разврставања радних места инспектора у категорије Б, В и одговарајућих нивоа.

¹² Члан 2. став 3. ЗИН.

¹³ Члан 2. став 4. ЗИН.

¹⁴ Чл. 38-61. ЗИН. У овом делу анализе обрађују се само аспекти радног места и звања инспектора, док се остала питања разматрају у наредним деловима поглавља за Северну Македонију.

¹⁵ “Службен весник на Република Македонија”, бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 275/19 и 14/20).

Конкретно, у члану 4. став 3. овог закона прописано је да поступак запошљавања административних службеника регулисан овим законом обавезан је и за запошљавање административних службеника у дипломатији, царинској и пореској управи, инспекцијским службама, државној ревизији и ревизији ИПА, као и регулаторним телима. Класификација радних места административних службеника извршена је у складу са:

- одговорношћу, циљевима, врстом и сложеностју послова и радних задатака на радном месту; и,
- тражену стручну спрему, радно искуство у струци, опште и посебне радне компетенције и друге критеријуме релевантне за радно место.

Применом ових критеријума извршена је класификација радних места у четири категорије, и то:

- категорија А – секретари;
- категорија Б – руководећи административни службеници;
- категорија В – стручни административни службеници; и,
- категорија Г – помоћно-стручни административни службеници;

при чему у оквиру сваке категорије утврђује се више нивоа радних места административног особља. Уредбу о описима категорија и нивоа послова административних службеника, на предлог министра за информационо друштво и управу, доноси Влада Републике Македоније.

Звања, односни нивои радних места инспектора, одређени су чланом 39. Закона о инспекцијском надзору на следећи начин:

- 1) Б1 – генерални инспектор;
- 2) Б2 – главни инспектор;
- 3) Б3 – помоћник главног инспектора;
- 4) Б4 – виши инспектор;
- 5) В1 – саветник инспектор;
- 6) В2 – самостални инспектор;
- 7) В3 – помоћник инспектор;
- 8) В4 – млађи инспектор.

Постављени систем категорија инспектора обухвата и инспекторе и руководиоце инспекцијских служби. Специфичности службеничког односа руководиоца инспекција, односно овлашћења која имају према инспекторима и уопште у организацији рада органа, посебно ће се сагледати у наредном одељку анализе за Северну Македонију. Занимљиво је опредељење законодавца који је чланом 58. став 3. ЗИН, у делу радних циљева и задатака инспектора, навео да радни задаци руководећих инспектора (категорије Б) обавезно укључује вршење инспекцијског надзора (што је, иначе, уобичајени и готово искључиви обухват радног времена „извршилачких“

инспектора категорије В). Минимални обим радног времена који руководиоци проводе у инспекцијском надзору – као и њихови надређени инспектори – дефинисан је на следећи начин:

- 1) инспектори нивоа Б1 – најмање 10% месечног радног времена;
- 2) инспектори нивоа Б2 – најмање 15% месечног радног времена;
- 3) инспектори нивоа Б3 – најмање 25% месечног радног времена; и,
- 4) инспектори нивоа Б4 – најмање 35% месечног радног времена.

Кандидати за инспектора Б категорије, поред општих услова за запошљавање утврђених ЗАС, треба да испуњавају следеће посебне услове:¹⁶

1) стручне квалификације за све нивое категорије Б – ниво квалификације VI/A по Македонском оквиру квалификација и стечених најмање 240 ESPB бодова или завршен VII/1 степен стручне спреме;

2) радно искуство, и то:

- Б1 – најмање 6 година радног искуства након дипломирања, од чега најмање две године као инспектор;

- Б2 – најмање пет година радног искуства након дипломирања, од чега најмање две године као инспектор; и,

- Б3 и Б4 – најмање четири године радног искуства након дипломирања, од чега најмање годину дана као инспектор;

3) опште радне компетенције за све нивое, сагласно Оквиру за опште радне компетенције;

4) посебне радне компетенције за све нивое:

- активно познавање једног од три најчешће коришћена језика у Европској унији (енглески, француски, немачки);

- активно познавање рачунарских програма за канцеларијско пословање.

Кандидати за инспектора В категорије, поред општих услова за запошљавање утврђених ЗАС, треба да испуњавају следеће посебне услове:¹⁷

1) стручне квалификације, и то:

- за ниво В1 – ниво квалификације VI/A по Македонском оквиру квалификација и стечених најмање 240 ESPB бодова или завршен VII/1 степен стручне спреме;

- за нивое В2, В3, и В4 – ниво квалификације VI/Б по Македонском оквиру квалификација и стечених најмање 180 ESPB бодова или завршен VII/1 степен стручне спреме; и,

2) радно искуство и то:

¹⁶ Члан 40. став 1. ЗИН.

¹⁷ Члан 40. став 2. ЗИН.

- B1 – најмање три године радног искуства након дипломирања;
- B2 – најмање две године радног искуства након дипломирања;
- B3 – најмање једна година радног искуства након дипломирања;
- B4 – са и без радног искуства након дипломирања.

3) опште радне компетенције за све нивое, сагласно Оквиру за опште радне компетенције;

4) посебне радне компетенције за све нивое:

- активно познавање једног од три најчешће коришћена језика у Европској унији (енглески, француски, немачки);
- активно познавање рачунарских програма за канцеларијско пословање.

Посебни услови за запошљавање инспектора Б категорије и инспектора В категорије у ЗИН истоветни су одговарајућим одредбама ЗАС, с том разликом да је у ЗАС додатне посебне радне компетенције. Наиме, инспектори Б нивоа морају имати потврду о положеном испиту за административно управљање, не старију од пет година од датума издавања, која се користи код аплицирања на интерни или јавни оглас за радна места тог нивоа.¹⁸ Инспектори оба нивоа морају поседовати и друге посебне радне компетенције утврђене актом о систематизацији радних места за одговарајуће радно место.¹⁹

Слободно радно место инспектора попуњава се у следећим поступцима:

- 1) запошљавање;
- 2) унапређивање на радно место у вишем звању инспектора;
- 3) преузимање инспектора једне од стране друге инспекцијске службе, на радно место у истој категорији и нивоу (односно, у истом звању);
- 4) преузимање административног службеника од стране инспекцијске службе, на радно место исте категорије и истог нивоа; и,
- 5) распоређивање инспектора у истој инспекцијској служби на друго радно место истог нивоа (односно, истог звања) за исти тип инспектора.

Поступци попуњавања слободног радног места запошљавањем спроводе се у складу са Законом о административним службеницима и Законом о запосленима у јавном сектору. Попуњавање радних места административних службеника врши се у спровођењу поступака за:

- запошљавање;
- унапређење; и,

¹⁸ Члан 24. ст. 2. и 3. Закона о административним службеницима.

¹⁹ Члан 24. став 2. алинеја г) за службенике Б нивоа и члан 25. став 2. алинеја г) за службенике В нивоа.

- мобилност путем распоређивања или преузимања.

Пре спровођења сваког од поменута три поступка, претходно се прибавља извештај Министарства финансија о обезбеђеним финансијским средствима, односно органа надлежног за давање финансијске сагласности за попуњавање радног места у институцији (изразом „институција“ се означава послодавац у јавном сектору). Поступак **запошљавања** покреће се објављивањем јавног огласа, у коме се у транспарентном, фер и конкурентном поступку за селекцију изабере најбољи кандидат за радно место и исти заснива радни однос код послодавца. Поступак за **унапређење** покреће се објављивањем интерног огласа, у коме се у транспарентном, фер и конкурентном поступку за селекцију изабере најбољи кандидат из реда радника институције и исти се прима у радни однос на вишем нивоу. Поступак **мобилности** спроводи се у фер и транспарентном поступку за распоређивање, односно преузимање за рад на радном месту истог нивоа исте или друге институције, сагласно Закону о раду у јавном сектору.

Кандидат за попуњавање радног места радног места административног службеника треба да испуни следеће:

- опште услове:

- 1) да је држављанин Републике Северне Македоније;
- 2) активно користи македонски језик;
- 3) да је пунолетан;
- 4) да има општу здравствену способност за радно место;
- 5) да му правноснажном судском пресудом није изречена забрана бављења професијом и занимањем и забрана вршења дужности.

- посебне услове:

- 1) да има одговарајуће стручне квалификације потребне за радно место;
- 2) да има одговарајуће радно искуство потребно за радно место;
- 3) да поседује одговарајуће опште радне компетенције потребне за радно место, прописане Оквиром општих компетенција; и,
- 4) да поседује одговарајуће посебне радне компетенције потребне за радно место.

Као допунски услов за попуњавање радног места административног службеника, могу да се утврде следећи услови:

- 1) статус детета без родитеља и без родитељског старања, које је до навршених 18 година имало овакав статус, у складу са законом;
- 2) статус лица са посебним потребама, у складу са законом;
- 3) статус корисника државне стипендије, у складу са законом.

Правилник о **оквиру општих радних компетенција државних службеника**²⁰ прописује оквир општих компетенција на јединствен и интегрисан начин, са циљем да се омогући побољшање поступка селекције и запошљавања, унапређивања, оцењивања ефеката рада, као и стручног усавршавања административних службеника.

Постоји девет општих радних компетенција, које важе и за инспекторе у свим видовима инспекцијских служби:

- 1) решавање проблема и одлучивање у раду у свом делокругу;
- 2) учење и развој;
- 3) комуникација;
- 4) остваривање резултата;
- 5) рад са другима/тимски рад;
- 6) стратешка свест;
- 7) оријентисаност ка клијентима/учесницима;
- 8) руковођење; и,
- 9) финансијско управљање.

Свака компетенција у оквиру је описана називом дефиницијом и нивоом (основни, средњи и напредни), са индикаторима за сваки ниво.

Вид и ниво опште радне компетенције који је прописан за радно место зависи од категорије којој припада радно место. За радна места категорије **Б** примењују се свих девет радних компетенција, и то на напредном нивоу, док се за радном месту категорије **В** примењује осам радних компетенција (руковођење је изостављено), и то на средњем нивоу. Опште радне компетенције, нивои и индикатори су дати у Прилогу који је саставни део правилника. За радна места категорије **Г** (административни службеници) примењује се шест општих радних компетенција основног нивоа, и то: учење и развој; комуникација; остваривање резултата; рад са другима/тимски рад; оријентисаност ка странкама/другој страни; и, финансијско управљање.

²⁰ „Службен весник на РМ“, број 142/14.

ПРИЛОГ

РАМКА НА ОПШТИ РАБОТНИ КОМПЕТЕНЦИИ ЗА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ, СО НИВОА И ИНДИКАТОРИ

РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМИ И ОДЛУЧУВАЊЕ ЗА РАБОТИ ОД СВОЈОТ ДЕЛОКРУГ		
Оваа компетенција го одразува пристапот на административниот службеник кон дефинирање на проблеми, барање информации, консултации со вклучените страни, анализа на резултатите, идентификување на можности за делување и одлучување за работи од својот делокруг		
Основно	Средно	Напредно
	- Ги препознава и укажува за проблемите, навремено реагира и превзема активности за надминување на истите. Се обидува да ги реши проблемите пред да побара помош и за истото навремено ги известува раководните административни службеници - На непосредниот раководител му предлага логични и навремени решенија базирани на релевантни докази, истражувања и консултации при што користи релевантни извори на информации; - Ги прифаќа и спроведува донесените одлуки.	- Ги анализира и ги оценува информациите, ги идентификува причините за евентуалните проблеми, ги препознава ризиците и врши нивна превенција; - Има активен пристап при решавање на проблемите и навремено презема соодветни мерки за нивно надминување; - Одлучување за работи од својот делокруг врз основа на сите релевантни докази, истражувања и консултации, при што користи релевантни извори на информации; - За донесените одлуки навремено го известува раководниот административен службеник и засегнатите страни, со цел нивно навремено реализирање; - Ги оценува ефектите и влијанието од донесените одлуки во поширок контекст.
УЧЕЊЕ И РАЗВОЈ		
Оваа компетенција го одразува пристапот на административниот службеник кон сопствениот развој и развојот на другите и отвореноста за нови идеи.		
Основно	Средно	Напредно
- Поседува подготвеност за учење и развој; - Совесно ги идентификува сопствените потреби за учење и развој; - Го користи стекнатото знаење и искуство за да ја подобри работата; - Активно учествува на обуките, вклучително и обуката преку работа и електронско учење; - Бара нови извори на информации/идеи и различни пристапи за подобрување на своето знаење; - Го споделува стекнатото знаење со колегите и го применува во секојдневното работење.	- Поседува подготвеност за учење и развој; - Совесно ги идентификува сопствените потреби за обука и развој поврзувајќи ги со стратешките приоритети и цели на институцијата; - Го користи стекнатото знаење и искуство за да ја подобри работата; - Активно учествува на обуките, вклучително и обуката преку работа и електронско учење; - Бара нови извори на информации и различни пристапи за подобрување на своето знаење; - Го споделува стекнатото знаење со колегите и го применува во секојдневното работење; - Подготвен е да ги прифати иницијативите за промени во институцијата.	- Креира култура и создава атмосфера за учење и развој во институцијата со цел вработените да се чувствуваат пријатно, мотивирани и заинтересирани; - Ги поврзува плановите за учење и развој со стратешките приоритети и цели на институцијата и работниот план на организационата единица; - Ја иницира важноста од учењето и развојот и споделување на искуствата во својата работна средина; - Позитивно реагира на иницијативите за промени во институцијата и на вработените им дава поддршка за учење и развој во и надвор од работното место;

		- Објективен е при идентификување на потребите за учење и развој; - Преку редовно следење на работата на вработените ги идентификува областите каде е потребно развивање на компетенциите на своите вработени; - Преку редовно следење на работата на вработените ги оценува ефектите од обуките.
КОМУНИКАЦИЈА		
Оваа компетенција ја одразува способноста на административниот службеник да се претстави себеси, својата организациона единица и институцијата на позитивен и професионален начин, како и да комуницира со засегнатите страни на соодветен начин.		
Основно	Средно	Напредно
- Способен е внимателно да слуша за да може јасно и точно да ги разбере добиените насоки и инструкции; - Способен е да воспостави правилна комуникација и да побара насоки со цел извршување на својата работа; - Способен е да се изразува јасно и прецизно.	- Способен е да ја прилагоди комуникацијата на начин разбирлив за соговорниците; - Способен е и достапен да сослуша различни мислења; - Способен е внимателно слуша и да проверува дали јасно и точно ги разбрал/а добиените насоки; - Способен е да го одбере вистинскиот начин на комуникација (писмена или усна), во зависност од целната група; - Способен е да воспостави правилна комуникација и да побара насоки со цел извршување на својата работа.	- Способен е да ја претставува институцијата во јавноста, зборува јасно и концизно; - Способен е и достапен да сослуша различни мислења, да го проверува разбирањето кај соговорниците, да ги сумира и да извлекува јасни заклучоци; - Способен е да ја промовира визијата, мисијата и улогата на институцијата, нејзините политики, планови и приоритети во и вон институцијата; - Способен е да подготвува писмени извештаи преку кои ќе влијае и ќе ја убеди јавноста; - Способен е да го одбере вистинскиот начин на комуникација (писмена или усна), во зависност од целната група; - Способен е да преговара за решение кое е од заеднички интерес на институцијата и засегнатите страни; - Способен е да влијае врз мислењата и идеите на луѓето преку аргументи кои се во насока на остварување на стратешките приоритети и цели на институцијата; - Способен е да планира, да организира и да води состаноци со јасна цел, дневен ред и заклучоци; Способен е да управува со информациите, да воспостави редовна и навремена комуникација со вработените и да им овозможи на вработените соодветен пристап до потребните информации.

ОСТВАРУВАЊЕ РЕЗУЛТАТИ		
Оваа компетенција ја одразува способноста на административниот службеник ефикасно да управува со времето, да продуцираат високо квалитетни резултати во интерес на нивните претпоставени и институцијата.		
Основно	Средно	Напредно
- Способен е да ја организира својата работа на најефикасен начин и да ги исполнува задачите во зададените рокови; - Способен е да побара јасни и прецизни насоки за извршување на задачите; - Способен е да изнаоѓа и да дава предлози за решавање на определени прашања за унапредување на резултатите во работењето; - Способен е да работи под притисок.	- Способен е да ја организира својата работа на најефикасен начин; - Способен е да се справи со повеќе задачи истовремено и да го планира своето време ефективно за нивна реализација; - Способен е да работи под притисок; - Способен е да изнаоѓа и да дава предлози за решавање на определени прашања за унапредување на резултатите во работењето, креативен е и иницијативен; - Способен е да соработува со другите вработени и партиципира активно на состаноците заради постигнување на резултати.	- Способен е да го искористи знаењето, вештините и капацитетот на вработените за да ги оствари политиките, плановите и приоритетите на институцијата; - Способен е да ги планира и организира ресурсите за остварување на поставените целите; - Способен е да поставува јасни, мерливи и реално остварливи цели; - Способен е да делегира задачи со конкретни насоки и совети за решавање на проблемите; - Способен е да наоѓа решенија на проблемите и да покажува креативност; - Способен е да ги сублимира резултатите од добиените анализи и да даде конкретни решенија.
РАБОТЕЊЕ СО ДРУГИТИМСКА РАБОТА		
Оваа компетенција го одразува пристапот на административниот службеник кон потребите, предностите и приоритетите на останатите вработени во и вон институцијата.		
Основно	Средно	Напредно
- Го препознава влијанието од своето однесување врз останатите; - Придонесува во работата на тимот преку споделување информации и знаење во тимот; - Ги прифаќа новите членови во тимот и учи од нивните различни претходни искуства; - Развива и споделува добри меѓучовечки односи со колегите.	- Го препознава влијанието од своето однесување врз останатите; - Придонесува во работата на тимот преку споделување информации и знаење во тимот; - Им помага на колегите во тимот, особено кога се под притисок; - Ги прифаќа новите членови во тимот и учи од нивните различни претходни искуства; - Разбира како неговата улога се вклопува со таа на колегите во постигнувањето на стратешките приоритети и цели; - Развива и споделува добри меѓучовечки односи со колегите.	- Способен е да ги мотивира членовите на тимот во остварувањето на поставените цели; - Ги поттикнува вработените да предлагаат идеи и решенија на проблеми; - Прифаќа аргументирани ставови од другите; - Презема активности за подобрување на работата на тимот; - Гради добри меѓучовечки односи во тимот; - Промовира еднаков пристап кон сите членови од тимот без оглед на различностите; - Поседува способност за споделување на проблемите во рамките на тимот; - Презема активности за подобрување на ефектот на вработените во тимот.

СТРАТЕШКА СВЕСТ		
Оваа компетенција ја одразува способноста на административниот службеник да ги разбере приоритетите на својата институција, да разбере како со својата работа ќе овозможи институцијата да ги испорача овие приоритети, како и да се справува и приспособува кон промените во институцијата.		
Основно	Средно	Напредно
-	- Учествува во утврдување на стратешките приоритети и цели на институцијата, на организационата единица во која е вработен и работи во насока на нивно остварување; - Собира информации од повеќе извори кои се однесуваат на работата и врши анализа на прибраните информации; - Ги познава стратешките методи и алатки кој се користат во институцијата; - Учествува во развивањето на акциските планови за спроведување на стратешките приоритети и цели на организационата единица во која е вработен; - Помага во дефинирање на индикатори за мерење на резултатите на организационата единица во која е вработен; - Ги идентификува потребите за промена, учествува во процесот на имплементација на промените во организационата единица во која е вработен и во институцијата. - Прифаќа, поддржува и ги спроведува промените во согласност со целите на организационата единица во која е вработен и на институцијата.	- Учествува во утврдувањето на стратешките приоритети и цели на институцијата и на организационата единица со која раководи; - Способен е да ги поврзе стратешките приоритети и цели на организационата единица со која раководи и останатите организациони единици во институцијата; - Способен е да дефинира акциски планови за спроведување на стратешките приоритети и цели на организационата единица со која раководи; - Утврдува индикатори за мерење на резултатите на организационата единица со која раководи; - Ги идентификува клучните актери во процесот на стратешко планирање, гради партнерства и се грижи тие да ја разберат својата улога; - Ја следи имплементацијата на стратешките планови, идентификува ризици и презема корективни мерки доколку тоа е потребно; - Го разбира влијанието на промените во рамките на поширок социјален и институционален контекст; - Ги прифаќа, промовира и управува со промените во организационата единица со која раководи; - Прави анализа на промените и дава препораки за имплементација на позитивните влијанија.
ОРИЕНТИРАНОСТ КОН СТРАНКИ/ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ		
Оваа компетенција ја одразува способноста на административниот службеник да соработува со странките и засегнатите страни, односно, активноста, иновативноста, кооперативноста и флексибилноста со цел ефикасно и ефективно остварување на правата и на интересите на странките, со истовремена грижа за јавниот интерес		
Основно	Средно	Напредно
- Соработува, ги препознава и одговара на потребите на странките; - Делува чесно и професионално во односите кон странките;	- Дава предлог за подобрување на услугите кон странките; - Ги прифаќа информациите добиени од странките за да ги подобри услугите; - Позитивно одговара на поплаките на странките и наоѓа начини за нивно ефикасно решавање;	- Претставува пример како да се соработува со релевантните субјекти, партнери и страни; - Поставува стандарди за работа и однесување со странки; - Гради стратегии за подобрување на услугата кон странки;

- Навремено го информира претпоставениот кога не е во можност да се задоволат потребите/барањата на странката и предлага соодветно решение - Ја упатува странката кон најсоодветната личност/решение за постапување по неговото барање; - Постапува брзо и ефикасно на потребите на странката во согласност со пропишаните рокови.	- Работите и работните задачи ги врши квалитетно, одговорно, стручно, навремено и совесно, согласно правилата на професијата и роковите и постапките во согласност со закон	- Навремено и професионално се справува со проблемите и потребите на странки; - Го користи искуството од работата со странки за да ја подобри сопствената работа и работата во организационата единица
РАКОВОДЕЊЕ		
Оваа компетенција ја одразува способноста на раководниот административен службеник да раководи со вработените и да им дава поддршка за да ја извршат работата на највисоко ниво.		
Основно	Средно	Напредно
		- Ги поддржува и охрабрува вработените да се справат со комплексни ситуации; - Организира редовни состаноци со тимот и обезбедува двонасочна комуникација во текот на целото работење, со цел да се унапреди тимската работа и перформансите/изведбата; - Ги мотивира вработените и се грижи за нивниот развој низ обука и стручно оспособување; - Способен е за почитување на различностите, на сите членови на тимот и, градење на добри меѓучовечки односи - Го следи и го оценува успехот на вработените и со нив дискутира за промените кои се потребни за да се подобри изведбата - Покажува разбирање за личните проблеми на вработените и им дава поддршка за надминување на истите, и се грижи тие да не влијаат на квалитетот на работата на тимот; - Способен е да управува со конфликтни ситуации и да изнаоѓа соодветни решенија за излез од истите; - Ги планира потребите од нови вработувања и престанок на работен однос согласно закон; - Ново вработените ги воведува во работниот процес; - Го планира процесот на менторство за вработените во институцијата; - Ги поддржува вработените во нивниот професионален развој;

		- Овозможува сите засегнати страни да се со планираното и за нивната улога во тој процес; - Ги следи резултатите од промените; - Ги споделува „научените лекции“ со тимот и вработените во институцијата со цел за подобрување на процедурите и работењето на институцијата; - Ги дефинира целите на промената и гради стратегии, динамика и временска рамка за нивно спроведување; - Способен е за предвидување на ризици и начин на справување со истите; - Способен е отпорот кон промени да го реши со формирање силна водечка група на истомисленици, со доволен капацитет да може да ги спроведе промените.
ФИНАНСИСКО УПРАВУВАЊЕ		
Оваа компетенција ја одразува способноста на административниот службеник за буџетирање и финансиско планирање, свест за потребата од зачувување на ресурси и управување со работното време за да се минимизираат штетите и најдобро искористување на достапните ресурси.		
Основно	Средно	Напредно
- Ја разбира важноста од оптималното користење на сите ресурси	- Знае да подготви финансиски извештаи; - Ги анализира и дефинира финансиските потреби за извршување на работата;	- Има способност да ги планира буџетските средства; - Ги планира фискалните импликации на програмските и проектните активности; - Го следи и контролира извршувањето на планираните финансиски средства.

Сама институција као послодавац, што у контексту инспекција Северне Македоније подразумева државне инспекторате и органе државне управе и јединица локалне самоуправе у чијем саставу се налазе сектори или одељења за инспекцијски надзор, има обавезу да планира запошљавање административних службеника у складу са Методологијом за планирање, утврђене Законом о раду у јавном сектору, на тај начин што руководиоца институције припрема годишњи план запошљавања за наредну календарску годину. Два пута годишње институција је дужна да извести о реализацији годишњег плана, сагласно ЗАС и Закону о раду у јавном сектору.

Поступак запошљавања у јавној управи, укључујући и инспекцијске службе у свим видовима, ближе је уређен Уредбом о спровођењу поступка запошљавања административних службеника.²¹ Захтев објављивање јавног огласа за запошљавање доставља се Агенцији за администрацију, са изводом из годишњег плана институције за запошљавање нових службеника. Јавни оглас објављује се на интернет страници Агенције и у најмање три дневна штампана гласила, од којих један на службеном језику, различитом од македонског језика, којим говори најмање 20% грађана. Кандидати за запослење попуњавају електронску пријаву са прописаним сетом података, уз које у скенираној форми достављају одговарајуће доказе, међу којима и потврду о положеном стручном испиту или лиценцу или уверење из одговарајуће стручне области, уколико су наведени као посебни услов радног места и наведени у јавном огласу. У електронском формулару кандидати дају изјаву под кривичном и материјалном одговорношћу да су подаци у пријави тачни, а достављени докази верни оригиналу. Попуњавањем електронске форме кандидат добија идентификациони код који га повезује са резултатима различитих фаза селекције.

Агенција за администрацију формира Комисију за селекцију за запошљавање по јавном огласу, који чине: административни службеник Сектора за селекцију, из реда запослених у Агенцији, као председник Комисије, са замеником; руководиоца организационе јединице за управљање људским ресурсима код послодавца; руководиоца организационе јединице у којој се попуњава радно место по објављеном јавном огласу; и/или административни службеник Министарства за политички систем и односе међу заједницама, са замеником, уколико се поступак запошљавања спроводи за органе државне управе. Комисија за селекцију формира се решењем директора Агенције за администрацију.

Поступак селекције кандидата за запошљавање састоји се из три фазе, које спроводи Комисија за селекцију, старајући се о законитости поступка:

- 1) административна селекција;
- 2) испит за административног службеника; и,
- 3) провера веродостојности доказа и интервју.

²¹ „Службен весник на РМ“, број 27/18.

Фаза 1 – административна селекција за запошљавање подразумева проверу унетих података у пријаву за запошљавање са условима утврђеним јавним огласом, приложеним доказима и њихово бодовање. Укупан број бодова сваког кандидата утврђује се на основу бодовања стручних квалификација, радног искуства у струци, познавања страних језика и познавања компјутерских програма за канцеларијско пословање. Административна селекција окончава се најкасније у року од 15 дана од дана истека рока за пријављивање кандидата. Ранг листа са идентификационим кодовима објављује се на интернет страници Агенције за администрацију.

Фаза 2 – испит за административног службеника подразумева да кандидат полаже испит који организује и спроводи Агенција за администрацију. Састоји се из два дела: стручног дела и дела за проверу знања страног језика. У стручном делу, одговара се на питања путем компјутерског тестирања, у коме се проверава познавање кандидата у следећим областима:

- уставни поредак Републике Северне Македоније;
- систем локалне самоуправе;
- систем управног права, управног поступка и управног спора;
- положај и друга питања у области рада у јавном сектору;
- права административних службеника из радног односа; и,
- Кодекс административних службеника.

База питања из стручног дела испита формира се код Министарства за информатичко друштво и администрацију, а најмање једном годишње се ревидира. У бази се налази најмање 500 питања, која се јавно објављују на интернет страницама Министарства и Агенције за администрацију. Такође, постоји и јавно доступна база питања из страних језика. Приликом ревизије питања, води се рачуна о изменама прописа на основу којих је засновано питање, броју кандидата који су одговорили на питање и успешност давања тачног одговора на исти, као и друге околности које утичу на квалитет базе, при чему се води рачуна да одређена питања могу бити измењена или у целости обрисана из базе.

Фаза 3 – проверка веродостојности доказа и интервју подразумева вршење увида у оригинале или оверене фотокопије докумената и свих доказа поднетих уз електронску пријаву у скенираном облику, најмање три часа пре почетка интервјуа. Кандидати који су успешно прошли проверу веродостојности доказа, имају право да продуже на интервју који се спроводи у усменом или писменом облику. На интервјуу се путем ситуационих питања проверавају потребне опште радне компетенције за категорију звања којој припада радно место, а преко стручних питања или практичних задатака проверавају се посебне радне компетенције у вези са описом радног места. У року од три дана од дана спровођења интервјуа, сагласно освојеним бодовима у административној селекцији, испиту за административног службеника и интервјуа, за кандидате који су усвојили најмање 60% максималног броја бодова у свим претходним фазама поступка селекције, Комисија подноси коначну ранг-листу кандидата који су успешно прошли претходне фазе поступка и та ранг-листа се објављује на интернет страници Агенције за администрацију.

Секретар, односно руководилац институције у којој се не именује секретар, у року од пет дана од дана добијања предлога Комисије за селекцију, дужан је да донесе одлуку о избору која се доставља изабраном кандидату и објављује се на интернет страници и огласној табли Агенције за администрацију. Против одлуке о избору, незадовољни кандидат има право да у року од осам дана поднесе жалбу Агенцији за администрацију, односно надлежном органу у складу са Законом о административним службеницима.

У року од пет дана од дана коначности одлуке о избору, руководилац институције доноси решење, односно закључује уговор о раду на неодређено време. Изабраном кандидату уручује се решење, односно уговор, обезбеђује му се приступ актима о унутрашњој организацији и систематизацији институције, Кодексу административних службеника, законима и подзаконским актима из области надлежности институције и други релевантни акти, за шта административни службеник потписује потврду о пријему која се чува у његовом кадровском досијеу. Изабрани кандидат пред секретаром, односно руководиоцем институције у којој се не именује секретар, потписује Изјаву о прихватању Декларацију о заједничкој мисији запослених у јавном сектору, која је саставни део Кодекса административних службеника. Примерак потписане изјаве уручује се запосленом, а један примерак чува се у његовом кадровском досијеу.

Обука за стицање лиценце за инспектора, као неопходног услова за рад на пословима инспекцијског надзора, спроводи се на основу програма обуке²² и састоји се из два дела у укупном трајању од 12 месеци, и то:

1) три месеца интерактивне обуке (програм интерактивне обуке доноси Инспекцијски савет); и,

2) девет месеци практичног рада и обуке на радном месту, под надзором ментора у инспекцијској служби у којој је запослен (програм практичног рада и обуке на радном месту доноси директор, односно руководилац инспекцијске службе).

Ментор се распоређује из реда руководећих инспектора у инспекцијској служби, а ако таквих нема, онда инспектор у звању В1, са најмање пет година искуства на пословима инспектора.

Кандидат за инспектора који је запослен у поступку запошљавања и кандидат за инспектора запослен у поступку преузимања административног службеника, похађа обуку за стицање лиценце инспектора која се састоји из интерактивне обуке и практичног рада и обуке на радном месту, под надзором ментора.

Кандидат за инспектора који је изабран у поступку за преузимање инспектора једне од стране друге инспекцијске обуке, похађа обуку за стицање лиценце инспектора само у делу практичног рада и обуке на радном месту, под надзором ментора.

²² Форму и садржину програма обуке прописује Инспекцијски савет, в. члан 42. став 7. Закона о инспекцијском надзору.

Испит за стицање лиценце инспектора састоји се из општег и практичног дела, чији начин спровођења у оба дела прописује Инспекцијски савет, при чему:

а) општи део организује и спроводи Инспекцијски савет. Испит за општи део полаже се према Програму испита за лиценцу – Општи део (овај програм усваја Инспекцијски савет); и,

б) посебни део организује и спроводи инспекцијска служба у којој ради кандидат за инспектора. Испит за посебни део полаже се према Програму испита за лиценцу – Практични део (овај програм доноси директор, односно руководиоца инспекцијске службе).

Програм за оба дела испита, база питања за испит и релевантна литература, јавно су доступни на интернет страници Инспекцијског савета.

Кандидат за инспектора изабран у поступку запошљавања и кандидат за инспектора запослен кроз поступак за преузимање административног службеника, по истеку оба дела обуке у трајању од 12 месеци, полаже испит за стицање лиценце у првој заказаној испитној сесији (року).

Кандидат за инспектора изабран у поступку преузимања инспектора једне од стране друге инспекцијске службе, по истеку десетомесечног периода практичне обуке и обуке на радном месту под надзором ментора, полаже испит за стицање лиценце у првој заказаној испитној сесији (року).

Уколико кандидат за инспектора не положи испит за лиценцу инспектора, има право да још једном полаже испит у првој наредној испитној сесији (року), па ако ни на поновном полагању не положи испит за лиценцу, престаје му радни однос у инспекцијској служби.

Лиценцу за инспекторе у свим инспекцијским службама, независно од нивоа власти на коме се налазе и чињенице да ли имају својство правног лица или не, издаје Инспекцијски савет. Лиценца ће се издати уколико је кандидат претходно положио општи део испита код Инспекцијског савета и уколико је Инспекцијски савет добио писмени извештај руководиоца инспекцијске службе о положеном практичном делу испита.²³ Стечена лиценца има трајну важност.²⁴

За питања која се односе на права и обавезе из радног односа инспектора, који нису уређени ЗИН и за питања за које овај закон не упућује на примену другог закона, примењују се одредбе Закона о раду у јавном сектору.²⁵ У глави VIII Закона о инспекцијском надзору, уређена су следећа права и обавезе инспектора:

- **плата, накнаде и додаци на плату инспектора:** Инспектор има право на плату и накнаду плате под условима и критеријумима утврђеним Законом о административним службеницима, осим ако је другачије прописано овим законом (ЗИН). Инспектор има право на додатак на плату поводом високог

²³ Руководилац инспекцијске службе је дужан да Инспекцијском савету достави писмени извештај у року од пет дана од дана полагања практичног дела испита за лиценцу.

²⁴ Више детаља о испиту за лиценцу инспектора и уопште о стицању потребних знања за самостално обављање послова инспектора, наведено је у наставку овог дела анализе – област стручног усавршавања и менторства и испита за лиценцу.

²⁵ Члан 47. ЗИН. Закон о раду у јавном сектору, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18 и „Службен весен на Република Северна Македонија“, бр. 143/19 и 14/20).

ризика по живот и здравље при извршавању радних обавеза и задатака инспектора, у висини од 30% од износа основне плате.

- **стручно усавршавање и обука инспектора**, о чему ће више бити речи у наставку анализе;
- **награда за инспектора**: Инспектору се може доделити награда у висини једне његове плате, у току календарске године. Критеријуми за додељивање награде су:
 - посебно ангажовање (залагање) у извршавању радних задатака;
 - квалитет извршења рада;
 - значај доприноса остваривању функције инспекцијске службе; и,
 - проценат реализације годишњег програма надзора.

Додељивање ове награде искључује накнаду за успешност у раду административног службеника, сагласно Закону о административним службеницима. О додељивању новчане накнаде одлучује директор, односно руководилац органа, односно градоначелник, на предлог непосредно претпостављеног руководиоца инспектора. Инспекцијски савет доноси упутство за додељивање новчане награде.

- **осигурање од повреде на раду**: Инспекцијска служба је обавезна да о свом трошку обезбеди осигурање инспектора за случај повреде на раду.
- **обавеза чувања тајне**: Инспектор је дужан, за време трајања рада и по престанку радног односа, да чува тајност података које је сазнао у вршењу инспекцијског надзора, који су по пропису или по општем акту субјекта инспекцијског надзора утврђени као пословна тајна.
- **обавеза заштите података о личности**: Инспектор је дужан да у вршењу инспекцијског надзора примењује прописе о заштити података о личности.
- **одговорност инспектора**: Поред одговорности за дисциплински преступ сагласно Закону о административним службеницима, инспектор је дисциплински одговоран и ако при вршењу инспекцијског надзора:
 - не предузме радњу, односно не изрекне одговарајућу меру коју је у смислу овог (ЗИН) или другог закона био дужан да учини;
 - не извести надлежни орган о повреди закона или другог прописа, који је у вршењу инспекцијског надзора записником констатовао;
 - не поступи сагласно обавези чувања пословне тајне у смислу овог закона; и,
 - не поступи сагласно обавези чувања заштите података о личности у смислу овог закона.

Против решења о дисциплинској одговорности, донесеној од стране директора односно руководиоца инспекцијске службе, инспектор има право на жалбу Агенцији за администрацију, у року од осам дана од дана пријема решења.

1.2.2. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекције

Зависно од организационог устројства инспекцијске службе, постоје два модела именовања руководиоца, којим се засебно уређују услови за руководиоца, начин његовог избора, остваривање радних права и слична питања:

1) државним инспекторатима за поједине области, као органима у саставу министарстава са својством правног лица, руководи директор изабран по јавном огласу, којег именује и разрешава Влада;

2) организационим јединицама за инспекцијски надзор у органима државне управе, као и у саставу општине, општине у Граду Скопљу и Граду Скопљу, у виду сектора или одељења за инспекцијски надзор (који немају својство правног лица), руководи руководилац инспекцијске службе (инспектор Б категорије и нивоа утврђеног законом, који одговара организационом облику инспекцијске службе).²⁶

Јавни оглас за директора државног инспектората, у трајању од најмање 15 дана од дана објављивања, расписује Влада, и то најкасније шест месеци пред истек мандата директора. Објављивање огласа врши се преко интернет странице Владе и најмање двоје дневних новина, од којих се један издаје на службеном језику различитом од македонског, који користи најмање 20% грађана.

Директор је дужан да функцију извршава професионално, у мандату од четири године и са правом на још један избор на ту функцију. За свој рад одговара Влади.

С друге стране, руководилац инспекцијске службе за свој рад одговара функционеру, односно руководиоцу одговарајућег органа, односно градоначелнику, у оквиру чијих надлежности ради инспекцијска служба.

Ни директор ни руководилац инспекцијске службе не могу бити чланови органа и тела које бира или именује Скупштина (Собрање) Републике Северне Македоније, Влада или одговарајућа јединица локалне самоуправе.

За директора може да буде именовано лице које:

- 1) има држављанство Републике Северне Македоније;
- 2) у моменту именовања му није правноснажном судском пресудом изречена казна затвора или санкција забране бављења професијом и занимањем, односно вршењем дужности;
- 3) има стечених најмање 240 ESPB бодова или завршен VII/1 стечен стручне спреме;
- 4) има најмање шест година радног искуства по дипломирању, у одговарајућој области;
- 5) поседује један од следећих међународно признатих сертификата или уверења за активно познавање енглеског језика:

- TOEFEL IBT – најмање 74 бодова;
- IELTS – најмање 6 бодова;
- ILEC (Cambridge English: Legal) – најмање Б2 ниво;
- FCE (Cambridge English: First) – положен;

²⁶ Члан 27. ЗИН.

- BULATS – најмање 60 бодова; или,

- APTIS – најмање Б2 ниво;

б) поседује потврду о активном познавању и раду на компјутерским програмима за канцеларијско пословање.

Поред наведених општих услова, законом се могу утврдити и посебни услови за именовање директора, у зависности од области под надзором инспектората.

Директор може бити разрешен пре истека мандата на који је именован, у следећим случајевима: 1) на сопствени захтев; 2) на предлог Инспекцијског савета; 3) ако је правноснажном судском одлуком осуђен за кривично дело и изречена казна затвора или му је изречена забрана бављења професијом и занимањем, односно вршењем дужности; 4) поводом изгубљене радне способности за вршење функције; и/или, 5) поводом повреде прописа или злоупотребе функције. По разрешењу директора у неком од наведених случајева, Влада у року од седам дана именује вршиоца дужности, до избора новог директора који испуњава опште и посебне услове за именовање. Мандат вршиоца дужности директора инспектора законом је орочен на трајање не дуже од три месеца.²⁷

Директор врши следеће послове:

- 1) координира и организује рад инспектората;
- 2) представља и заступа инспекторат;
- 3) предузима правне послове и радње у име и за рачун инспектората;
- 4) обезбеђује услове за ефикасну примену закона и прописа који се односе на инспекцијски надзор;
- 5) одлучује о правима и обавезама из рада инспектора;
- 6) обезбеђује услове за стручно усавршавање и специјализовану обуку инспектора;
- 7) доноси акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у инспекторату;
- 8) доноси програмске и извештајне документе, укључујући:
 - стратешки план инспектората;
 - годишњи план рада инспектората;
 - годишњи програм специјализовану обуке за инспекторе;
 - шестомесечни извештај о раду сваког инспектора;
 - месечни план рада сваког инспектора;
 - друге документе и акте предвиђене ЗИН или другим законом;

²⁷ Члан 29. ЗИН.

- 9) доноси и друге акте на које је овлашћен;
- 10) обезбеђује јавност рада инспектората;
- 11) други послови у надлежности инспектората, у складу са законом.

У случају одсуства директора, болести или других разлога није у могућности да обавља своју функцију, замењује га један од руководећих инспектора, по овлашћењу које издаје директор.

Руководилац инспекцијске службе врши следеће послове:

- 1) координира и организује рад инспекцијске службе;
- 2) обезбеђује услове за ефикасну примену закона и прописа који се односе на инспекцијски надзор;
- 3) обезбеђује услове за стручно усавршавање и специјализоване обуке инспектора;
- 4) доноси програмске и извештајне документе, укључујући:
 - стратешки план инспекцијске службе;
 - годишњи план рада инспекцијске службе;
 - годишњи програм специјализоване обуке за инспекторе;
 - шестомесечни извештај о раду сваког инспектора;
 - месечни план рада сваког инспектора;
 - друге документе и акте предвиђене ЗИН или другим законом;
- 5) обезбеђује јавност рада инспекцијске службе;
- 6) други послови у надлежности инспекцијске службе, у складу са законом.

По основу Годишњег програма генеричке обуке инспектора, директор, односно руководиоца инспекцијске службе доноси Годишњи план за индивидуално стручно усавршавање и обуку сваког инспектора, најкасније до 30. новембра текуће године за наредну годину. У годишњем плану индивидуалног стручног усавршавања и обуке, укључују се најмање три генеричке обуке садржане у Годишњем програму који је донео Инспекцијски савет.

У случају одсуства руководиоца инспекцијске службе, болести или других разлога није у могућности да обавља своју функцију, замењује га један од руководећих инспектора, уколико таквих нема, онда руководиоца мења инспектор категорије В, кога овлашћује руководеће лице одговарајућег органа или градоначелник, у оквиру чијих надлежности ради инспекцијска служба.

1.2.3. Вредновање рада инспектора (компетенције, сложеност послова и нормативи рада)

Вредновање рада инспектора детаљно је уређено Закон о инспекцијском надзору. Законским одредбама (чл. 56-61. ЗИН) није садржано упућивање на примену других прописа (ЗАС и Закона о раду у јавном сектору), што указује да је реч о целовитом систему оцењивања који је у потпуности аутономан и прилагођен специфичностима рада инспектора и циљевима и функцијама инспекцијских служби уопште.

Вредновање рада инспектора је у ЗИН дефинисано као **оцењивање**, због чега ће овај израз бити коришћен за овај део анализе.

Ради управљања учинцима рада инспектора, успоставља се систем чија је сврха побољшање институционалног учинка кроз мерење индивидуалног учинка инспектора и идентификовањем недостатака и потенцијала за развој инспектора. Овај систем чине: (1) план за инспекцијски надзор; (2) други радни циљеви и задаци инспектора из члана 58. став 1. ЗИН; и, (3) индивидуални годишњи план за стручно усавршавање и обуку инспектора.

Оцењивање инспектора врши се у току рада, на основу континуираног праћења њихових учинака, и то сваке године се врши оцењивање најкасније до 31. јануара текућег одине за претходну годину, сагласно одредбама ЗИН. Не оцењују се инспектор који је у току године био одсутан са рада у периоду дужем од шест месеци (боловање, неплаћено одсуство и слично, не рачунајући годишњи одмор), као и кандидати за инспектора који се први пут запошљава у инспекцијској служби и не поседује лиценцу инспектора.

Оцењивање учинака инспектора врши непосредно претпостављени руководилац, употребом података који се односе на резултате њиховог рада и сагледавањем личних квалитета које су испољили у току рада. Резултати рада инспектора и лични квалитети оцењују се употребом **критеријума успешности**, који су детаљно наведени и разложени у посебној законској одредби.

Уз критеријуме успешности, законска категорија су и други радни циљеви и задаци инспектора који се утврђују по опису радног места у акту о систематизацији радних места инспекцијске службе и у сагласности са стратешким и/или годишњим планом рада. Други радни циљеви и задаци морају бити јасни, прецизни и мерљиви, са утврђеним временским оквиром за њихово остварење.

Основни критеријуми успешности инспектора, који су уједно и агрегатни јер се састоје и даље се рашчлањавају на подкритеријуме, јесу подаци и информације о степену реализације:

- 1) месечног плана инспекцијског надзора из члана 34. ЗИН;
- 2) других радних циљева и задатака из члана 58. став 1. ЗИН; и,
- 3) индивидуалног годишњег плана за стручно усавршавање и обуку инспектора из члана 50. ЗИН.

Критеријум реализације **месечног плана инспекцијског надзора**, вреднује се на следећи начин:

(1) однос између укупног броја планираних инспекцијских надзора утврђених месечним плановима рада за сваког инспектора и укупног броја извршених инспекцијских надзора приказаних у шестомесечним извештајима о раду, и то:

- преко 95% реализације планираних инспекцијских надзора – 30 бодова;
- 75-95% реализације планираних инспекцијских надзора – 20 бодова;
- 50-75% реализације планираних инспекцијских надзора – 10 бодова;
- мање од 50% реализације планираних инспекцијских надзора – 0 бодова;

(2) поштовање законских рокова за сачињавање записника и доношење инспекцијских аката, и то:

- поштовање рокова у више од 95% надзора – 20 бодова;
- поштовање рокова у 75-95% надзора – 15 бодова;
- поштовање рокова у 50-75% надзора – 10 бодова;
- поштовање рокова у мање од 50% инспекцијских надзора – 0 бодова;

(3) вођење записника и решења у папирном облику и/или електронском формату, уредност у вођењу предмета који су у раду инспектора и квалитет писменог изражавања инспектора, и то:

- одличан квалитет – 15 бодова;
- добар квалитет – 10 бодова; и,
- лош квалитет – 0 бодова.

Критеријум реализације **других радних циљева и задатака** инспектора, вреднује се на следећи начин:

- изнад 95% реализације других радних циљева и задатака – 20 бодова;
- 75-95% реализације других радних циљева и задатака – 15 бодова;
- 50-75% реализације других радних циљева и задатака – 10 бодова;
- мање од 50% реализације других радних циљева и задатака – 0 бодова.

Критеријум реализације **индивидуалног годишњег плана за стручно усавршавање и обуку** инспектора, вреднује се на следећи начин:

- изнад 95% реализације индивидуалног годишњег плана – 20 бодова;
- 75-95% реализације индивидуалног годишњег плана – 15 бодова;
- 50-75% реализације индивидуалног годишњег плана – 10 бодова;
- мање од 50% реализације индивидуалног годишњег плана – 0 бодова.

Успешност инспектора даље представља збир остварених бодова по претходно описаним критеријумима (остварења: месечног плана инспекцијског надзора из члана 34. ЗИН; других радних циљева и задатака из члана 58. став 1. ЗИН; и, индивидуалног годишњег плана за стручно усавршавање и обуку инспектора из члана 50. ЗИН), при чему максимална вредност може да износи 100 бодова. Оцењивање учинка инспектора изражава се описно као резултат остварених бодова за успешност у периоду једне године и може бити:

- „А – нарочито се истиче“, од 96 – 100 бодова;
- „Б – истиче се“, од 76 – 95 бодова;
- „В – задовољава“, 56 – 75 бодова;
- „Г – делимично задовољава“, 36 – 55 бодова; и,
- „Д – не задовољава“, од 0 – 35 бодова.

На основу индивидуалне оцене инспектора у инспекцијској служби, директор, односно руководиоца инспекцијске службе припрема Извештај о оцењивању инспектора који представља квалитативну и квантитативну анализу процеса оцењивања инспектора. Државни инспекторати и инспекцијске службе формиране као сектори и одељења за инспекцијски надзор (организационе јединице) у органима државне управе, достављају извештај о оцењивању инспектора Инспекцијском савету ради информисања, најкасније до 15. марта у текућој години. Форму и садржају Извештаја прописује Инспекцијски савет, Правилником о форми и садржини извештаја о оцењивању учинака инспектора.²⁸ Извештај садржи резиме од највише једне странице са приказом главних навода квалитативне и квантитативне анализе. У квалитативној анализи наводе се информације и квалитативне оцене процеса оцењивања, анализа идентификованих слабости у реализацији, предлози за побољшање рада, теме за стручно усавршавање и обуку и слично, док квантитативна анализа садржи информације и податке о бодовима по критеријумима успешности, укупним оценама инспекторима који могу бити представљени у табеларној и графичкој форми. На крају следи део о закључцима и препорукама у коме се презентују препоруке за побољшање система оцењивања инспектора.

Најкасније осам дана по спроведеном оцењивању, директор односно руководиоца инспекцијске службе доноси решење о годишњој оцени инспектора,

²⁸ „Службен весник на РСМ“, број 238/19.

против које инспектор има право жалбе Агенцији за администрацију у року од осам дана од дана пријема решења.

1.2.4. Напредовање инспектора у служби (каријерни развој и каријерно напредовање инспектора), распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

1.2.4.1. Унапређивање

Поступци за унапређивање инспектора идентични су процедури за унапређивање административних службеника која је прописана Законом о административним службеницима. Циљ унапређења је омогућавање административним службеницима да каријерно напредују, односно прелажење од нижег на више радно место, уз поштовање начела одговарајуће и правичне заступљености.

Закон о инспекцијском надзору не садржи посебне одредбе о унапређивању, због чега се на ово питање примењују одредбе Закона о административним службеницима са подзаконским актима.

Покретање поступка за унапређивање спроводи се на иницијативу секретара, односно руководећег лица институције у које се не именује секретара, који организационој јединици надлежној за управљање људским ресурсима у институцији, односно административном службенику који врши надлежности организационе јединице за људске ресурсе институције у којој не постоји оформљена та организациона јединица. У захтеву за покретање поступка унапређивања административног службеника назначује се ниво и опис радног места за које се предлаже попуњавање унапређивањем. Претходни услов за спровођење поступка унапређења представља обезбеђена сагласност Министарства финансија за попуњавање радног места у институцији, која се издаје уколико су обезбеђена финансијска средства за исплату плате и других примања запосленог на том радном месту. Након утврђивања испуњености ових услова, организациона јединица, односно службеник задужен за послове људских ресурса, на интернет страници институције и Агенције за администрацију објављују интерни оглас и образац за пријаву за унапређење.

На интерни оглас може да се јави административни службеник, запослен у истој институцији, који испуњава опште и посебне услове за попуњавање радног места који су прописани за одговарајући ниво по Закону о административним службеницима и акту о систематизацији, која правила важе и за унапређење инспектора. Услови за унапређење су:

- Оцена "А" или "Б" при последњем оцењивању на коме је био оцењиван;

- Да службеник ради на радном месту које је непосредно ниже или да је на радном месту у оквиру исте категорије у којој је радно место за које је објављен интерни оглас;

- Да је радио најмање две године на истом нивоу; и,

- Да му није изречена дисциплинска мера у последњој години пред објављивање интерног огласа.

Кандидати за унапређење пријављују се на интерни оглас подношењем попуњене пријаве и прилагањем доказа за податке садржане у пријави, подношењем организационој јединици надлежној за управљање људским ресурсима у институцији. У пријаву се уносе име и презиме, тренутно радно место, ниво и радно искуство пријављеног кандидата, а могу је пратити и докази у скенираној форми: потврда о успешно реализованим обукама и/или потврда о успешно реализованом менторству (у својству ментора или службеника који је радио под менторством). Пријава обавезно садржи и изјаву кандидата, дату под материјалном и кривичном одговорношћу, да су подаци у пријави тачни, а достављени докази верни оригиналу. Рок за пријављивање на оглас не може бити краћи од пет, нити дужи од десет дана од дана његовог објављивања.

Руководеће лице институције формира Комисију за селекцију за унапређење, у чијем саставу су:

- Руководилац организационе јединице у којој се попуњава радно место у поступку за унапређивање, који је председник Комисије (такође се именује и његов заменик из реда руководећих административних службеника, односно инспектора Б нивоа у институцији, односно инспекцији);

- Руководилац организационе јединице за управљање људским ресурсима или административни службеник који обавља послове који се односе на управљање људским ресурсима уколико таква организациона јединица није оформљена (менује се и његов заменик, из реда руководећих административних службеника у институцији, односно у инспекцији); и,

- Административни службеник Сектора за селекцију кандидата, организационе јединице у Агенцији за администрацију.

Од описаног састава Комисије за селекцију може доћи до одступања у два случаја. Прво, уколико нема руководиоца организационе јединице у којој се попуњава радно место унапређењем, за председника Комисије одређује се други административни службеник у том органу. Потом, уколико орган нема руководиоца организационе јединице за људске ресурсе, нити постоји службеник који обавља те послове, у Комисију за селекцију изабраће се још један административни службеник Сектора за селекцију кандидата у Агенцији за администрацију.

Уколико се поступак унапређења спроводи ради попуњавања радног места руководећег административног службеника, односно радног места руководиоца инспекције, Комисију за селекцију чине:

- руководиоца у институцији;

- руководиоца организационе јединице за управљање људским ресурсима или административни службеник који обавља послове јединице за управљање људским ресурсима уколико она није оформљена; и,

- руководиоца Сектора за селекцију кандидата за запошљавање у Агенцији за администрацију.

Чланова Комисије за селекцију испред Агенције за администрацију не могу бити службеници који поступају у другом степену у поступку одлучивања по жалби и приговорима у поступку селекције.

Поступак селекције кандидата за унапређење састоји из фаза административне селекције и интервјуа. У првој фази (административна селекција) проверавају се подаци унети у пријаву, испуњеност свих неопходних услова за унапређење, сагледавају се докази приложени уз пријаву и врши се бодовање доказа за сваког пријављеног кандидата. Бодови се утврђују као збир последње три оцене, исходе реализованих обука и потврда за менторство према достављеним доказима. За кандидате за које се утврди да не испуњавају услове утврђене интерним огласом, поступак селекције се завршава у овој фази. Према резултатима бодовања у процесу административне селекције, комисија саставља ранг-листу коју чини пет најбоље ранжираних кандидата. У другој фази, комисија спроводи интервју у року од пет дана по окончаној административној селекцији, након чега употребом бодовања из фазе административне селекције и интервјуа саставља финалну ранг-листу и предлаже прво ранжираног кандидата руководиоцу органа, односно инспекције у којој се спроводи поступак унапређења. Када је реч о унапређењу и попуњавању радног места службеника „Б“ нивоа, односно руководећег кадра или руководећих инспектора у инспекцији, интервју спроводи секретар, односно руководиоца институције, који Комисији за селекцију доставља извештај о обављеним интервјуима.

У року од три дана по добијању предлога за избор прворанжираног кандидата, руководиоца институције у којој се унапређење службеника, дужан је да донесе одлуку о избору која се доставља кандидатима за унапређење и објављује се на интернет страници институције. Уколико руководеће лице институције не донесе одлуку о избору, дужно је да наведе разлоге за такво поступање. Интерни оглас може да се понови пре доношења одлуке о објављивању јавног огласа ради попуњавања радног места у органу.

Кандидати за унапређење који нису задовољни одлуком о избору, могу изјавити жалбу против те одлуке у року од осам дана од дана пријема одлуке о избору. Жалба се изјављује Агенцији за администрацију, односно надлежном органу у складу са Законом о административним службеницима.

Секретар, односно руководиоца институције у којој се не именује секретар, доноси решење о унапређењу административног службеника у року од пет дана од дана коначности одлуке о избору кандидата за унапређење.

Форма и садржина интерног огласа, начин подношења пријаве за унапређење, начин спровођења административне селекције и интервјуа, као и начин бодовања и максималног броја бодова у поступку селекције, у зависности од категорије радног

места за које је објављен интерни оглас, прописује министар надлежан за послове информатичког друштва и администрације.

Правилник о форми и садржини интерног огласа, начину подношења пријаве за унапређење, начину спровођења административне селекције и интервјуа, као и начина за њихово бодовање и максималан број бодова у поступку селекције у зависности од категорије радног места за које је објављен интерни оглас, прописује да се интерни оглас у електронској форми објављује на интернет страници институције и садржи: назив институције, основ за објављивање огласа, број огласа, за свако оглашено радно место: шифру и назив радног места и број извршилаца, посебне услове за радно место прописане законом и актом о систематизацији радних места, распоред радног времена, почетак и завршетак дневног и недељног радног времена и новчани нето износ који чини збир дела плате за степен образовања и део плате за ниво, односно звање административног службеника, информације о начину и року за достављање пријаве за унапређење и напомена да ће се дисквалификовати кандидати који у пријаву унесу лажне податке.

Заинтересовани административни службеници подносе попуњену пријаву и доказе за податке садржане у пријави, преко архива институције у којој су запослени и преко службене електронске адресе организационе јединице у којој су запослени, односно лице које врши те послове у институцији са мање од 30 запослених. Фаза административне селекције се спроводи најкасније 15 дана од дана истека рока за пријављивање кандидата. У дану спровођења административне селекције, Комисија за селекцију за унапређење предају се пријаве за унапређење са достављеним доказима, као и изводи из персоналних досијеа пријављених кандидата, с циљем да се провери да ли кандидати испуњавају услове за унапређење. По окончаној провери, Комисија за селекцију приступа бодовању кандидата који испуњавају услове за унапређење, на следећи начин:

- збир последње три годишње оцене (изражен нумерички, до друге децимале);
- број похађаних обука (у својству учесника): по 0,5 бодова за сваку обуку за коју је кандидат доставио потврду не старију од пет година, а највише три бода;
- број одржаних обука (у својству предавача, односно реализатора обуке): по један бод за сваку потврду не старију од пет година, а највише пет бодова;
- менторства у својству менторисаног службеника: по 0,5 бодова за сваку потврду о успешно реализованом менторству, а највише три бодова;
- менторства у својству ментора: по један бод за сваку потврду о успешно реализованом менторству, а највише пет бодова.

Укупан број бодова у административној селекцији сваког кандидата представља збир бодова по сваком од наведених критеријума за унапређење. По завршетку административне селекције, Комисија саставља записник који садржи податке о датуму, месту и времену одржавања административне селекције, број огласа, датума објаве огласа за свако радно место у огласу: шифра и назив радног места, број извршилаца, податак о укупном броју поднетих пријава за унапређивање, број

неуредних пријава, број уредних пријава кандидата, број кандидата који су одабрани за интервју.

Интервју за кандидате за унапређење радног места било ког нивоа В и Г врши Комисија за селекцију. Пре самог интервјуа, Комисија одржава припремни састанак на коме дефинише формат и ток интервјуа, на коме се могу постављати питања у усменој или писаној форми или комбинацијом обе форме. Сам интервју садржи три врсте питања за који се додељују бодови интервјуисаном кандидату, и то:

- **питања о посебним компетенцијама:** односе се на радно место и делокруг рада организационе јединице институције и посебних радне компетенције за радно место за које је расписан интерни оглас – највише 10 бодова;

- **питања о општим компетенцијама:** односе се на опште радне компетенције кандидата, у ком циљу се постављају ситуациона питања која могу бити повезана са генеричким обукама које је кандидат походио – највише 10 бодова;

- **мотивациона питања:** односе се на мотивацију и визију кандидата о радном месту за које се расписује интерни оглас – највише 5 бодова.

Интервју води председник Комисије који обезбеђује једнак и фер однос према свим кандидатима. Сваки члан Комисије попуњава формулар за сваког кандидата појединачно у ком бодује одговоре на питања. Број добијених бодова сваког кандидата појединачно добија се просеком додељених бодова од свих чланова Комисије. По завршеном интервјуу, Комисија сачињава записник који садржи податке о датуму, месту и времену одржавања интервјуа, броју огласа, датуму објаве огласа, за свако радно место: шифра и назив радног места, број извршилаца, података о укупном броју интервјуисаних кандидата, име, презиме и потписе председника и чланова комисије или њихових заменика. Уз записник се прилажу и списак кандидата са којима је обављен интервју, као и појединачни формулари о бодовању интервјуисаних кандидата. По састављају записника на основу укупно утврђених бодова у административној селекцији и на интервјуу, Комисија за свако радно место по огласу подноси финалну ранг листу интервјуисаних кандидата за предлогом одлуке о избору најбоље рангираног кандидата.

Интервју са кандидатима за напредовање на радно место било ког нивоа **категорије Б** звања, врши секретар, односно руководиоца институције у којој се не именује секретар, а присутан је и један представник организационе јединице за управљање људским ресурсима или лице које врши те послове у институцији са мање од 30 запослених. При спровођењу интервјуа, сходно се примењују правила која важе за интервју за попуњавање радног места В и Г нивоа звања.

Једна од последица пропуста у поступању инспектора је и одузимање издате лиценце инспектора. Директор, односно руководиоца инспекцијске службе обавештава Инспекцијски савет у року од 7 дана од дана коначности решења о престанку радног односа инспектору када су наступиле штетне последице по институцију, а нису утврђене олакшавајуће околности за инспектора који је извршио преступ или по сили

закона.²⁹ По добијеном обавештењу, Инспекцијски савет доноси одлуку о одузимању лиценце инспектора.

1.2.4.2. Распооређивање инспектора и премештај на друго радно место

Закон о раду у јавном сектору утврђује мобилност међу запосленим у јавној управи, односно интерном тржишту рада.³⁰ Сама мобилност представља хоризонтално кретање запосленог са једног на друго радно место у оквиру исте групе радних места, утврђених овим законом. Мобилност се врши распооређивањем, односно преузимањем запослених истог нивоа, односно радног места на коме запослени испуњава опште и посебне услове утврђене актом о систематизацији радних места у институцији у којој се распооређује или преузима. Поступци мобилности врше се без објављивања интерног, односно јавног огласа.

На захтев запосленог у јавном сектору или по потребама институције, може се извршити трајни премештај на друго радно место истог нивоа, односно на радно место за које испуњава опште и посебне услове прописане актом о систематизацији, за шта руководиоца институције доноси решење о његовом распооређивању у оквиру институције.

На захтев друге институције, у случају привременог повећања обима посла, запослени може бити привремено распооређен за радно место на којем испуњава опште и посебне услове прописане актом о систематизацији у тој другој институцији. До овог распооређивања долази по претходној писменој сагласности запосленог и руководиоца институције у којој тренутно ради, а решење о привременом распооређивању за време трајања од најмање једног месеца а највише једне године, доноси руководиоца институције у којој службеник ради.

У оба случаја премештаја (трајни премештај у оквиру исте институције или привремени премештај у другу институцију), радно место на које се запослени распооређује не сме бити даље од 50 километара од радног места на коме је запослени радио пре распооређивања.

На захтев запосленог у јавном сектору, по потребама институције у којој ради или по потребама друге институције, може се извршити **трајни премештај на радно место истог нивоа**, односно на радно место за које испуњава опште и посебне услове прописане актом о систематизацији у другој институцији, уколико о томе постоји сагласност запосленог и руководиоца обе институције, уз прибављену претходну сагласност Министарства за информатичко друштво и администрацију и органа надлежног за давање сагласности на запошљавање у односу на обезбеђена буџетска средства.

²⁹ Члан 45. ЗИН. Израз „по сили закона“ налази се на крају првог става одредбе, па се не може закључити да ли је реч о дејству *ex lege* на престанак радног односа, или је можда реч, на пример, о правним последицама осуде инспектора за кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом. У законодавству Србије се дејство правних последица осуде мора изричито утврдити у закону.

³⁰ Чл. 42-44. Закона о раду у јавном сектору.

За потребе мобилности запослених у јавном сектору, Министарство за информатичко друштво и администрацију успоставља и води **трансфер-листу** могућих преузимања запослених. Институција која се укида, трансформише или чија надлежност се умањује, дужна је да поднесе листу запослених чија радна места се укидају, а надлежно министарство уноси те податке у трансфер-листу, како би запослени чије се радно место укида био евидентиран ради могућег преузимања од друге институције, на радно место истог нивоа односно на радно место за које испуњава опште и посебне услове прописане актом о систематизацији. Преузимање ће се спровести уколико се о томе сагласе запослени и руководиоца институције која преузима запосленог, уз претходно прибављену сагласност надлежног министарства и органа надлежног за давање сагласности на запошљавање у односу на обезбеђена буџетска средства. Уколико запослени не потпише понуђену погодбу за преузимање у другу институцију, у року од пет дана од дана када му је достављена, престаје му радни однос.

Радно место на коме ће запослени наставити да ради, не сме бити удаљено више од 50 километара од институције у којој је запослени радио пре преузимања, изузев уколико до премештаја долази на захтев запосленог.

Правилник о форми и садржини трансфер листе о могућим преузимања запослених у јавном сектору, начину вођења, начину приступа, као и начину обезбеђивања одговорности за веродостојност и безбедност података³¹ прописује да се трансфер листа води у електронској форми и да садржи следеће податке о запосленима: радни број запосленог на трансфер листи, група, подгрупа, категорија и ниво радног места на које је распоређен, место пребивалишта, општина у којој се налази радно место на које је распоређен, степен образовања, назив образовне институције на којој је стекао образовање, ниво образовања, опште компетенције, посебне компетенције, укупно радно искуство, радно искуство у институцији, нето плата на радном месту, матични број институције и статус мобилности.

Статус мобилности запосленог може бити:

- **слободан за преузимање;**
- **захтевана сагласност** за преузимање од Министарства, односно органа надлежног за давање сагласности на запошљавање у односу на обезбеђена буџетска средства;
- **добијена сагласност** за преузимање од Министарства, односно органа надлежног за давање сагласности на запошљавање у односу на обезбеђена буџетска средства;
- **добијена сагласност запосленог** уколико је исти евидентиран на трансфер листи по потреби институције, односно руководиоца

³¹ „Службени весник на РМ“, број 132/14.

институције у којој је запослен уколико је исти евидентиран на трансфер листу по свом захтеву; или,

- **преузет.**

Ауторизовани приступ трансфер листи одобрава се секретару, односно руководиоцу институције у којој се не именује секретар, односно лицима које су овластили, употребом корисничког налога које додељује министарство свакој институцији у јавном сектору.

Дисциплинска мера премештаја на ниже радно место, као и поступак утврђивања дисциплинске одговорности, анализирани су у наставку анализе.

1.2.4.3. Привремени рад инспектора на другим пословима

Инспектор као административни службеник, у складу са одредбом члана 37. Закона о раду у јавном сектору, у случају ванредних околности (природних непогода, епидемија, поплава и слично), може бити без своје сагласности упућен на извршавање послова и радних задатака који послодавац одреди, ван места пребивалишта. Упућивање по овом основу може трајати док трају ванредне околности, али не дуже од три месеца. Приликом упућивања на друге послове и радне задатке, запослени има право на накнаде утврђене општим прописима о радним односима.

1.2.5. Материјална права, односно плате, накнаде и друга примања инспектора

Закон о инспекцијском надзору садржи одредбе које се тичу плата, накнаде плате и додатака на плату инспектора, у којима прописује постојање основа за увећању плату у износу од 30% услед високог ризика по живот и здравље у обављању послова инспекцијског надзора. Такође је предвиђена и могућност исплате награде инспектору, са прописаним критеријумима и условима за њено одређивање. Тиме су у овом закону уређене само посебности примања инспектора.

Општа питања и уређивања плата инспектора уређена су Законом о административним службеницима.³² Тако за инспектора важи да, попут административног службеника, има право на плату и накнаду плате под условима и критеријумима утврђеним ЗАС, осим ако посебним законом и колективним уговором није другачије уређено. Плате и накнаде плате обезбеђују се Буџетом Републике Северне Македоније, буџетима јединица локалних самоуправа и од других извора и средстава утврђених законом. Обрачун плата врши се у бруто износу, а исплаћују се у нето новчаном износу једном месечно у текућем месецу за претходни месец.

³² Чланом 48. став 1. ЗИН прописано је да инспектор има право на плату накнаду плате под условима и критеријумима утврђеним Законом о административним службеницима, осим ако је другачије прописано овим законом (ЗИН).

Доприносе и лични порез на доходак³³ административног службеника плаћа институција која исплаћује плату сагласно закону. Институција је дужна да води евиденцију о платама, додацима на плате, накнаде плата и исплаћеним доприносима на плате и лични порез на доходак и за сваког службеника издаје се потврда о исплати, најкасније до 1. фебруара текуће године за претходну годину.

ЕЛЕМЕНТИ ПЛАТЕ

Плата инспектора, као административног службеника, се састоји из следећих компоненти прописаних Законом о административним службеницима:

1) основна компонента:

- (1) део плате за степен образовања;
- (2) део плате за ниво; и,
- (3) део плате за стаж;

2) додатна компонента:

- (1) додатак на плату за посебне услове рада;
- (2) додатак на плату поводом прилагођавања тржишту рада;
- (3) додатак на плату за ноћни рад, рад у сменама и прековремени рад.

Ове компоненте су законом аналитички разложене и опредељене на следећи начин:

ЕЛЕМЕНТИ ОСНОВНЕ КОМПОНЕНТЕ

Део плате за степен образовања:

Дефинише се као законски минимум за одговарајуће радно место, вредновано на следећи начин:

Ниво на квалификацији VI A, 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен	200
Ниво на квалификацији VI Б или 180 кредити според ЕКТС	175
Ниво на квалификацији V A, 60 до 120 кредити според ЕКТС или више образование	150
Ниво на квалификацији IV, 240 кредити според ЕЦВЕТ или МКОО или четиригодишно средње образование	100*

Део плате за ниво на који је распоређен:

Вреднује се на следећи начин:

³³ Овај порески облик представља доприносе и порезе на терет запосленог.

НИВО	БОДОВИ
A1 - секретар од прво ниво	845
A2 - секретар од второ ниво	706
A3 - секретар од трето ниво	661
A4 - секретар од четврто ниво	596
A5 - секретар од петто ниво	506
B1 - раководен административен службеник од прво ниво	516
B2 - раководен административен службеник од второ ниво	496
B3 - раководен административен службеник од трето ниво	406
B4 - раководен административен службеник од четврто ниво	346
B1 - стручен административен службеник од прво ниво	281
B2 - стручен административен службеник од второ ниво	246
B3 - стручен административен службеник од трето ниво	231
B4 - стручен административен службеник од четврто ниво	201
Г1 - помошно-стручен административен службеник од прво ниво	196
Г2 - помошно-стручен административен службеник од второ ниво	181
Г3 - помошно-стручен административен службеник од трето ниво	166
Г4 - помошно-стручен административен службеник од четврто ниво	159

Део плате за **радни стаж**:

Вреднује се као 0,5% дела плате за степен образовања и за ниво (претходне две компоненте), за сваку навршену годину радног стажа, а највише до 20%.

Вредност бода за обрачун плата **државних службеника** се утврђује сваке године одлуком Владе РСМ, на предлог министра финансија, који се доноси у року од 10 дана од дана доношења Буџета Републике СМ, а у оквиру предвиђеним буџетом и на основу укупног броја административних службеника распоређених по одговарајућим нивоима за текућу годину.

Вредност бода за обрачун плата **државних службеника у општини, Граду Скопљу и општинама града Скопља** утврђује се сваке године одлуком савета који, на предлог градоначелника, који се доноси у року од 10 дана од дана доношења одлуке о извршењу буџета, а у оквиру предвиђеним буџетом и на основу укупног броја административних службеника распоређених по одговарајућим нивоима за текућу годину.

Важно је истаћи да вредност бода за службенике у општини, Граду Скопљу и општинама града Скопља³⁴ **не може бити виша** од вредности бода на републичком нивоу, у чему је законска одредба изричита.

ЕЛЕМЕНТИ ДОДАТНЕ КОМПОНЕНТЕ

Додатак на плату за **посебне услове рада**:

Административни службеник, међу којима и инспектор, има право на додатак на плату за посебне услове рада, и то за:

³⁴ Израз „државни службеници у општини...” као такав је наведен у Закону о административним службеницима, при чему се вероватно ради о запосленима у јединицама локалне самоуправе.

- рад у условима изложености високом ризику **ИЛИ**
- рад у кабинету.

У оба случаја, рад под посебним условима подразумева да се ови посебни услови предвиђени актом о систематизацији радних места у институцији (односно, код послодавца – државног инспектората (послодавац са својством правног лица) или министарства, односно општине, града Скопља, општина у Граду Скопљу у чијем саставу су сектори или одељења за инспекцијски надзор).

Административни службеник који је у вршењу рада изложен високом ризику по свој живот и здравље, има право на додатак на плату, у зависности од врсте ризика, у висини од 10% до 30% износа основне плате, у складу са законом.

Овај додатак је конкретно наведен у Закону о инспекцијском надзору:

Член 48

Плата, надоместоци и додатоци на плата на инспектор

(1) Инспекторот има право на плата и надоместоци од плата под услови и критериуми утврдени во Законот за административни службеници, освен ако не е поинаку пропишано со овој закон.

(2) Инспекторот има право на додатак на плата заради постоење на висок ризик по животот и здравјето при извршувањето на работите и задачите на инспектор во висина од 30% од износот на основната плата.

Радна места са високим ризиком прописује министар, а висину износа утврђује Влада, на предлог Министарства финансија.

Додатак на плату **поводом прилагођавања тржишту рада:**

Административни службеник има право на додатак на плату поводом прилагођавања тржишту рада за шта Министарство (за информатичко друштво и администрацију), у сарадњи са Министарством финансија и Министарством рада и социјалне политике, може да захтева од Владе да одобри додатак на плату.

Захтев за одобравање додатка треба да биде засновано на анализи која покажује да:

- плате на тржишту рада за таква радна места су значајно већа од плате административних службеника који извршавају исте послове;
- рад је отежан или је стопа напуштања радних места неприхватливо висока;
- тржиште рада нуди ограничен број квалификуваних појединаца за такав рад, или
- административни службеници би били подложни за вишегодишње стручно усовршување и ниво напуштања радних места би изазвало велике фискалне импликации по институцију (послодавца).

Додаток на плата заради прилагодување кон пазарот на труд

Член 91

(1) Административниот службеник има право на додаток на плата заради прилагодување кон пазарот на трудот за што Министерството, во соработка со Министерството за финансии и Министерството за труд и социјална политика, може да побара од Владата да одобри додаток на плата.

(2) Барањето за одобрување на додатокот од ставот (3) на овој член треба да биде засновано на анализа која ќе покаже дека:

- платите на пазарот на трудот за таквите работни места се значително повисоки од платите на административните службеници кои извршуваат исти работи,
- вработувањето е отежнато или стапката на напуштање на работните места е неприфатливо висока,
- пазарот на трудот нуди ограничен број на квалификувани поединци за таквата работа или
- административните службеници биле подложени на повеќегодишно стручно усовршување и нивното напуштање на работното место би предизвикало големи фискални импликации по институцијата.

Додатак на плату за ноћни рад, рад у сменама и прековремени рад:

Административни службеник, уклучујући и инспектора, има право на додатак на плату за:

- ноћни рад;
- рад у сменама;
- рад за време неделног одмора;
- рад за време празника утврђених законом; и,
- рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад).

Наведени додаци меѓусобно се не исклучују. Радни часови по сваком од ових услова, наводе се у евиденцијама о радним часовима, у складу са законом.

Додатак на плату по основу ноћног рада и рада у сменама треба да буде предвиђен актом о систематизацији радних места у институцији.

Додатак на плату за ноћни рад по часу се вреднује увећањем у износу од 35% од износа основне плате по часу.

Додатак на плату за рад у сменама по часу се вреднује увећањем у износу од 5% од износа основне плате по часу.

Административни службеник који је био на раду за време неделног одмора, током празника утврђених законом и на прековременом раду, има право на онолико слободних часова, односно дана, за колико је био ангажован на раду које премашује редовно радно време. Слободне часове, односно дане од текућег месеца, административни службеник користи до краја наредног месеца, након месеца у ком је био ангажован изван редовног радног времена. Ако се службенику не обезбеди

коришћење слободних часова, односно дана, у том случају му се по наведена три основа исплаћује додатак на плату у износу од 35% износа основне плате, рачунато по часу.

ДРУГЕ НАКНАДЕ И ДОДАЦИ НА ПЛАТУ

Административни службеник, укључујући и инспектора, има право на накнаду плате и друге додатке у складу са Законом о административним службеницима и општим прописима о радним односима, и то за:

- путне, дневне и друге трошкове за службена путовања у земљи и иностранству;
- трошкове за коришћење личног возила за службене потребе;
- трошкове за одвојен живот од породице;
- трошкови селидбе;
- трошкови рада на терену;
- трошкови погребa у случају смрти службеника или чланова уже породице;
- штете при елементарне непогоде; и,
- трошкове при дужем боловању административног службеника.

Висина наведених накнада за сваку годину се утврђује Законом о извршењу Буџета Републике Северне Македоније, односно одлуком о извршењу буџета јединице локалне самоуправе.

Влада ближе уређује начин за распоређивање наведених накнада.

Накнада плате за време привремене спречености за рад припада административном службенику, у складу са законом.

Пошто Закон о административним службеницима ово питање ближе не уређује, на накнаду плате за време боловања примењују се референтне одредбе Закона о раду или прописи о обавезном здравственом осигурању.

Висина накнаде плате за време привремене спречености за рад за сваку годину утврђује се Законом о извршењу Буџета Републике Северне Македоније, односно одлуком о извршењу буџета јединице локалне самоуправе.

Законом о административним службеницима препозната је и награда за успешност, са утврђеним критеријумима. Међутим, награда инспектору (из члана 51. Закона о инспекцијском надзору) **искључује** награду из Закона о административним службеницима. У наставку је упоредни приказ ова два модела награђивања:

Награђивање у Закону о инспекцијском надзору

Инспектору се може доделити награда у висини једне његове плате једном у току календарске године, при чему су критеријуми за додељивање награде: (1) посебно ангажовање у раду; (2) квалитет извршеног рада; (3) значајан допринос раду инспекцијске службе и, (4) проценат реализације годишњег програма надзора. О исплати новчане награде инспектору одлучује директор, односно руководилац органа или градоначелник (у зависности од организационог устројства инспекцијске службе), на предлог непосредно претпостављеног руководиоца награђеног инспектора. Инспекцијски савет доноси упутство³⁵ којим су ближе одређени услови за додељивање новчане награде:

- посебно ангажовање у раду: поштовање законских рокова за израду записника у преко 95% извршених инспекцијских надзора;
- квалитет у извршењу радних задатака: инспектор у претходној години није био дисциплински нити материјално одговоран и при последњем оцењивању учинака оцењен је одличан квалитет у вођењу записника и изради решења у хартији и/или електронском формату, уредним вођењем предмета у којима је поступао и квалитетом писменог изражавања;
- значајан допринос остваривању функције инспекцијске службе: при последњем оцењивању учинака, утврђено да је инспектор остварио преко 95% реализације других радних циљева и задатака;
- проценат реализације годишњег програма за надзор: уколико је при последњем оцењивању учинака инспектор остварио, односно извршио преко 95% планираних инспекцијских надзора.

На основу предлога непосредног руководиоца или лица које га замењује, инспектору се додељује новчана награда уколико је кумулативно остварио активности и задовољио наведене услове. У предлогу за награђивање се наводи образложење значаја резултата рада и доприноса инспектора, изјава организационе јединице за људске ресурсе да инспектору није изречена мера поводом дисциплинске или материјалне одговорности и копија обрасца последњег оцењивања учинака инспектора.

Награђивање у Закону о административним службеницима

Административни службеник који је оцењен годишњом оценом „А“, додељује се накнада за успешност у раду у висини плате исплаћене у последњем месецу у години за коју се врши оцењивање, уколико су у буџету институције обезбеђена средства за те намене. О исплати накнаде за успешност одлучује секретар, односно руководилац институције у којој се не именује секретар, на основу предлога непосредног руководиоца.

³⁵ Упутство о додељивању новчане награде инспектору, „Службен весник на РСМ“, бр. 238/19.

Плата за време годишњег одмора или специјализоване обуке:

За време коришћења годишњег одмора или специјализоване обуке за стручно усавршавање, административни службеник, укључујући и инспектора има право на плату у висини плате коју би примио за текући месец као да је био на раду, **без додатака на плату** по основу изложености високом ризику. У овом случају, инспектори неће остварити право на додатак из члана 48. став 2. Закона о инспекцијском надзору:

(2) Инспекторот има право на додаток на плата заради постоење на висок ризик по животот и здравјето при извршувањето на работите и задачите на инспектор во висина од 30% од износот на основната плата.

Плата за време суспензије:

У случају суспензије, административни службеник који је решењем суспендован са рада, за време трајања суспензије има право на плату у износу од 60% од плате коју је примио за последњи месец пред доношење решења о суспензији.

Плата за време штрајка:

За време штрајка, административни службеник има право на плату у висини од 60% плате коју је примио у претходном месецу.

1.2.6. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора (дисциплински поступак)

Усмеравање и праћење рада инспектора

Усмеравање и праћење рада инспекцијске службе у целини

За организацију инспекцијске службе и усмеравање рада инспектора у једној инспекцији као целини, одговорни су руководиоци инспекција, што у зависности од организационог облика у Северној Македонији подразумева *директора* инспектората са својством правног лица и *руководиоца инспекцијске службе* која је организациона јединица у министарству, односно јединици локалне самоуправе. Оба руководиоца – и директор и руководиоца инспекцијске службе – сагласно одредбама чл. 30. и 31. Закона о инспекцијском надзору, имају следећа задужења:

- 1) координирају и организују рад инспекције (инспектората, односно инспекцијске службе);
- 2) обезбеђују услове за ефикасну примену закона и прописа који се односе на инспекцијски надзор;
- 3) обезбеђују услове за стручно усавршавање и специјализирану обуку инспектора;
- 4) доносе програмска и извештајна документа, укључујући:

- стратешки план (инспектората, односно инспекцијске службе);
- годишњи план рада (инспектората, односно инспекцијске службе);
- годишњи програм специјализиране обуке инспектора;
- шестомесечни извештај о раду сваког инспектора;
- месечни план рада сваког инспектора;
- друге документе и акте предвиђене овим или другим законом;

5) обезбеђују јавност рада (инспектората, односно инспекцијске службе); и,

б) друге послове у надлежности (инспектората, односно инспекцијске службе), у складу са законом.

Разлика између одредби чл. 30. и 31. Закона о инспекцијском надзору је у томе што директор инспектората има нешто веће надлежности, које проистичу из његовог мандатног односа, одговорности директора према Влади и околности да инспекторат има својство правног лица. На тај начин, директор: 1) представља и заступа инспекторат; 2) преузима правне радње и послове у име и за рачун инспектората; 3) одлучује о правима и обавезама запослених у инспекторату; 4) доноси акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у инспекторату; и 5) доноси друга акта за која је овлашћен; док руководилац инспекцијске службе у министарству, односно јединици локалне самоуправе, нема оваква овлашћења.

Како би се анализирао конкретан процес праћења рада инспектора, потребно је приказати и шири поступак процеса планирања рада у инспекцијској служби, од чега, у крајњем исходу, зависи и утврђивање планираних радних циљева инспектора, праћење његовог рада, оцењивања и слична питања. *Годишњи план рада инспекцијске службе*, у свим појавним облицима (државни инспекторати за поједине области и сектор или одељења за инспекцијски надзор у саставу органа државне управе, општини, Граду Скопљу и општинама у Граду Скопљу) доноси директор, односно руководилац инспекцијске службе, најкасније до краја текуће за наредну годину и исти објављују на интернет страници инспекцијске службе. Државни инспекторати и инспекцијске службе у органима државне управе достављају годишњи план Инспекцијском савету, најкасније до 15. новембра, у електронској и папирној форми, а Инспекцијски савета даје писану сагласност на план најкасније до 15. децембра. Обавеза достављања овог плана није предвиђена за инспекцијске службе у јединицама локалне самоуправе.

Правилник о садржини и форми годишњег плана рада инспекцијске службе³⁶ садржи резултате процеса анализе ризика сачињене применом методологије инспекцијске службе, организацију и руковођење, податке о променама броја инспектора, пензионисању инспектора и очекиваном броју инспектора који ће вршити инспекцијски надзор, што се уноси у текстуалном и табеларном делу овог плана. У годишњем плану наводи се и број планираних инспекцијских надзора са подацима о регионима и местима у којима ће се планирати и извршити надзор, а потом подаци о

³⁶ „Службени весник на РСМ“, број 238/19.

планираним обукама инспектора и других административних службеника, буџету, финансирању и међународној сарадњи инспекцијске службе.

На основу годишњег плана рада инспекцијске службе, директор, односно руководилац инспекцијске службе најкасније до почетка месеца, доноси *месечни план рада за сваког инспектора*. Приликом сачињавања месечног плана, његов овлашћени доносилац мора имати у виду и урачунати и евентуално одсуство инспектора ради коришћења годишњег одмора, стручног усавршавања и обуке или других оправданих разлога због којих неће спроводити инспекцијске надзоре. Налик годишњем плану рада, државни инспекторати и инспекцијске службе у органима државне управе достављају Инспекцијском савету месечни план рада у року од 10 дана од дана доношења, у електронској форми и ради информисања, док таква обавеза није прописана за инспекцијске службе у јединицама локалне самоуправе.³⁷

Правилник о форми и садржини месечног плана рада за сваког инспектора³⁸ прописује да се месечни план рада израђује у електронској и штампаној верзији, на обрасцима датим у прилогу правилника, који чине његов саставни део. Прва страница месечног плана презентује информације о укупном броју инспектора који ће вршити инспекцијски надзор у току месеца, разврстане по видовима и звањима, као и образложењима за специфичности у радним обавезама одређених инспектора, евентуалне промене у броју инспектора и околности за такве промене и слично.

Табела 1 Преглед на бројоџ на инспекџори кои ќе вршаџ инспекџиски надзор во месец [месец], [ГГГГ] година, џо вид и звање

Вид/Ниво-Звање	Инспектор за [вид 1]	Инспектор за [вид 2]	Инспектор за [вид n]	Вкупно
Б1 – генерален инспектор				
Б2 – главен инспектор				
Б3 – пом. главен инспектор				
Б4 – виш инспектор				
В1 – советник инспектор				
В2 – самостоен инспектор				
В3 – помошник инспектор				
В4 – помлад инспектор				
Вкупно				

За овим следи преглед очекиваних неправилности (у укупном броју) и планираних инспекцијских надзора по видовима (редовни надзори по коефицијентима сложености – Q1-Q5, ванредни надзори и контролни надзори) по регионима, као и

³⁷ Члан 34. Закона о инспекцијском надзору.

³⁸ „Службени весник на РСМ“, број 238/19.

образложења за таква очекивања и планирање, нарочито код ванредних надзора. Након текстуалног описа, подаци се приказују и у табеларном облику.

Табела 2Преглед на вкупниот број на планирани неправилности и инспекциски надзори според видео месец [месец], [ГГГГ] година, по региони

Ред.Бр.	Регион	Неправилности		Редовен надзор по коефициент на сложеност						Ванреден надзор	Контролен надзор	Вкупно надзори
		Месечен план	Според Год. План	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Вкупно			
	Вардарски регион	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1	Велес								0			0
2	Градско								0			0
3	Демир Капија								0			0
4	Кавадарци								0			0
5	Лозово								0			0
6	Неготино								0			0
7	Росоман								0			0
8	Свети Николе								0			0
9	Чашка								0			0
	Источен регион	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	Берово								0			0

Последњи део месечног плана рада за сваког инспектора је временски распоред планираних инспекциских надзора, у коме се даје образложење за план, на основу података проистеклих из анализе ризика. Након текстуалног описа плана, у овом делу се даје и табеларан преглед за сваког инспектора одвојено, као на табели испод:

Табела 3Временски распоред на планираниот редовен инспекциски надзори по инспектор за месец и субјекти на надзор за [месец], [ГГГГ] година

Име и презиме на инспектор				Број на лиценца на инспектор			
Ред. број	Датум на надзор	Коеф. на сложеност	Шифра на закон	Субјект на надзор			
				Назив	ЕМБС или ЕДБС	Адреса	Општина
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							
...							

Подаци о раду инспекциске службе сагледавају се извештајем о раду који директор, односно руководилац инспекциске службе, доносе за период од претходних шест месеци, најкасније до 15. јула за период јануар-јун текуће године, односно најкасније до 15. јануара за период јул-децембар претходне године, уз објављивање овог извештаја на интернет страници инспекциске службе. Обавеза доношења овог извештаја законом је прописана за све инспекциске службе, али само су државни инспекторати и инспекциске службе у органима државне управе дужне да овај извештај најкасније до 31. јула, односно до 31. јануара, доставе Инспекциском савету, у електронској и папирној форми. Инспекциски савет даје мишљење на извештај најкасније до 31. августа, односно 28. фебруара, у коме наводи налазе, усмерења и препоруке за унапређење рада инспекциске службе. Уколико је ово мишљење негативно, Савет подноси Влади предлог за разрешење директора инспектората,

односно подноси предлог за покретање дисциплинског поступка за дисциплински преступ против руководиоца инспекцијске службе (предлог доставља руководиоцу органа државне управе у чијем је саставу инспекцијска служба).

Инспекцијски савет, на основу података из шестомесечних извештаја о раду, најкасније до 31. марта доставља Влади годишњи извештај о раду инспекцијских служби, ради информисања, уз истовремено објављивање извештаја на интернет страници Савета.

Правилником о форми и садржају извештаја о раду инспекцијске службе за претходних шест месеци и за годишњи извештај о раду инспекцијске службе³⁹ прописани су обрасци ових извештаја, у прилозима правилнику који чине његов саставни део.

Шестомесечни и годишњи извештај о раду инспекцијске службе садрже податке о управљању ризицима и организацији и руковођењу, у коме се даје кратак приказ промена и састава инспекцијске службе у односу на: (1) правни статус институције – њен организациони облик и одговорности; (2) руководство; (3) надлежности; (4) организациону структуру; и, (5) састав људских ресурса (структура запослених, нова запошљавања и пензионисања и број инспектора који су вршили инспекцијски надзор), при чему ови подаци приказују и у табеларном облику.

Табела 1Преглед на бројови на инспектори кои вршеле инспекцијски надзор во полугодие, по вид, возраст и звање

Вид	Инспектор за [вид 1]						Инспектор за [вид 2]						Инспектор за [вид n]						Вкупно инспектори					
	<30 г.	31-40 г.	41-50 г.	51-60 г.	>60 г.	Вкупно	<30 г.	31-40 г.	41-50 г.	51-60 г.	>60 г.	Вкупно	<30 г.	31-40 г.	41-50 г.	51-60 г.	>60 г.	Вкупно	<30 г.	31-40 г.	41-50 г.	51-60 г.	>60 г.	Вкупно
Б1 - генерален инспектор						0						0						0	0	0	0	0	0	0
Б2 - главен инспектор						0						0						0	0	0	0	0	0	0
Б3 - пом. главен инспектор						0						0						0	0	0	0	0	0	0
Б4 - виш инспектор						0						0						0	0	0	0	0	0	0
В1 - советник инспектор						0						0						0	0	0	0	0	0	0
В2 - самостоен инспектор						0						0						0	0	0	0	0	0	0
В3 - помошник инспектор						0						0						0	0	0	0	0	0	0
В4 - помлад инспектор						0						0						0	0	0	0	0	0	0
Вкупно	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

³⁹ „Службени весник на РСМ“, број 238/19.

Табела 2Преглед на нови вработувања и пензионирања на инспектори во полугодие

Вид	Инспектор за [вид 1]			Инспектор за [вид 2]			Инспектор за [вид n]			Вкупно инспектори		
Ниво-Звање/Возраст	Враб.	Пенз.	Разлика	Враб.	Пенз.	Разлика	Враб.	Пенз.	Разлика	Враб.	Пенз.	Разлика
B1 - генерален инспектор			0			0			0	0	0	0
B2 - главен инспектор			0			0			0	0	0	0
B3 - пом. глав. инспектор			0			0			0	0	0	0
B4 - виш инспектор			0			0			0	0	0	0
B1 - советник инспектор			0			0			0	0	0	0
B2 - самостоен инспектор			0			0			0	0	0	0
B3 - помошник инспектор			0			0			0	0	0	0
B4 - помлад инспектор			0			0			0	0	0	0
Вкупно	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

За овим следе подаци о броју спроведених инспекцијских надзора по видовима (укупан број редовних, ванредних и контролних надзора), укупан број надзора и укупан број утврђених неправилности, по регионима и местима, дати у табеларном облику. Обука инспектора и административних службеника наводи се по броју реализованих обука свих запослених, са аналитичким освртом на спровођење програма генеричких и специјализираних обука. У делу буџета и финансирања наративно се презентују ограничења која произлазе из финансијских ресурса као и могућности за додатне активности уколико су расположива допунска средства. Овај део треба да илуструје потребу за допунским средствима, као и да такве наводе поткрепи илустрацијом остварених резултата са расположивим средствима. У табеларном делу се даје и кратак извештај о извршењу буџета инспекцијске службе по главним категоријама прихода и расхода (подразумева се да се детаљни подаци ове природе наводе у буџетском рачуноводству инспектората, односно органа или јединице локалне самоуправе у чијем саставу је инспекцијска служба).

У завршном делу шестомесечног и годишњег извештаја о раду инспекцијске службе наводе се информације о меѓународној сарадњи и размени искустава и најбољих пракси (активности хармонизације са законодавством ЕУ и допринос процесима евро интеграција), другим активностима које је реализовала инспекцијска служба (активности за повећање транспарентности, употреба и надоградња ИТ система, иновације у раду, унапређење и увођење нових процедура и контролних листа и сарадња са другим институцијама). У делу закључака и препорука даје се општа оцена остварености предвиђених циљева и задатака, као и конкретне и образложене препоруке које се односе на саму инспекцијску службу и препоруке које се односе на друге инспекцијске службе и институције, укључујући и Инспекцијски савет.

Усмеравање и праћење рада инспектора

Усмеравање рада инспектора, односно планирање његових предстојећих активности како је претходно наведено, заснива се на месечним плановима рада које саставља директор, односно руководилац инспекцијске службе. На овај начин спроводи се редовни инспекцијски надзор, ради провере примене закона и подзаконских прописа, по унапред предвиђеном распореду утврђеном годишњим планом из члана 33. Закона о инспекцијском надзору и месечног плана из члана 34. Закона о инспекцијском надзору. Систем „Е-инспектор“ у Северној Македонији аутоматски расподељује надзиране субјекте на високо, средње и ниско ризични и аутоматски планира надзоре у зависности од степена процењеног ризика, на начин да се инспекцијски надзори фокусирају код надзираних субјеката који имају континуитет у утврђеним неправилностима у пословању. Сами налози за редовни инспекцијски надзор креираће се преко посебног алгоритма од стране информационог система, а ови подаци ће бити увезани са месечним плановима рада за сваког инспектора.

Ванредни инспекцијски надзор врши се по службеној дужности или по иницијативи поднетој од физичког или правног лица, органа државне или локалне власти, по налогу Инспекцијског савета или по писменој наредби министра, директора или руководиоца органа, односно градоначелника у чијем саставу се налази инспекцијска служба. У свим описаним случајевима, реч је о разлозима за покретање ванредног инспекцијског надзора за које је иницијатива потекла изван инспекцијске службе. Законом о инспекцијском надзору, у одредби члана 72., прописано је да иницијатива за инспекцијски надзор треба да садржи: назив инспекцијске службе којој се подноси, име и презиме и адресу подносиоца, односно седиште за правног лица, податке о законском заступнику или пуномоћнику уколико га има, кратак опис повреде и означања надзираног субјекта за кога се захтева вршење инспекцијског надзора.

Законска одредба не садржи изричито одређивање лица унутар инспекцијске службе које оцењује постојање услова за спровођење инспекцијског надзора, али се из члана 72. Закона о инспекцијском надзору закључује да о овоме одлучује инспектор. Како закон прописује и да руководиоци инспекције у једном делу радног времена спроводе инспекцијске надзоре⁴⁰, произлази да постоји равномерна расподела иницијатива свим инспекторима, који самостално оцењују садржај иницијативе. Овај закључак изведен је из ставова 2. и 3. цитираног члана, по коме инспектор неће поступити по иницијативи за инспекцијски надзор, у случају када је иста нецелисходна или нејасна и о томе извести подносиоца, најкасније у року од 15 дана од дана пријема иницијативе, односно инспектор неће поступити уколико је реч о анонимној иницијативи за инспекцијски надзор, изузев ако се садржина иницијативе односи на питање од јавног интереса утврђено законом или је неопходно отклањање непосредне опасности по живот и здравље људи, имовину велике вредности или животну средину. Најкасније у року од 15 дана по окончању ванредног инспекцијског надзора који је

⁴⁰ Видети члан 58. став 3. Закона о инспекцијском надзору.

покретну по примљеној иницијативи, инспектор је дужан да обавести подносиоца о резултатима инспекцијског надзора.

Од описане аутономије, односно самосталности инспектора у процени да ли ће покренути ванредни инспекцијски надзор, постоје два законом прописана изузетка када је спровођење надзора обавезно. Реч је налозима за вршење појединачног ванредног инспекцијског надзора и за вршење заједничког ванредног инспекцијског надзора, до кога долази на иницијативу Инспекцијског савета, као законом утврђеног органа који прати и координира рад инспекцијских служби, стара се о примени међународно признатих стандарда за инспекцијски надзор, и поседује изричито законског овлашћење за издавање ових налога на основу члана 18. став 1. тачка 9) Закона о инспекцијском надзору.

Налог за вршење *појединачног ванредног инспекцијског надзора* издаје председник Инспекцијског савета, означајући опредељеног субјекта инспекцијског надзора, у следећим случајевима:

- 1) на захтев Владе, односно другог државног органа, затим општине, Града Скопља и општине у Граду Скопљу;
- 2) на захтев физичког или правног лица, уколико претходно није поступљено по поднетој иницијативи упућеној инспекцијској служби, а да за непоступање нема одговарајућег образложења;
- 3) по службеној дужности или на предлог надлежног члана Инспекцијског савета, ради:
 - заштите јавног интереса утврђеног законом;
 - отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи, имовину велике вредности или животну средину;
 - сложеност инспекцијског надзора или значаја отклањања недостатака.

Ова врста налога издаје се у року од три радна дана од пријема захтева, односно сазнања за повреду јавног интереса, а директор инспектората, односно руководилац инспекцијске службе која се налази у органу државне управе, дужан је да у даљем року од три радна дана од дана пријема налога, организује и спроведе ванредни инспекцијски надзор. Најкасније у року од пет радних дана по окончању инспекцијског надзора, директор, односно руководилац инспекцијске службе, дужан је да Савету достави извештај о спроведеном инспекцијском надзору.⁴¹

Налог за вршење *заједничког ванредног инспекцијског надзора*, такође, издаје председник Инспекцијског савета директору инспектората, односно руководиоцу инспекцијске службе која се налази у органу државне управе, ради спровођења надзора код тачно опредељеног надзираног субјекта, у следећим случајевима:

- 1) на захтев Владе, односно другог државног органа, затим општине, Града Скопља и општине у Граду Скопљу;

⁴¹ Члан 73. Закона о инспекцијском надзору.

2) по предлогу директора инспектората, односно руководиоца инспекцијске службе која се налази у органу државне управе;

3) на захтев физичког или правног лица, уколико претходно није поступљено по поднетој иницијативи упућеној инспекцијској служби, а да за непоступање нема одговарајућег образложења;

4) по службеној дужности или на предлог надлежног члана Инспекцијског савета, ради:

- заштите јавног интереса утврђеног законом;
- отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи, имовину велике вредности или животну средину;
- сложеног инспекцијског надзора или значаја отклањања недостатака.

Налог за заједнички надзор издаје се у року од три радна дана од пријема захтева или предлога, односно сазнања за повреду јавног интереса или постојање непосредне опасности, са следећим подацима: назив инспекцијске службе – координатора, листа инспекцијске службе задужене за вршење заједничког инспекцијског надзора, име или назив надзираног субјекта и обухват заједничког ванредног инспекцијског надзора. Координатор, односно директор инспектората или руководиоца инспекцијске службе назначен у налогу, дужан је да организује и спроведе заједнички инспекцијски надзор у року од пет радних дана од добијања налога, а најкасније у року од 10 радних дана по завршетку инспекцијског надзора, дужан је да Инспекцијском савету достави заједнички извештај о спроведеном заједничком инспекцијском надзору.⁴²

Рад инспектора, у складу са Законом о инспекцијском надзору, може се пратити употребом регистара и информационих система за инспекцијски надзор и инспекцијске евиденције, који се воде у складу са овим законом и подзаконским актима донетим ради њиховог извршавања. Наиме, информациони систем за инспекцијски надзор успоставља, управља и одржава Инспекцијски савет, уз омогућавање коришћења овог система инспекцијским службама у примени Закона о инспекцијском надзору и другим органима и институцијама на основу протокола о сарадњи. Систем омогућава унос, измену и/или размену података од стране корисника (лица запослених у инспекцијској служби или других органа и институција којима је додељен приступ за коришћење функционалности овог система), у циљу унифицираног, ефикасног и ефективног планирања, спровођења, окончања и документовања инспекцијског надзора, као и за размену и коришћење података других органа и институција у вези са инспекцијским надзором.

Информациони систем садржи више модула, укључујући:

1) **Планирање инспекцијског надзора**, са најмање следећим функционалностима:

- процена ризика;
- контролна листа;
- годишњи и месечни план инспекцијског надзора;
- налог за вршење ванредног надзора;
- комуникација са надзираним субјектом;

⁴² Члан 74. Закона о инспекцијском надзору.

2) **Спровођење инспекцијског надзора**, са најмање следећим функционалностима:

- записник о узроковању;
- потврда о одузетим предметима;

3) **Окончање инспекцијског надзора**, са најмање следећим функционалностима:

- записник о извршеном инспекцијском надзору;
- решење о изреченој инспекцијској мери;
- прекршајни налог;
- захтев за покретање прекршајног поступка;
- кривична пријава;

4) **Документовање инспекцијског надзора**, са најмање следећим функционалностима:

- евидентирање у инспекцијској евиденцији;
- комплетирање досијеа о надзираном субјекту;
- планирање контролног инспекцијског надзора;
- извештавање ка другим инспекцијским службама;

5) **Обука инспектора и кандидата за инспекторе**, са најмање следећим функционалностима:

- креирање е-обуке;
- спровођење е-обуке;
- провера стечених знања путем е-обуке;
- испит за стицање лиценце – општи део;

6) **Регистар надзираних субјеката;**

7) **Регистри које успоставља и одржава Инспекцијски савет:**

- Регистар закона и подзаконских аката у областима инспекцијског надзора;
- Регистар инспекцијских служби, са подацима о руководиоцима;
- Регистар видова инспектора;
- Регистар лиценци инспектора;
- Регистар извршених инспекцијских надзора;
- Регистар представки и предлога;

8) **Корисничка подршка;**

9) **Статистички и други извештаји**, укључујући:

- шестомесечни извештај о раду инспекцијске службе; и,
- годишњи извештај о раду инспекцијске службе.

Прилог број 4
Регистар на инспектори

Регистар на инспектори

Реден број	Инспектор		Образование		Лиценца за инспектор		Службена легитимација		Решение за распоредување	
	Име	Презиме	Степен	Вид	Број	Датум на издавање	Број	Датум на издавање	Број	Датум на издавање
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1										
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										
10										
...										

Прилог број 4
Регистар на инспектори

РЕГ-4-РИН

Работно место					Информации за контакт	
Инспекц. служба	Општина	Назив	Ниво	Вид на инспектор	Мобилен телефон	Електронска адреса
12	13	14	15	16	17	18

Садржај Регистра инспектора који води Инспекцијски савет у оквиру Информационог система

У оквиру Регистра извршених инспекцијских надзора уносе се подаци о: инспекцијској служби, инспектору (име, презиме и серијски број лиценце), надзираном субјекту (матични број, односно ЈМБГ, назив, адреса седишта, адреса објекта/места где је спроведен надзор), инспекцијском надзору (датуму надзора, облику надзора: редовни, ванредни, контролни, и коефицијенту сложености), правном основу надзора (закон и подзаконски акт), записнику о инспекцијском надзору (број и датум), решењу донетом у инспекцијском надзору (број, датум и врста мере), датуму издавања прекршајног налога, датуму покретања прекршајног поступка, датуму покретања кривичног поступка и подаци о забелешкама.

У оквиру Регистра представки и предлога воде се подаци о: представци (уписни број, датум и начин доставе), подносиоцу представке (назив привредног субјекта, односно име и презиме и адреса седишта, односно пребивалишта), предмету представке (опис и место седишта надзираног субјекта или поступања инспектора на које се односи), претежној активности (шифра и претежна активност), датуму извештаја о надзору, датуму одговора инспекцијске службе, разматрању на седници (датум и број), опису закључка и податке о надлежном члану Инспекцијског савета.

Менторство, интерактивна обука и припрема за испит за лиценцу инспектора

Закон о административним службеницима одређује менторство као метод преношења знања и вештина међу административним службеницима и исто може бити саветодавно и практично.

Саветодавно менторство представља преношење знања и вештина конкретним саветима ментора и врши се у циљу развоја *опитних* компетенција запосленог.

Практично менторство остварује се посматрањем рада менторисаног административног службеника, устаљеним консултацијама и преко практичних послова и врши се у циљу развоја *посебних* компетенција запосленог.

Ментор може бити сваки административни службеник који је распоређен на радно место више од административног службеника који је менторисан и који је завршио обуку за ментора. У Министарству за информатичко друштво и администрацију води се Регистар ментора који садржи податке о менторима (име, презиме, радно место и институција, који је јавно објављен на интернет страници Министарства. Ментор и менторисани административни службеник, по успешно завршеном менторству, подносе изјаву о завршеном менторству.⁴³

Чланом 42. став 2. Закона о инспекцијском надзору прописано је да се ментор одређује из реда инспектора у руководећим звањима (Б ниво), а ако таквих нема у инспекцијској служби, онда инспектор нивоа В1 са најмање пет година искуства за инспектора.

⁴³ Члан 60. Закона о административним службеницима.

Програм интерактивне обуке за стицање лиценце инспектора⁴⁴ садржи неколико области, односно модула, у укупном трајању од 3 месеца, односно 360 наставних часова (3 месеца x 20 радних дана x 6 часова), на којима се стичу потребна знања из модула: Закон о инспекцијском надзору; Закон о општем управном поступку; Закон о прекршајима; Закон о поступању по предлозима и представкама; Уредба о канцеларијском и архивском пословању; Упутство и начину спровођења инспекцијског надзора; Компјутерске вештине; и Јачање личних капацитета. Финансирање и спровођење програма интерактивне обуке обезбеђује се:

- из Буџета Републике Северне Македоније, наменски предвиђено и расподељено Инспекцијском савету, за кандидате за инспекторе у инспекцијским службама организованим као органи у саставу министарстава (**инспекторати**) или организационе јединице за инспекцијски надзор у саставу органа државне управе (најчешће **сектори или одељења у министарствима**);
- из Буџета јединица локалне самоуправе, за кандидате за инспектора у инспекцијским службама организованим као организационе јединице за инспекцијски надзор у општини, општини у Граду Скопљу и Граду Скопљу (дакле, **сектори или одељења у јединицама локалне самоуправе**).

Практична обука, као услов за полагање испита за лиценцу инспектора, реализује се у самој инспекцијској служби, као *вид менторства* које је прилагођено специфичностима инспекторског позива. Програме за деветомесечну праксу и обуку на радном месту, под надзором ментора, доносе руководиоци инспекцијских служби.

Припрема кандидата за инспекторе за испит за лиценцу инспектора и самосталан рад у овој струци, финализује се испитом **из општег дела** на којем кандидат заокружује тачан одговор на писаном тесту. Питања из Базе испитних питања чини: 130 питања из области Закон о инспекцијском надзору, 100 питања из области Закон о општем управном поступку, 70 питања из области Закон о прекршајима, 50 питања из области Закон о поступању по представкама и предлозима, 50 питања из области Уредбе о канцеларијском и архивском пословању, 100 питања из области Упутство о спровођењу инспекцијског надзора, 50 питања из области Компјутерске вештине и 50 питања из области Јачања личних капацитета.⁴⁵

Уз положени испит из општег дела пред Инспекцијским саветом и извештај о положеном испит **из практичног дела** у инспекцијској служби, Инспекцијски савет издаје кандидату лиценцу инспектора која је трајне важности. Описана процедура важи за лице које се први пут запошљава у инспекцији и стиче лиценцу за инспектора.

⁴⁴ Доступно на адреси: <https://is.gov.mk/wp-content/uploads/2020/11/4-2-Programa-za-interaktivna-obuka-za-licenca-152-%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0-27.12.2019.pdf>

⁴⁵ База испитних питања доступна је на адреси: <https://is.gov.mk/wp-content/uploads/2020/10/Baza-Ispitni-Prashanja.pdf>

Прилог број 5
Регистар на лиценци за инспектор

Регистар на лиценци за инспектор

РЕГ-5-РЛИ

Реден број	Лиценца за инспектор			Носител на лиценца		Адреса на живеење		
	Сериски број	Датум на издавање	Вид на инспектор	Име	Презиме	Општина	Место	Улица и број
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								
...								

Прилог број 5
Регистар на лиценци за инспектор

Забелешка за начинот на пополнување на колоните:

Колона 1 - последователниот реден број.

Колона 2 - сериски број на лиценца во облик 000-0000, првите три цифри од серискиот број означуваат вид на инспектор според ОБР-З-РВИ, додека останатите четири цифри означуваат реден број на издадената лиценца, почнувајќи од бројот 0001.

Колона 4 - шифра на видот на инспектор според ОБР-З-РВИ.

Колона 7 - највисок степен на завршено образование.

Колона 8 - вид на образование како што е запишано во дипломата за завршен степен.

Преглед начина вођења података из Регистра лиценци за инспектора

Стручно усовршавање инспектора

Чланом 49. Закона о инспекцијском надзору прописани су право и дужност инспектора да се континуирано професионално и стручно усовршава и обучава, у сагласности са потреба инспекцијске службе у којој је запослен.

Стручно усовршавање спроводи се у виду генеричких и специјализованих обука. Инспекцијски совет, односно градоначелник, најкасније до 30. јуна текуће године, доноси *Годишњи програм генеричке обуке инспектора* у наредној години, при чему се средства за реализацију овог програма обезбедују у Буџету Републике Северне Македоније (за инспекторате и инспекцијске службе у органима државне управе), односно у буџету јединице локалне самоуправе (за инспекцијске службе у јединицама локалне самоуправе).

За спровођење *генеричке обуке* по годишњем програму, Инспекцијски совет успоставља унутрашњу организациону јединицу за подршка обукама инспектора у

државним директоратима и у инспекцијским службама које су образоване као сектори или одељења у саставу органа државне управе. *Специјализовану обуку* за инспекторе и средства за њихову реализацију, обезбеђује инспекцијска служба.

Генеричка обука у 2020. години спроведена је путем платформе за електронско учење, услед ванредних околности насталих због вируса Covid-19, при чему је Уредбом за законском снагом, Влада Републике Северне Македоније одложила спровођење Годишњег програма генеричке обуке до 31.8.2020. године. Годишњи програм за 2021. годину за главни циљ је поставио унапређење основних компетенција и вештина инспектора, у функцији постизања високих перформанси за њихов професионални развој, а посебни циљеви су укључивали:

- даље упознавање са постојећим и најављеним законским оквиром за спровођење инспекцијског надзора;
- унапређење вештина за професионално поступање;
- изградња личног интегритета инспектора; и,
- побољшање вештина повезаних са пословима инспекцијског надзора.

За 2022. годину годишњи програм предвиђа исте и додаје нове посебне циљеве, који по свом садржају представљају даљу континуирану надградњу и унапређење знања инспектора: побољшање квалитета акта које доносе инспектори и побољшање антикорупцијских поступања инспектора. Области и теме генеричке обуке за 2022. годину обухватају:

- Начела и организацију инспекцијског надзора, права, обавезе и овлашћења инспектора (Закон о инспекцијском надзору);
- Инспекцијски надзор (Закон о инспекцијском надзору и Упутство о начину спровођења инспекцијског надзора);
- Одговорност, санкције и поступци (Закон о прекршајима);
- Поступање по представкама и предлозима, прекршајне одредбе (Закон о поступању по предлозима и представкама);
- Канцеларијско пословање и архивско пословање (Уредба о канцеларијском и архивском пословању, Упутство о начину и техникама за поступање са архивским и документарним материјалом у канцеларијском и архивском пословању које детаљно разрађује ово пословање, Правилник о форми, садржини и начину вођења посебне евиденције о подацима који се односе на инспекцијски надзор којима се уређује инспекцијска евиденција коју воде инспектори);
- Компјутерски рад са текстом;
- Компјутерски рад са табелама;
- Етика;
- Комуникација;
- Управљање стресом;

- Надлежности Државне Комисије за одлучивање у другом степену у области инспекцијског надзора и прекршајног поступка;
- Спречавање корупције.

Финансирање спровођења Годишњег програма генеричке обуке за 2022. годину обезбеђено је из Буџета Републике Северне Македоније, наменски предвиђеним и расподељеним средствима за буџет Инспекцијског савета. Имајући у виду да ће се Програм у 2022. години реализоваће се електронски, кроз предавања „уживо“ којима ће моћи да приступи 100 инспектора по термину, а део обука организоваће се и у учионицама. Укупна финансијска средства за његову реализацију процењени су на 6,5 милиона денара, од чега највећи део средстава потребан је функционисање LMS (*Learning Management System*), приближно 1,7 милиона денара. За спровођење сесија „уживо“, односно путем стриминга, потребно је ангажовање предавања у трајању од 168 наставних часова, за шта је потребно око 150.000 денара, а исти износ је потребан и за остале трошкове у вези са организацијом генеричких обука.

Предвиђено је да програм генеричке обуке спроводе административни службеници, укључујући инспекторе са значајним радним искуством, као и екстерно ангажована стручна лица, која поседују одговарајуће искуство и знање за модул/тему обуке. Предавачи треба да поседују професионалне квалитете, попут познавања наставних метода и техника обуке, организованост и систематичност, употреба техничких средстава потребних за извођење програма, велика вештина комуникације, емпатије, толеранције, поштовања различитости и поседовања знања и вештина за коришћење електронске платформе.

Реализација обуке на класичан начин, у учионицама, организоваће се у групама од минимум 20 до максимум 25 инспектора.

Укупно време потребно за спровођење Годишњем програма обуке оцењује се на 160 радних дана, односно 960 наставних часова, при чему један дан обуке садржи 6 наставних часова, а једним наставним часом подразумева се временски период од 45 минута. Наставни часови се организују као спојени, у блоку од 90 минута, са паузама од 30 минута између два блока часова (90+30+90+30+90). Оцењивање успешности спроведене обуке обезбеђује се завршним тестовима, а успешно завршеном обуком сматра се уколико инспектор тачно одговори на најмање две трећине постављених питања.

На основу Годишњег плана генеричке обуке, директор инспектората, односно руководиоца инспекцијске службе у органу државне управе и у јединицама локалне самоуправе, најкасније до 30. новембра текуће године доносе Годишњи план за индивидуално стручно усавршавање и обуку сваког инспектора за наредну годину, при чему се у годишњи план сваког инспектора укључује **најмање три генеричке обуке** из Годишњег програма који доноси Инспекцијски савет.⁴⁶

⁴⁶ Члан 50. Закона о инспекцијском надзору.

Специјализована обука инспектора организује се и средства за њихову реализацију обезбеђује инспекцијска служба, сагласно члану 49. став 6. Закона о инспекцијском надзору. За спровођење ових обука уобичајено су задужене уже организационе јединице (Одељења за управљање људским ресурсима) у инспекторатима, органима државне управе и јединицама локалне самоуправе, у чијој надлежности су стручно-оперативни послови поводом израде годишњег плана генеричких и специјализованих обука и достављања извештаја о спроведеним обукама.

Поступци и програми стручног усавршавања инспектора, као и методе њиховог спровођења у инспекцијским службама, усаглашени су са општим оквиром стручног усавршавања административних службеника у Републици Северној Македонији.⁴⁷ Наиме, и за административне службеника прописано је право и обавеза стручног усавршавања у току године, на основу индивидуалног плана стручног усавршавања, уз дужност да стечено знање пренесе и другим административним службеницима. План стручног усавршавања је део система управљања ефектима административних службеника, у коме могу бити предвиђени обука и менторство. Постоји систем генеричких и специјализованих обука, при чему израду и спровођење генеричких обука административних службеника обезбеђује Министарство за информатичко друштво и администрацију, у оквиру буџетских средстава тог Министарства, док спровођење специјализованих, тематских обука, финансира се сопственим буџетом одговарајуће институције које спроводи обуку за своје запослене. На основу годишњег програма генеричких обука за административне службенике, секретар, односно руководиоца институције у којој се не именује секретар, за сваког административног службеника понаособ бира најмање пет генеричких обука годишње и да донесе индивидуални план његовог стручног усавршавања, у складу са подзаконским актом министра.

За руководиоце у инспекцијским службама Северне Македоније значајан је и испит за административно управљање, који се правилником о систематизацији радних места у инспекцијским службама указује као један од посебних услова за рад на руководећим радним местима. **Годишњи програм обуке за административно управљање** доноси Министарство за информатичко друштво и администрацију најкасније до 1. јула текуће године за наредну годину, а на основу овог програма секретар, односно руководиоца институције у којој се не именује секретар, дужно је да за сваког административног службеника институције на радном месту нивоа В1 да предвиди обуку за административно управљање и да ту обуку уврсти у његов индивидуални план стручног усавршавања. Како је члан 58. став 2. Закона о административним службеницима изричит у одређивању нивоа административног службеника који треба да похађа ову обуку, очигледна је намера законодавца да припреми службенике у вишим извршилачким звањима за будуће унапређење, прелазак на радном месту у вишем нивоу на коме може, између осталог, руководити осталим службеницима у институцији.

Испит за административно управљање је стручни испит и исти, сагласно закону, јесте посебан услов за напредовање административног службеника, укључујући и инспектора, на радно место категорије Б (руководећи кадар). Сваки кандидат за

⁴⁷ Чл. 54-59. Закона о административним службеницима.

попуњавање радног места категорије Б може полагати овај испит највише три пута годишње. Овај испит организује и спроводи *Агенција за администрацију* у сарадњи са Министарством за информатичко друштво и администрацију најмање једном недељно и исти се састоји из два дела:

1) теоријски део – одговарањем на питања у виду компјутерског теста се проверавају способности кандидата за управљање јавним финансијама, управљања пројектима и познавања Кодекса административних службеника;

2) практични део – студијом случаја у електронској форми се проверавају способности кандидата за управљање јавним финансијама, управљања пројектима и познавања Кодекса административних службеника.

Законом је предвиђено постојање базе од најмање 200 питања из теоријског дела и најмање 50 студија случаја из практичног дела, коју базу формира Министарство за информатичко друштво и администрацију у сарадњи са високошколском институцијом/установом, при чему се најмање једном годишње врши ревизија питања у бази података. База питања, литература, односно закони и подзаконски акти на основу којих је формирана база питања, јавно је доступна на страницама Министарства и Агенције за администрацију.

Испит за административно управљање уређен је чланом 41. Закона о административним службеницима. Полагање се врши у специјално опремљеној просторији са информатичком опремом, интернет везом, опремом за снимање полагања и дисплејом за објављивање резултата димензија најмање 2x2 метра. Полагање испита се снима и уживо емитује на интернет страници Агенције за администрацију, а уколико из техничких разлога прекине емитовање, снимак се накнадно објављује на интернет страници. Резултат, односно број бодова са испита доступан је кандидату на компјутеру на коме је полагао испит, одмах по његовом завршетку, и тај резултат се евидентира у Агенцији и може се користити за друге поступке селекције у року од једне године од дана првог полагања. У року од пет дана од дана полагања, Агенција доставља Министарству извештај о одржаном испиту.

Дисциплинска одговорност

Дисциплинска одговорност инспектора у Северној Македонији уређена је Законом о инспекцијском надзору, као посебним прописом који утврђује и посебна права, обавезе и дужности инспектора у односу на остало административно особље, и Законом о административним службеницима.

Правила о дисциплинској одговорности инспектора заснивају се на општем режиму који је прописан Законом о административним службеницима. Одговорност инспектора ближе је уређена чланом 55. Закона о инспекцијском надзору, констатацијом да „поред одговорности за *дисциплински преступ* сагласно Закону о административним службеницима“, инспектор је дисциплински одговоран и ако у вршењу инспекцијског надзора:

- не предузме радњу, односно не изрекне одговарајућу меру коју је у смислу овог (ЗИН) или другог закона био дужан да учини;

- не извести надлежни орган о повреди закона или другог прописа, који је у вршењу инспекцијског надзора записником констатовао;
- не поступи сагласно обавези чувања пословне тајне у смислу овог закона; и,
- не поступи сагласно обавези чувања заштите података о личности у смислу овог закона.

Против решења о дисциплинској одговорности, донесеној од стране директора односно руководиоца инспекцијске службе, инспектор има право на жалбу Агенцији за администрацију, у року од осам дана од дана пријема решења.

Поред наведеног, прописан је и посебан основ одговорности директора инспектората, односно руководиоца инспекцијске службе формиране као сектор или одељење у органу државне управе, уколико ова лица без оправданог разлога не поступе по налогу Инспекцијског савета за спровођење ванредног појединачног или ванредног заједничког инспекцијског надзора. Инспекцијски савет, на иницијативу председника или члана Савета подноси Влади предлог за разрешење директора, односно предлог за покретање дисциплинског поступка за дисциплински преступ, против руководиоца инспекцијске службе, који подноси руководиоцу орган у чијем саставу се налази инспекцијска служба.⁴⁸

Питања поступка за утврђивање дисциплинске одговорности и дисциплинске мере за инспекторе уређени су општим оквиром и процедуром која важи за све службенике у јавној управи, сходно Закону о административним службеницима.

Административни службеник је лично одговоран за свој рад и извршење задатака на радном месту. За повреду службене дужности административни службеник (са изузетком секретара) одговара дисциплински, при чему одговорност за учињено кривично дело, односно прекршај, не искључује дисциплинску одговорност административног службеника. Сама дисциплинска одговорност манифестује се у два вида:

- 1) дисциплинска неуредност; и,
- 2) дисциплински преступ.

Дисциплинска неуредност представља лакшу повреду радне дисциплине, радних задатака, угледа институције или административног службеника, и то:

- 1) непоштовање радног времена, распореда и коришћења радног времена;
- 2) неуредно чување службених списа и података;
- 3) недолажење на посао два радна дана у току једне календарске године, без оправдања;
- 4) непоштовање обавезе ношења ознака са личним именом и звањем или називом;
- 5) неизвршење, несавесно, неблаговремено или безобзирно обављање радних задатака са мањим последицама учињене повреде;
- 6) непристојан приступ раду и радним задацима од стране административног службеника, са мањим последицама по рад;
- 7) домаћинско коришћење и употреба поверених финансијских средстава и средстава за рад;

⁴⁸ Члан 75. Закона о инспекцијском надзору.

8) неоправдано неизвештавање непосредно претпостављеног административног службеника, секретара, односно руководиоца институције који није секретар, у случају спречености за долазак на рад у року од три часа; и,

9) одбијање стручног оспособљавања и усавршавања на које се административни службеник упућује.

Дисциплински преступ представља тежу повреду службене дужности, радне дисциплине, угледа институције или угледа административног службеника, и то:

1) неизвршење, несавесно, неблаговремено или безобзирно обављање радних задатака;

2) непристојан приступ раду и радним задацима од стране административног службеника;

3) исказивање и заговарање политичких уверења у вршењу радних задатака, учествовање у изборним активностима или другим јавним наступима таквог карактера у току радног времена, истицање свог статуса административног службеника у вршењу партијских или странаčkih активности, ношење или истицање партијских симбола у радној просторији;

4) одбијање давања или давање нетачних података институцији, односно грађанима и правним лицима, уколико је давање тих података утврђено законом;

5) незаконито располагање материјалним и финансијским средствима;

6) одбијање вршења радних задатака повезаних са радним местом на које је распоређен;

7) одбијање писмене наредбе за извршавање радних задатака повезаних са радом институције, издатих од непосредно претпостављеног административног службеника, секретара, односно руководиоца у институцији, у случају неодложне потребе за извршењем посла;

8) непредузимање или непотпуно преузимање прописаних мера за осигурање безбедности поверених предмета у раду;

9) изазивање материјалне штете намерно или крајњом непажњом;

10) понављање *дисциплинске неуредности* више од два пута у току једне године;

11) примање поклона или других видова користи;

12) злоупотреба статуса административног службеника;

13) злоупотреба поверених овлашћења у вршењу радних задатака;

14) злоупотреба боловања;

15) злоупотреба личних података;

16) злоупотреба поверљивих података;

17) одавање информација за које је у складу са законом утврђен одређени степен тајности;

18) уношење и потреба, као и рад под дејством алкохола или психоактивних супстанци;

19) непридржавање прописа за заштиту од болести, безбедност и здравље на раду, за спречавање пожара, експлозија, штетног дејства отрова и других опасних материја и прописа о заштити животне средине;

20) постављање личног финансијског интереса у сукоб са положајем и статусом административног службеника;

21) увредљиво или насилничко понашање на радном месту;

22) понашање супротно Кодексу административних службеника;

23) неоправдано одбијање учешћа у раду органа у који је изабран за спровођење изборног поступка или у раду органа за спровођење пописа, као и других поступака утврђених законом;

24) спречавање избора и гласања, повреда бирачког права и слободе опредељења бирача, поткупљивање на изборима, повреда тајности гласања, уништавање изборне документације или изборна превара коју је, у својству члана бирачких органа, извршио административни службеник;

25) непоступање по обавезама у оцењивању административног службеника;

26) у управном поступку не захтева доказе и податке по службеној дужности, у року утврђеном законом;

27) у управном поступку не доставља доказе и податке који су тражени по службеној дужности, у року утврђеном законом; и,

28) не решава предмете управног поступка у роковима утврђеним законом.

Административном службенику се може изрећи једна од следећих мера, које се утврђују одлуком о дисциплинској одговорности:

Дисциплинска неуредност (лакши облик одговорности)	Дисциплински преступ (тежи облик одговорности)
1) писана опомена ;	1) новчана казна у висини 30% једномесечног износа нето плате исплаћене у последњем месецу пре утврђеног дисциплинског преступа – у трајању од једног до шест месеци;
2) новчана казна у висини 20% једномесечног износа нето плате исплаћене у последњем месецу пре утврђене дисциплинске неуредности – у трајању од једног до три месеца.	2) распоређивање на непосредно ниже радно место ;
	3) престанак радног односа уколико су наступиле штетне последице по институцију, а при чему нису утврђене олакшавајуће околности на страни административног службеника који је учинио преступ.

Одлуком о утврђеној дисциплинској одговорности (неуредност или преступ) утврђује се датум од кога ће се извршити.

При изрицању неке од наведених дисциплинских мера, узима се у обзир тежина повреде, последице повреде, степен одговорности административног службеника, околности под којима је учињена повреда, његов раније понашање (однос према раду и извршавању послова), као и друге олакшавајуће и отежавајуће околности које су од значаја за изрицање дисциплинске мере.

Збир новчаних казни изречених административном службенику у једном месецу, за дисциплинску неуредност и дисциплински преступ, не може прећи висину од 30%

износа његове укупне нето плате за тај месец.⁴⁹

Право да поднесе иницијативу за дисциплински поступак има сваки административни службеник и друго лице, у складу са законом, при чему иницијатива за покретање поступка мора бити образложена. У погледу дисциплинских преступа у вези са спровођењем изборна или пописа у Републици Северној Македонији, иницијативу подносе само Државна изборна комисија, односно Државни завод за статистику.

Предлог за покретање дисциплинског поступка против административног службеника може поднети:

- 1) непосредно претпостављени административни службеник;
- 2) секретар, односно руководиоца институције у којој се не именује секретар.

Сагласно разлици у тежини дисциплинског прекршаја, односно постојању дисциплинске неуредности или дисциплинског преступа, Закон о административним службеницима прописује два различита поступка за изрицање дисциплинске мере, при чему је поступак по дисциплинском преступу сложенији и свеобухватно уређен, док се поступак по дисциплинској неуредности може описати као „скраћени“ дисциплински поступак.

Дисциплинску меру за учињену *дисциплинску неуредност* према административном службенику изриче секретар, односно руководиоца институције у којој се не именује секретар, у року од седам дана од дана пријема писменог извештаја административног службеника који је претпостављени учиниоцу. Изузетно, уколико учинилац нема претпостављеног административног службеника, писмени извештај подноси руководећи службеник, секретар, односно руководиоца институције у којој се не именује секретар. Пре изрицања дисциплинске мере, административни службеник се писано обавештава о наводима који постоје против њега, са поуком да има право да у року од три дана од дана навода, достави писани одговор на извештај. Против одлуке о изрицању дисциплинске мере, административни службеник може поднети жалбу Агенцији за администрацију, односно надлежном органу у складу са Законом о административним службеницима, у року од осам дана од дана пријема одлуке.

У дисциплинском поступку за учињени *дисциплински преступ*, секретар, односно руководиоца институције у којој се не именује секретар, решењем формира комисију за вођење дисциплинског поступка за дисциплински преступ (*дисциплинска комисија*), у року од осам дана од дана подношења предлога за покретање дисциплинског поступка у коме морају да буду садржани разлози за вођење поступка.

⁴⁹ Наведено ограничење у укупном износу дисциплинске мере прописано је чланом 74. став 4. Закона о административним службеницима. Међутим, у истом делу закона садржана је и одредба члана 79. са другачијом садржином, по којој обустава од плате на име изречених новчаних казни за учињену дисциплинску неуредност или дисциплински преступ, у току једног месеца не може прећи износ једне трећине износа његов укупне нето плате за тај месец. Иако је приступна номотехничка неусаглашеност прописа, у домену практичне примене норме нема амбигвитета.

Дисциплинску комисију чине председник, шест чланова и њихови заменици, при чему се председник дисциплинске комисије бира из реда руководећих административних службеника, а чланови од административних службеника (међу којима је и представник синдиката, уколико је такав службеник запослен у институцији). Уколико у институцији нема руководећих административних службеника, председник може да буде и други административни службеник. Уколико у институцији нема довољног броја административних службеника, председник и чланови се бирају из реда других запослених. Уколико у институцији нема ни седам чланова, други чланови дисциплинске комисије именују се из реда запослених Агенције за администрацију, водећи рачуна да ти запослени нису чланови комисија које у другостепеном поступку одлучују по жалбама и приговорима административних службеника.⁵⁰

Председник дисциплинске комисије је дужан да сазове седницу дисциплинске комисије најкасније у року од 20 дана од дана формирања дисциплинске комисије. На седницу се уредно позивају чланови и административни службеник против кога је покренут поступак, при чему позив за седницу морају примити десет дана пре дана одржавања седнице. На седници се изводе докази и административни службеник против кога се води поступак лично ће изјаснити на наводе из предлога за покретање дисциплинског поступка, а уколико је из оправданих разлога спречен да приступи седници, писмено ће изнети и приложити документацију, односно доказе који оправдавају његово одсуство. Уколико се лично или писано не изјасни на наводе предлога за покретање дисциплинског поступка, дисциплинска комисија ће спровести дисциплински поступак без његовог изјашњења.

По извођењу доказа и изјашњењу административног службеника против кога се води поступак, дисциплинска комисија тајним гласањем и већином гласова одлучује о дисциплинској одговорности административног службеника. Уколико се одлучи да административни службеник није одговоран, дисциплинска комисија предлаже секретару, односно руководиоцу институције у којој се не именује секретар, да одбије предлог, након чега је то лице дужно да доноси решење о одбијању предлога у даљем року од три дана од дана пријема предлога дисциплинске комисије. С друге стране, ако дисциплинска комисија одлучи да постоји дисциплинска одговорност административног службеника, председник и сваки од чланова дисциплинске комисије тајно гласају *за једну од три дисциплинске мере* прописане за учињени дисциплински преступ,⁵¹ при чему се дисциплинска мера одабрана са највише гласова, сматра усвојеном. Уколико су две дисциплинске мере изабране једнаким бројем гласова, већим од треће предвиђене дисциплинске мере, тајно гласање се понавља за те две мере, а усвојеном се сматра она дисциплинска мера која је на поновљеном гласању изабрана већином гласова. Председник и чланови дисциплинске комисије не могу бити уздржани при гласању за утврђивање дисциплинске одговорности и за избор и изрицање дисциплинске мере.

⁵⁰ У описаном случају, секретар, односно руководиалац институције у којој се не именује секретар, на дан подношења предлога за покретање дисциплинског поступка доставља захтев директору Агенције за администрацију. У захтеву тражи номиновање (именовање) чланова дисциплинске комисије и њихових заменика, а директор Агенције за администрацију дужан је да номинује чланове у року од два дана од дана пријема захтева.

⁵¹ Видети табелу у претходном делу текста.

По усвајању дисциплинске мере, иста се предлаже секретару, односно руководиоцу институције у којој се не именује секретар, који је у даљем року од три дана дужан да донесе решење о изрицању дисциплинске мере. Ако је новчана казна изречена као дисциплинска мера, секретар, односно руководилац институције, одлучује о времену трајања дисциплинске мере, односно периоду у коме ће административном службенику бити умањена плата. Такође, секретар, односно руководилац институције у којој се не именује секретар, може изрећи дисциплинску меру која је различита од мере коју је предложила дисциплинска комисија, с тим што је у том случају дужан да посебно образложи и наведе разлоге за такву одлуку.

Решење о одбијању предлога за покретање дисциплинског поступка, односно решење о изрицању дисциплинске мере, уручују се лично административном службенику, по правилу, у радним просторијама институције у којој службеник ради, односно на адреси пребивалишта, односно боравишта са кога административни службеник свакодневно долази на посао. Уколико се административни службеник не може пронаћи ради уручења писмена, решење се објављује на огласној табли институције. Истеком рока од осам радних дана од дана објављивања на огласној табли, сматра се да је достављање решења извршено. Против решења о изрицању дисциплинске мере, коју доноси секретар односно руководилац институције у којој се не именује секретар, административни службеник има право жалбе Агенцији за администрацију, у року од осам дана од дана пријема решења.

Правилник о начину вођења дисциплинског поступка за дисциплински преступ и образац за тајно гласање ближе уређују поједина питања дисциплинског поступка, попут садржине предлога за покретање дисциплинског поступка који садржи:

- законски основ за стављање предлога за покретање дисциплинског поступка;
- име и презиме административног службеника против кога се предлаже покретање дисциплинског поступка;
- опис дисциплинског преступа и његов законски основ, опис околности под којима је преступ учињен, као и време и место извршења дисциплинског преступа;
- докази о постојању дисциплинског преступа; и,
- датум и потпис.

Административни службеник може бити заступан у дисциплинског поступку од стране пуномоћника, кога овлашћује писаним овлашћењем. Од стране председника дисциплинске комисије, један од чланова комисије одређује се за записничара у поступку. Подносилац предлога за покретање прекршајног поступка може присуствовати седницама дисциплинске комисије. По правилу, председник дисциплинске комисије на седнице позива чланове комисије, административног службеника против кога је покренут дисциплински поступак и његовог заступника уколико га има, сведоке, а по потреби и друга лица.

Позив за расправу на седници дисциплинске комисије садржи:

- име и презиме лица које се позива;
- време и место одржавања расправе;

- разлог позивања; и,
- својство у поступку у коме се позива лице коме је упућен позив.

Пре почетка расправе, председник дисциплинске комисије утврђује да ли су присутна сва позвана лица и проверава њихов идентитет. Расправа може да се одржи и у одсуству административног службеника против кога је покренут поступак и његовог заступника, уколико су уредно позвани а своје одсуство нису оправдали. Уколико су испуњени услови за одржавање расправе, председник дисциплинске комисије објављује предмет поступка и отвара расправу, а потом даје реч присутним лицима на расправи. Након усменог или писаног изјашњења административног службеника против кога је покренут поступак, дисциплинска комисија приступа извођењу предложених доказа о којима ће се лично или писаним путем изјаснити административни службеник. Писмени извештаји, информације, изјаве и друге исправе изводе се читањем, а сведоци се саслушавају. Уколико је потребно, одређује се и вештачење, а могу се извести и допунски докази. Председник и чланови дисциплинске комисије, подносилац предлога, административни службеник против кога се води поступак и његов заступник, могу постављати питања сведоцима и другим лицима.

Након извођења свих предложених доказа и утврђивања чињеница, председник дисциплинске комисије позива – по следећем редоследу – подносиоца предлога за покретање дисциплинског поступка уколико је присутан на расправи, административног службеника против кога је покренут дисциплински поступак и његовог заступника ако га има, да се обрате дисциплинској комисији завршним речима, којима резимирају правне и чињеничне аспекте предмета, а потом се објављује да је расправа завршена. По правилу, расправа се завршава истог дана када је и започета.

Дисциплински поступак се прекида уколико председник и чланови дисциплинске комисије, односно њихови заменици, из оправданих разлога не могу да присуствују седницама, за шта је потребно да приложе документацију, односно доказе, или уколико дисциплинска комисија одлучи да поводом неког правног питања сачека одлуку другог органа или захтева да надлежни орган достави веродостојне исправе и информације, за чије прибављање је потребно дуже време. За одређивање прекида и наставак поступка доноси се посебно решење против кога није дозвољена жалба. За време прекида поступка престају да теку сви рокови прописани за предузимање радњи у дисциплинском поступку, нити дисциплинска комисија може да предузима било какве радње, изузев уколико је до прекида дошло по закључењу расправе (у том случају, дисциплинска комисија може, на основу спроведене расправе, да предложи изрицање дисциплинске мере). Дејство радњи које су учесници поступка предузели током прекида немају никакво правно дејство, а њихово правно дејство почиње од момента наставка поступка. До наставка поступка долази да када престану околности које су условиле његов прекид. Доношењем решења о наставку поступка почињу поново да теку рокови који су престали да теку услед прекида дисциплинског поступка.

Записничар води записник о предузетим радњама и датим изјавама на расправи. У записник се уносе подаци о: саставу дисциплинске комисије, записничару, месту и времену одржавања расправе, подносиоцу предлога за покретање дисциплинског

поступка, административном службенику против кога је покренут дисциплински поступак и његовом заступнику (уколико га има), законском основу дисциплинског престопа, битној садржини исказа административног службеника против кога је покренут дисциплински поступак, сведока и других лица који су позвани, као и о доказима који су изведени.

По завршетку расправе, дисциплинска комисија приступа тајном гласању за дисциплинску одговорност, које се врши на обрасцима прописаним подзаконским актом.

Уколико административном службенику престане радни однос у институцији у којој му је била изречена новчана казна, по захтеву институције која је изрекла казну спровешће се наплата код новог послодавца или од стране надлежног органа, у поступку утврђеном законом. Реч је о извршном поступку, по коме ће решење о изрицању дисциплинске мере имати својство извршне исправе на основу које се намирује потраживање институција као повериоца.

Одредбама о *застарелости* покретања и вођења дисциплинског поступка против административног службеника прописано је да се дисциплински поступак не може покренути уколико протекне један месец од дана од када је непосредно руководећи административни службеник, односно секретар институције, сазнао за повреду службене дужности (*субјективни рок*), нити се може покренути уколико су протекла три месеца од дана када је учињена повреда службене дужности. Изузетно, када се дисциплински поступак покреће по налазу интерне ревизије, рок за покретање дисциплинског поступка је годину дана од дана учињене повреде. Уколико повреда службене дужности повлачи и кривичну одговорност, дисциплински поступак за утврђивање одговорности административног службеника застарева у року од две године од дана сазнања за повреду (*објективни рок*).

Секретар, односно руководиоца институције у којој се не именује секретар, дужан је да Министарству за информатичко друштво и администрацију достави годишњи извештај о изреченим мерама за утврђену дисциплинску и материјалну одговорност административних службеника, најкасније до 31. јануара текуће године за претходну календарску годину.

Закон о административним службеницима прописује и *суспензију*, као меру привременог удаљења административног службеника са рада. Административни службеник може бити суспендован са рада у институцији на основу решења секретара, односно руководиоца институције у којој се не именује секретар. Ова мера изриче се у случајевима када је покренут кривични поступак за кривично дело учињено на раду или у вези са радом, или је покренут дисциплински поступак за дисциплински преступ, при чему је повреда такве природе да се присуство административног службеника у институцији за време трајања поступка може штетно одразити на рад институције, односно може се осујетити или онемогућити утврђивање одговорности за дисциплински преступ. Трајање суспензије временски је орочено до тренутка доношења правноснажног решења у дисциплинском поступку (решење о одбијању предлога за вођење дисциплинског поступка или решења о изрицању дисциплинске мере).

Материјална одговорност

Закон о инспекцијском надзору није ближе уредио основе и поступак за утврђивање материјалне одговорности инспектора. С тим у вези, на ова питања примењује се Закон о административним службеницима, као општи пропис који уређује права, обавезе и одговорности запослених у јавној управи Северне Македоније.

Закон о административним службеницима прописује да је административни службеник који, на раду или у вези са радом, намерно или из крајње непажње учини штету институцији, одговоран је за насталу штету и дужан је да је накнади.

Предлог за покретање поступка за утврђивање материјалне одговорности против административног службеника, подноси непосредно претпостављени административни службеник, односно секретар институције. Правилима о застарелости за покретање поступка прописано је да се поступак не може покренути уколико је протекло 30 дана од дана када је непосредни руководећи административни службеник, односно секретар институције, сазнао за штету, осим уколико се поступак спроводи по достављеном налазу интерне ревизије, када је рок застарелости једна година од сазнања за штету (*субјективни рок*). У сваком случају, поступак се не може покренути уколико је протекло годину дана од дана настанка материјалне штете (*објективни рок*).

Сам поступак за утврђивање материјалне одговорности не може се водити дуже од 60 дана, рачунато од дана доношења решења о формирању комисије коју секретар, односно руководиоца институције у којој се не именује секретар, решењем формира за утврђивање материјалне одговорности административног службеника. Комисију за утврђивање материјалне одговорности административног службеника чине три члана и њихови заменици. Председник комисије је руководећи административни службеник (дакле, административни службеник у неком од Б звања), а чланови су два административна службеника истог нивоа као и административни службеник против кога се води поступак за утврђивање материјалне одговорности. Уколико институција нема административне службенике у руководећим звањима, комисију сачињавају било која три административна службеника у институцији.

Правилник о начину вођења поступка за утврђивање материјалне одговорности и форми и садржини решења о накнади штете⁵² прописује да предлог за покретање поступка за утврђивање материјалне одговорности садржи: законски основ за стављање предлога за покретање поступка; име и презиме административног службеника против кога се предлаже вођење поступка за утврђивање материјалне одговорности; опис материјалне штете са подацима о времену, месту и околности под којима је учињена; доказе о учињеној штети; место и датум подношења и потпис подносиоца.

⁵² „Службен весник на РМ“, број 142/14.

Предлог се доставља секретару, односно руководиоцу институције у којој се не именује секретар и административном службенику против кога је покренут поступак. Решењем о формирању Комисије за утврђивање материјалне одговорности одређују се председник и чланови комисије из реда запослених институције. Сам поступак за утврђивање одговорности готово је идентичан поступку за утврђивање дисциплинске одговорности. По спроведеном поступку саставља се извештај о утврђеном чињеничном стању који садржи, између осталог, предлог комисије о обавези и одговорности административног службеника, висину материјалне штете која је утврђена, образложење које садржи доказе и чињенице на основу којих су утврђена одговорност и висина материјалне штете.

Комисија за утврђивање материјалне одговорности испитује и утврђује материјалну одговорност за насталу материјалну штету, њену висину и начин настанка, ко је учинио штету и како ће је накнадити. На основу утврђеног чињеничног стања које је утврдила, комисија подноси извештај на основу кога секретар, односно руководиоца институције, доноси одлуку о накнади штете.

Подзаконски акт прописује да решење о утврђивању материјалне одговорности садржи: увод, изреку којом се утврђује постојање/непостојање материјалне одговорности, висина утврђене штете и начин на који ће се накнадити, образложење са чињеницама и доказима, оценом доказа и околности који су скупа цењени приликом доношења одлуке, упутство о правном средству, број, датум и место решавања, као и печат и потпис секретара, односно руководиоца институције.

Уколико је обвезник накнаде штете незадовољан донетом одлуком, има право да у року од осам дана поднесе жалбу Агенцији за администрацију.

Уколико административни службеник не накнади штету у року од 60 дана дана коначности одлуке о накнади штете, институција покреће поступак пред надлежним основним судом.

Секретар, односно руководиоца институције, може у целости или делимично ослободити административног службеника од обавезе накнаде штете, уколико штета није настала намерно или уколико би накнада настале штете у тој мери угрозила егзистенцијалне услове (издржавање) административног службеника и чланове његове породице, односно у другим случајевима утврђеним важећим колективним уговором.

1.2.7. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора

Начин обављања послова инспекцијског надзора утврђен је начелима инспекцијског надзора прописаним Законом о инспекцијском надзору,⁵³ при чему се та начела могу сматрати општим смерницама за рад инспектора:

⁵³ Чл. 5-15. ЗИН.

1) начело законитости (у вршењу инспекцијског надзора, инспектор је дужан да поступа сагласно Уставу, законима, међународним уговорима ратификованим у складу са Уставом, као и другим прописима донетим по законском основу);

2) начело заштите јавног интереса (у вршењу инспекцијског надзора, инспектор обезбеђује заштиту јавног интереса);

3) начело једнакости, непристрасности и објективности (инспектор у вршењу инспекцијског надзора обезбеђује једнакост, непристрасност и објективност субјектима инспекцијског надзора);

4) начело одговорности (инспектор је одговоран за стручно савесно извршавање инспекцијског надзора и за штету проузроковану противправном радњом или противправним одбијањем да се предузму одговарајуће мере);

5) начело материјалне истине (инспектор, по службеној дужности, утврђује чињенично стање и изводи доказе у поступку инспекцијског надзора);

6) начело изјашњења субјекта инспекцијског надзора (пре предузимање инспекцијских мера за отклањање неправилности и недостатака утврђених у поступцима инспекцијског надзора, инспектор је дужан да омогући субјектима инспекцијског надзора да се изјасне о чињеницама и околностима које је утврдио у поступку);

7) начело самосталности (инспектор у оквиру својих овлашћења и надлежности, утврђених овим односно другим законима, самосталан је у вршењу инспекцијског надзора и у предузимању инспекцијских мера утврђених законом);

8) начело јавности (инспекцијски надзор је јаван. Инспекцијске службе, преко својих интернет страница и интернет страница Инспекцијског савета, редовно објављују информације од значаја за јавност, о предузетим радњама и инспекцијским мерама предузетим ради заштите живота и здравља људи или имовине или због тежих повреда јавног интереса);

9) начело пропорционалности (сразмерности) – (Приликом вршења инспекцијског надзора, инспектор предузима инспекцијске мере у складу са законом, које су неопходне за отклањање утврђених неправилности и недостатака, који су најповољнији за субјекта инспекцијског надзора, водећи рачуна да при томе не омета ефикасно функционисање субјекта инспекцијског надзора. Приликом одређивања инспекцијских мера и рока за отклањање утврђених недостатака, инспектор се руководи озбиљношћу недостатка, штетних последица проузрокованих по јавни интерес или интересе трећих лица, као и време које је неопходно да субјекат инспекцијског надзора отклони утврђене недостатке.);

10) начело превенције (Приликом вршења инспекцијског надзора, инспектор првенствено превентивно делује, а предузима и изриче инспекцијске мере тек када превентивним деловањем не може да обезбеди циљ инспекцијског надзора – правилну примену закона, других прописа и општих аката у пословању субјеката надзора); и,

11) начело супсидијаритета (у инспекцијском надзору примењују се одредбе Закона о општем управном поступку, ако овим или другим законом није другачије уређено).

Закон о административним службеницима, чија примена важи и за инспекторе, прописује у члану 83. да ако административни службеник претрпи штету на раду или у вези са радом, институција је дужна да му накнади штету у складу са одредбама Закона о облигационим односима. Уколико је административни службеник учинио материјалну штету трећим лицима приликом рада и извршења радних задатака, институција је дужна да обештети трећа лица и накнади им учињену штету.

2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ

2.1.1. Радно место и звања инспектора

У Северној Македонији сви инспектори у инспекцијским службама имају исти статус, што је недвосмислено уређено Законом о инспекцијском надзору и Законом о административним службеницима. Не постоје разлике у статусу инспектора у јединицама локалне самоуправе и на државном нивоу, независно од чињенице на који начин су основане или устројене инспекцијске службе (у форми инспектората или сектора или одељења за инспекцијски надзор у оквиру друге институције).

Постоји јединствени систем звања инспектора, подељен у два нивоа (Б1-Б4: руководиоци инспектори, и В1-В4: инспектори на извршилачким пословима).

Правилници о систематизацији радних места указују на доследну и јединствену примену система класификације радних места инспектора, њиховог означавања одговарајућим шифрама и у складу са захтевима утврђеним Законом о инспекцијском надзору.

2.1.2. Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција

Исти закључак, који је наведен за радна места и звања инспектора, важи и за руководиоце инспекција. Успостављен је једнообразан систем са условима за све инспекцијске службе и њихове руководиоце.

Разлике постоје у статусу лица која су руководиоци инспекцијских служби, зависно од начина на који су формиране инспекцијске службе. Тако инспекторатом, као органом са својством правног лица, руководи *директор* који је лице именовано од Владе, које нема својство инспектора и не врши инспекцијски надзор, већ заправо представља менаџера те институције који уједно и представља инспекторат и закључује правне послове у име и за рачун инспектората. У преосталом делу својих

надлежности, директор инспектората обавља послове који су идентични надлежностима руководиоца инспекцијске службе (координација и организација инспекцијских послова, обезбеђивање услова за примену закона и прописа, обезбеђивање услова за стручно усавршавање и специјализирану обуку, доношење програмских и извештајних докумената и други послови који су повезани са надлежностима инспекцијске службе). С друге стране, *руководилац инспекцијске службе* јесте инспектор, односно административни службеник, који за свој рад одговара по правилима дисциплинске одговорности административног службеника и, с тим у вези, има другачији вид одговорности. Руководиоци су и инспектори – у зависности од звања руководећег инспектора (Б1-Б4), нужни су да у законом одређеном део радног времена (од 10% до 35% месечног радног времена) спроведу инспекцијске надзоре, док у преосталом делу координирају и организују рад инспекцијске службе.

Инспектори и руководиоци у општинским инспекцијама имају иста права, плате, осигурање од повреде на раду и додатке на плату као републички инспектор, у обавези су да стекну лиценцу инспектора, али немају одговорност према Инспекцијском савету. Разлика је заснована на функционалној подели надлежности између државног и локалног нивоа и кроз одредбе Закона о инспекцијском надзору може се приметити као одсуство појединих обавеза или одговорности инспекцијских служби на локалном нивоу (члан 26. став 1. тачка 3) Закона о инспекцијском надзору) у односу на обавезе државних инспектората и организационих јединица за инспекцијски надзор у органима државне управе (члан 26. став 1. тач. 1) и 2) Закона о инспекцијском надзору). Тако, локалне инспекције нису законом обавезане на: доставу годишњег плана о инспекцијском надзору (члан 33. став 2. ЗИН), доставу месечног плана за инспекцијски надзор (члан 34. став 3. ЗИН), доставу извештаја о раду инспекцијске службе (члан 35. став 2. ЗИН), али постоји обавеза употребе регистара и информационих система за инспекцијски надзор и инспекцијских евиденција (чл. 36. и 37. ЗИН). Овакво диференцирање обавеза и одговорности инспекцијских служби је кохерентно и логично, када се сагледа целокупни систем обављања инспекцијских служби у Северној Македонији. Приметно је да у Северној Македонији, за разлику од Републике Србије, практично нема поверених послова државне управе које јединице локалне самоуправе обављају – разлике у обавезама и одговорностима у раду инспекција су јасне и доследно спроведене.

Осим руководиоца инспекција и инспектора, у свим видовима инспекцијских служби запослени су и административни радници, који пружају подршку организацији, планирању и спровођењу инспекцијских надзора, врше анализу ризика. Ови службеници немају статус инспектора, због чега се на њихов службенички статус примењује Закон о административним службеницима. Анализа правилника о систематизацији радних места у инспекцијским службама показује да су и ови запослени знатно заступљени у инспекцијама (налик инспекцијама у Србији), а било је и примера када су ови административни службеници преузети на рад у својству инспектора. Правилници о систематизацији радних места потврђују јасно разликовање административних службеника и инспектора.

2.1.3. Вредновање рада инспектора и оцењивање

На државном нивоу у инспекторатима и инспекцијским службама у органима државне управе ради око 900 инспектора, а на локалном нивоу око 260 инспектора. У периоду од 2017. до 2020. године око 25%, односно четвртина инспектора, је пензионисано, што говори о високом просечном радном веку у инспекцијама. Ипак, анализа извештаја о раду, запошљавању и доступних података о унапређењима инспектора, указује да постоји прилив нових, млађих инспектора.

У току је планирање реорганизације и смањења броја инспекцијских служби, како би се број инспектората свео на укупно 14. Постоји и идеја да се формира државни инспекторат као орган у саставу једног министарства који би био финансијски независан.

За разумевање организације инспекцијских служби у Северној Македонији важно је приказати и поступање у другом степену, по жалбама на решења инспектора и вођење прекршајног поступка.

Закон о оснивању Државне комисије за одлучивање у другом степену у области инспекцијског надзора и прекршајног поступка основана је Државна комисија која је надлежна за решавање по жалби против решења донетих у првом степену у инспекцијском поступку, као и по жалбама против одлука о прекршајима које је донео прекршајни орган. У поступку решавања по жалби, Државна комисија примењује одредбе Закона о општем управном поступку, Закона о инспекцијском надзору и Закона о прекршајима, уколико овим законом није другачије уређено. Државна комисија је *самостални државни орган* са својством правног лица који је самосталан у раду, има своју стручну службу на чије радне односе се примењују одредбе закона којим се уређују права и обавезе административних службеника. Финансира се из Буџета Републике. Државну комисију чине председник и шест чланова који морају испуњавати услове прописане законом и који се бирају по јавном конкурс, постављају и разрешавају одлукама Собрања (Народне скупштине), на предлог Комисије за изборна питања и именовања Собрања Републике Северне Македоније.

У жалбеним предметима Државна комисија одлучује на нејавној седници, гласовима већине од укупног броја чланова, с тим што одлуке може доносити само уколико седници присуствује најмање пет чланова. Члан Државне комисије не може бити уздржан при гласању. О већању и гласању води се посебан записник, који потписују присутни чланови Државне комисије и записничар.

Државна комисија одлучује у року од два месеца од дана подношења жалба. Када је Државној комисији изјављена жалба против решења које је једном било поништено и враћено на поновни поступак и решавање, у поступку по жалби Државна комисија ће сама решити предмет. Тада овлашћено службено лице (члан Државне комисије или административни службеник који води поступак по жалби) доставља захтев првостепеном органу да у року од 10 дана од дана пријема жалбе утврди све чињенице и прибави све доказе који су потребни за решавање предмета.

Како произлази из одредби Закона о оснивању Државне комисије за одлучивање у другом степену у области инспекцијског надзора и прекршајног поступка, у Северној

Македонији постоји значајна самосталност инспекцијских служби у раду и одсуство надзорног органа који би могао представљати другостепени орган у области под надзором (на пример, организациона јединица у саставу министарства која је надлежна за одлучивање у другостепеном управном поступку). Приказани систем подстиче професионализацију, али и изузетну одговорност коју имају руководиоци и инспектори у обављању послова инспекцијског надзора. Исти принцип произлази и из устројства и начина рада Државне комисије за одлучивање у другом степену у области инспекцијског надзора и прекршајног поступка који – иако фактички орган управе – по свом начину рада и функционисања приближава се начелу независности судова (против одлука Државне комисије у другом степену, може се поднети тужба у управном спору). Све наведено указује да постоји јасна подела између послова: **доношења прописа** (законодавна власт, Влада и министарства у погледу подзаконских прописа), **инспекцијског надзора** (инспекцијске службе спроводе проверавање законитости и усклађености поступања надзираних субјеката са прописима), **одлучивање у другостепеном управном поступку** (Државна комисија) и **судска контрола законитости рада управе** (управно судство). Иста самосталност у одлучивању постоји и када је реч о другим аспектима функционисања инспекцијских служби – на пример, у погледу оцењивања, незадовољан инспектор може изјавити жалбу Агенцији за администрацију која има својство самосталног органа са својством правног лица.

Процеси и поступци оцењивања рада инспектора прописани су Законом о инспекцијском надзором и подзаконским актима, чиме је препозната и уважена посебност инспекторског позива у односу на остале послове службеника у јавној управи.

2.1.4. Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

Потенцијални недостатак система лиценци за инспектора је чињеница да у Северној Македонији постоји 20 видова инспектора, за који се издаје засебна лиценца. Уколико инспектор прелази да ради у другу инспекцију, мора поново проћи процес практичне обуке у трајању од девет месеци, са полагањем практичног испита у инспекцијској служби у коју прелази. Проблем је чињеница да Закон о инспекцијском надзору није направио јасну разлику између кандидата за инспектора који *први пут стиче лиценцу* (где свакако полаже општи и практични део испита, у складу са интерактивним и практичним делом обуке за испит) и кандидата *који прелази у другу инспекцију и стиче лиценцу за други вид* инспектора (овај кандидат полаже испит по истеку периода практичне обуке). Из одредбе члана 44. став 1. Закона о инспекцијском надзору и Правилника о форми и садржини програма обуке за стицање лиценце инспектора⁵⁴ не може се извести разлика између описаних ситуација, па проистиче да до издавања лиценце увек долази по полагању општег дела испита (пред Инспекцијским саветом) и посебног дела испита (у инспекцијској служби у којој ће кандидат радити по положеном испиту). Тиме се обавеза полагања општег дела испита

⁵⁴ „Службен весник на РСМ“, број 238/19.

за лиценцу указује сувишном, нарочито када се има у виду да инспектори имају обавезу континуираног годишњег стручног усавршавања по индивидуалном плану.

У свим институцијама јавног сектора у Северној Македонији, спроведена је класификација радних места запослених у складу са одредбом члана 14. Закона о раду у јавном сектору. Инспекцијске службе спадају у **групу I** – радна места административних службеника, односно лица која су засновала радни однос у институцијама јавног сектора ради обављања послова административне природе, који се даље распоређују у две подгрупе: **подгрупа 1** - државни службеници, односно други вид службеника утврђених посебном законом; и, **подгрупа 2** – јавни службеници; при чему је ова класификација усаглашена са истоименим изразима употребљеним у одредби члана 3. Закона о административним службеницима. У оквиру сваке од наведених подгрупа (категорија) утврђује се једно или више **нивоа радних места**, при чему се нивои радних места описују **звањима**, односно стручним или научним називом, при чему је најнижи ниво у подгрупи уједно и улазни ниво. Категорије и нивои утврђују се посебним законима и колективним уговорима, сагласно потребним стручним квалификацијама и радним компетенцијама, одговорностима, видовима и сложеностима послова и радних задатака, као и сагласно другим критеријумима од значаја за радно место. Оваква категоризација радних места и звања управо је учињена Законом о инспекцијском надзору, када је реч о инспекторима као посебном виду административних службеника у инспекцијским службама, са посебним правима, овлашћењима и дужностима.

Комплетан јавни сектор у Северној Македонији обухваћен је **Каталогом радних места у јавном сектору**, као систематизованом листом радних места у јавном сектору, организованом по групама, подгрупама, категоријама и нивоима, који каталог води Министарство за информатичко друштво и администрацију. Радна места у Каталогу заводе се **под шифром** као јединственом ознаком радног места, као и подгрупом, категоријом и нивоом којем припада радно место. Осим шифром, радно место се у Каталогу описује и звањем, односно стручним или научним називом. У претходном делу анализе показано је како Инспекцијски савет води посебан информациони систем, чији саставни део је и Регистар видова инспектора. Овај регистар представља посебан извор података о радним местима инспектора, а истовремено су ови подаци садржани и у Каталогу као целовитом извору података за запослене у целој држави. Конкретни подаци о запосленима уведени су у **Регистар запослених у јавном сектору**, установљеном с циљем јединственог и квалитетног управљања људским ресурсима на нивоу институција и на нивоу јавног сектора, у електронском облику и електронској форми као информациони систем за управљање људским ресурсима. Приступ има свака институција јавног сектора, чији функционер, односно руководиоца има кориснички креденцијале за приступ информационом систему. У регистар се уносе следећи подаци о запосленима и институцијама у јавном сектору, уз примену поступака за заштиту личних података:

- лични подаци (име и презиме, име једног од родитеља, пол, ЈМБГ, датум рођења, место рођења, општина рођења, држава, припадност етничкој заједници, адреса пребивалишта, место пребивалишта, општина пребивалишта, е-маил и телефон);

- подаци о тренутном и претходном запослењу (група, подгрупа, категорија, ниво и радно место),
- подаци о образовању, стручним квалификацијама и радним компетенцијама;
- подаци о годишњим оценама;
- подаци о покренутим дисциплинским поступцима, материјалној одговорности и покренутим прекршајним или кривичним поступцима;
- подаци о мобилности;
- подаци о висини плате и накнадама плате;
- други подаци о запосленом; и,
- подаци у вези статуса, назива, надлежности, односно делатности, седишта, организационе структуре, радних места и других података у вези институција јавног сектора.⁵⁵

2.1.5. Плате, накнаде и друга примања инспектора

Инспектори на локалном нивоу имају исте плате као и инспектори на републичком нивоу.

Лица која се запошљавају у инспекцији (кандидати за инспектора), у периоду интерактивне и практичне обуке до полагања испита за лиценцу, имају плату административног службеника, а по стицању лиценце остварују право на додатак на плату инспектора.

Иако постоји могућност додељивања новчане награде инспектору за остварене резултате, за шта је Инспекцијски савет саставио одговарајуће упутство, овај институт још увек није примењен у пракси.

До 2019. године, плате инспектора биле су изједначене са платама осталих службеника, без обзира да ли је реч о инспекцијској служби на државном нивоу или у јединици локалне самоуправе. Плате се утврђују Законом о административним службеницима, при чему свако радно место је категорисано у одређену групу са бројем бодова, односно коефицијентом. Вредност бода утврђује се годишње, па се на тај начин остварује принцип једнаке плате за једнаке услове рада.

У 2019. години, доношењем Закона о инспекцијском надзору, створени су услови за исплату додатка на плату инспекторима, по основу садржаном у том закону, у износу од 30% од вредности основне плате. До повећања плате дошло је у јануару 2020. године, за 10% вредности основне плате које ће се постепено наставити у наредним годинама, јер није било могуће спровести повећање од 30% у једној буџетској години.

⁵⁵ Изузетно, за војно и цивилно особље органа, служби и организација у сектору безбедности и унутрашњих послова, подаци у Регистру се наводе само по укупном броју ових запослених.

2.1.6. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак

Прописи Северне Македоније садрже одговарајући оквир за усмеравање и праћење рада инспектора, који је у техничком смислу на правилан начин спроведен кроз процедуре оцењивања годишњег рада инспектора. Праћење рада инспектора је такође континуирано и мерљиво, кроз месечне планове рада за сваког инспектора које одређује руководиоца инспекцијске службе.

У одлучивању о правима и обавезама инспектора, примењује се општи режим службеничког права који уважава поштовање начела законитости, једнаких услова, једнаког приступа радном месту, стручности и компетентности, управљања ефектима запослених, сервисне оријентисаности, професионалне етике, непристрасности и објективности, одговорности и спречавања сукоба интереса.

Поступак за утврђивање дисциплинске одговорности инспектора спроводи се у процедури која задовољава све стандарде за фер и правилно спровођење дисциплинског поступка. У Закону о инспекцијском надзору наглашени су и прецизирани аспекти могуће дисциплинске одговорности, са изразитим анти-коруптивним елементима, у вези са обављањем послова инспектора и руководиоца инспекције. Поред тога, Законом о инспекцијском надзору предвиђени су и случајеви када се може иницирати разрешење директора инспектората, будући да директор нема својство административног службеника, већ лица које је у мандатном односу према Влади Републике Северне Македоније.

2.1.7. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора

У прописима и пракси управног права Северне Македоније питање самосталности у раду и интегритета није посебно уређено, изузев у општем нормативном оквиру. Међутим, подизању интегритета инспектора доприносе обуке и развијени систем стручног усавршавања који води оснаживању професије инспектора. Значајан чинилац је и организација инспекција у облику државних инспектората, као органа са својством правног лица који су и у функционалном и рачуноводственом смислу одвојени од осталих органа државне управе. У таквим условима, постоји повољна клима за остваривање нормативно постављеног начела самосталности у раду инспектора.

3. ПРЕПОРУКЕ

Доступни извори, прописи, документација и литература, анализа, као и састанак са представницима Инспекцијског савета Северне Македоније, пружили су важан увид у организацију инспекција и статус инспектора и руководиоца инспекција, као драгоцену сазнања која сматрамо примењивим и у будућим законским решењима у Републици Србији, у ком смислу су формулисане следеће препоруке:

1. Увести у систем службеничког права посебно радно место „инспектор“ са посебним звањима у зависности од дужине радног искуства у инспекцији

Изузев одређивања појма инспектора у Закону о инспекцијском надзору, прописима Републике Србије системски нису препознате карактеристике инспекторског позива који га чине различитим од осталих позива у јавној управи. Штавише, присутна је и неусаглашеност у погледу звања у зависности од нивоа власти, што доводи до плуралитета услова, права и обавеза инспектора који раде на различитим нивоима власти (државни ниво, односно аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе).

Северна Македонија је једнообразно уредила звања инспектора, која се једнако примењују на локалном и државном нивоу, а уважавање ових једнакости иде до те мере да нема ни разлика у платама које би проистицале због различитости буџета из којих се исплаћују зараде.

Утврђено фактичко стање и анализа прописа указује да су у Северној Македонији препозната сва битна обележја инспекцијског позива, што је упоредна пракса слична осталим земљама у окружењу које су биле предмет анализе.

Поред тога, целисходно је у наредним фазама реформе инспекцијског система, када се стабилизује инспекцијска пракса у складу са савременим законским решењима и инспекцијским стандардима, те унапреде правни и материјално-финансијски положај инспектора и капацитети инспекција, размотрити могућност категоризације инспекцијских послова према сложености и у Републици Србији, узимајући као узор уређење у Републици Северној Македонији, како би се – наравно, уз потребна нормативна прилагођавања - утврдило који послови се обављају у којем од инспекцијских звања.

Наиме, раније функционалне анализе рада инспекција у Републици Србији показале су да унутар једне инспекције и области под надзором постоји више различитих типова надзора, у зависности од дужине потребног времена, техничке захтевности, ризика, учесталости надзора и утврђених обима неправилности код надзираних субјеката и слично. Сви наведени детаљи, у крајњем исходу, утичу и на објективне могућности инспектора да реализује циљеве и радне задатке који су пред њега постављени, што се може на штетан начин одразити по инспектора у виду оцене рада која неће на адекватан начин представити исходе ангажовања.

Одговор на наведени проблем пружа решење из члана 65. Закона о инспекцијском надзору Северне Македоније, по коме директор, односно руководилац инспекције утврђује пет коефицијената сложености инспекцијског надзора, у зависности од: услова под којима се врши инспекцијски надзор и изложености утицајима на живот и здравље; број субјеката који су под надзором; број прописа чија се примена испитује у инспекцијском надзору; и, потребно време за вршење инспекцијског надзора. У зависности од сложености, закон дефинише звања инспектора који поступају у тачно одређеним врстама надзора.

Уз извесне модификације, овај принцип користио би и у процесима планирања инспекцијског надзора и оцењивања инспектора у Републици Србији, на тај начин што би се различите врсте надзора изразиле кроз пондере. Примера ради, искључиво

коришћење броја извршених надзора представља непоуздан критеријум радне успешности инспектора, у ситуацији када је неке врсте контрола могуће обавити у канцеларијском надзору или за краћи временски период, за разлику од надзора који могу потрајати више дана или у месечном нивоу. Диверсификација критеријума који утичу на сложеност послова помогла би лакшем и поузданијем мерењу ефеката рада инспектора.

2. Обезбедити већу самосталност инспекција, руководиоца инспекција и инспектора, обједињавањем републичких инспекција у инспекторате, у односу на инспекције за које се анализом установи да је то сврсисходно.

Важећим Законом о државној управи прописано је да министарство може имати један или више органа управе у свом саставу, који се може образовати, између осталог, за извршне, односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталност од оне коју има сектор у министарству. Инспекторат се образује за инспекцијске и с њима повезане стручне послове, али као орган у саставу нема својство правног лица. Само по изузетку, када је то законом одређено, орган у саставу може стећи својство правног лица, сходно члану 28. став 3. Закона о државној управи. Органом у саставу, односно директоратом, руководи директор који за свој рад одговара министру, а поставља га Влада, на период од пет година, на предлог министра, према закону којим се уређује положај државних службеника.

С друге стране, прописи Северне Македоније прописују да су инспекторати самостални органи са својством правног лица, док директори инспектората бирају се на конкурс који расписује Влада Републике Северне Македоније и за свој рад одговарају Влади.

По наведеним одликама, инспекторати у Северној Македонији ближи су јавним агенцијама (Закон о јавним агенцијама, „Службени гласник РС“, бр. 18/05, 81/05-исправка и 47/18), као организацијама које се оснивају за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса, које имају својство правног лица и за кога права оснивача, у име Републике Србије, врши Влада ако посебним законом није што друго одређено. Јавна агенција оснива се ако развојни, стручни и регулаторни послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако јавна агенција може боље и делотворније да их врши него орган државне управе, нарочито ако се у целини или претежно могу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга.

Пример добре праксе из Северне Македоније у Републици Србији може се имплементирати кроз праксу обједињавања републичких инспекција у инспекторате, које би имале својство правног лица утврђено законом, а у односу на инспекције за које се анализом установи да је то сврсисходно.

Сагледавајући организационо-правна решење Северне Македоније, организациони принцип обједињавања инспекција ваљало би сходно применити и на организовање и руковођење инспекцијама јединица локалне самоуправе.

3. Утврдити годишње циљеве инспектора, који су у складу са савременом улогом инспекција у заштити јавног интереса.

Неопходно је напустити принцип вредновања радне успешности инспектора, који се у пракси заснива на утврђивању радних циљева инспектора као одређене

активности која је у опису посла и надлежности инспектора, на начин који није мерљив, као и кроз број и тежину санкција, што не одговара савременој улози инспекција у заштити јавног интереса, која обухвата процену ризика и превентивно-саветодавно деловање.

Следствено, модел радних циљева и критеријума за вредновање рада инспектора може да обухвата: степен (проценат) извршења плана инспекцијског надзора, проценат/број препорука датих у превентивно-саветодавном деловању, проценат поништених решења, проценат основаних притужби на рад и сл.

4. Створити услове којима се у пракси омогућава стварно напредовање инспектора који испуњавају прописане услове.

Мишљења смо да је у Републици Србији, по узору на решења у Северној Мкедонији, нужно створити услове којима се у пракси омогућава стварно напредовање инспектора који испуњавају прописане услове, уместо могућности напредовања, која јесте прописана законом, али у пракси је остала неостварена у већинском броју случајева, осим делимично када су спроведене „интервентне“ мере у виду прописивања изузетка од ограничења броја државних службеника у звању самосталног саветника.

Налазимо да би требало прописати обавезност напредовања у служби инспектора, односно премештаја инспектора на непосредно више извршилачко радно место, односно у више звање када је најмање два пута узастопно утврђено да инспектор превазилази очекивања, ако постоји слободно радно место и инспектор испуњава услове за рад на њему и има потребне компетенције, укључујући успешно завршену стручну обуку за звање. Исто тако, ако је инспектор два пута узастопно оцењен са „превазилази очекивања“, а не испуњава услове у погледу радног искуства, да буде распоређен на непосредно више извршилачко радно место у случају да му се још једном потврди оцена „превазилази очекивања“.

Такође, потребно је задржати „интервентне“ мере у виду изузетака од ограничења броја државних службеника у органу државне управе у звању инспектор II, као звању које се уподобљава звању самосталног саветника, и проширити овај изузетак и на звање инспектор I, као звање које се уподобљава звању вишег саветника, као и на органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

5. Увећати плату службених лица која обављају инспекцијске послове кроз увођење посебног додатка за обављање инспекцијских послова.

По угледу на законска решења Северне Македоније, налазимо да је у Републици Србији потребно увести посебан додаток за запослене који обављају инспекцијске послове (инспекцијски додаток). Он би се везивао за запослене – инспекторе, као и остале запослене који раде на пословима праћења стања и процене ризика, припреме плана инспекцијског надзора, извештавања, унутрашње контроле, извршења решења, правног заступања и другим пословима у области вршења инспекцијског надзора и подршке инспекцијском надзору, тј. инспекцијским пословима. Додатак би се односио на запослене свих нивоа јавне власти - Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе (град и општина), као и градска општина.

Одредбама члан 18. ст. 4. и 5. Закона о систему плата запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18, 86/19 и 157/20) прописано је да запослени може да оствари увећану плату по основу постигнутих

результата рада и оствареног радног учинка изнад стандардног или очекиваног за наведено радно место, под условима и на начин прописан посебним законом ако наведено вредновање није изражено кроз коефицијент који оствари запослени у складу са чланом 12. став 3. овог закона, а да поред увећања из ст. 1. и 3. овог члана, запослени може да оствари право и на увећању плату под условима и на начин утврђен посебним законом ако такво увећање оправдавају специфични услови рада или друге околности под којима се послови обављају повремено, а које нису узете у обзир при вредновању послова радног места, односно при утврђивању корективног коефицијента.

Чланом 48. став 2. Закона о инспекцијском надзору Северне Македоније прописано је да инспектор има право на додатак на плату због постојања високог ризика по живот и здравље при извршењу послова и задатака инспектора у висини од 30% од износа основне плате.

Цитирани законски основ за увећању плату у Србији, уз разлоге за увећање плате које је имао у виду законодавац у Северној Македонији и који су једнако примењиви и у Србији, указују на потребу утврђивања додатка на плату инспектора у инспекцијама на свим нивоима јавне власти. При садашњем стању законодавства у Србији, није донет посебни закон који би уредио увећању плату инспектора, па би ова препорука, заједно са осталим сугестијама проистеклим из ове анализе, могле бити реализоване изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору, као посебним законом којим се уређују садржина, врсте и облици и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за инспекцијски надзор.

6. Ближе уредити критеријуме за оцењивање (вредновање) резултата инспектора по критеријумима који су јасни, прецизни и мерљиви

Систем оцењивања инспектора у Северној Македонији одликује се поступком, критеријумима и мерилима који је прописан Законом о инспекцијском надзору и подзаконским актима, као посебним моделом оцењивања у односу на општа правила прописана Законом о административним службеницима који важе за остале службенике у јавној управи.

Резултати рада инспектора и лични квалитети оцењују се по критеријумима прописаним чланом 59. Закона о инспекцијском надзору Северне Македоније, који укључују податке и информације о степену реализације месечног плана инспекцијског надзора за сваког инспектора, других јасних, прецизних и мерљивих радних циљева и задатака утврђених описом радног места, стратешким планом или годишњим планом и индивидуалним годишњим планом стручног усавршавања и обуке инспектора. У критеријуме успешности везане за реализацију месечног плана рада, убрајају се однос планираних и извршених инспекцијских надзора, поштовање законских рокова за сачињавање записника и доношења инспекцијских аката, вођење записника и решења, уредност вођења предмета и квалитет писаног изражавања инспектора.

Постојећи критеријуми оцењивања, односно вредновања рада у инспекцијама у Републици Србији, важе за све службенике у јавној управи, сходно одговарајућим одредбама Закона о државним службеницима и Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, без ближе прописаних критеријума који су примењиви за савремену улогу инспекција која је заснована на процесима управљања ризиком, превентивног деловања, сразмерним управним мерама, поступцима извршења и иницирања и учествовања у казним поступцима против учинилаца прекршаја, привредних преступа и кривичних дела.

ЦРНА ГОРА

1. ПРАВНИ ОКВИР

1.1. Уводне напомене

У складу са Уредбом о организацији и начину рада државне управе у Црној Гори⁵⁶ (Уредба) основана су министарства и органи управе, утврђене су управне области као и организација и начин рада државне управе и друга питања од значаја за организацију и рада државне управе.

У складу са чланом 2. Уредбе министарства су:

1. Министарство правде, људских и мањинских права,
2. Министарство унутрашњих послова,
3. Министарство одбране,
4. Министарство финансија и социјалног старања,
5. Министарство вањских послова,
6. Министарство јавне управе, дигиталног друштва и медија,
7. Министарство просвјете, науке, културе и спорта,
8. Министарство здравља,
9. Министарство економског развоја,
10. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде,
11. Министарство екологије, просторног планирања и урбанизма, и
12. Министарство капиталних инвестиција.

У складу са чланом 15. Уредбе органи управе су:

1. Управа за извршење кривичних санкција,
2. Дирекција за заштиту тајних података,
3. Управа прихода и царина,
4. Управа за катастар и државну имовину,
5. Управа за статистику,
6. Завод за социјалну и дјечју заштиту,
7. Управа за сарадњу са дијаспором - исељеницима,
8. Управа за кадрове,
9. Завод за школство,
10. Управа за заштиту културних добара,
11. Државни архив,
12. Управа за спорт и младе,
13. Завод за метрологију,
14. Управа за безбједност хране, ветерину и фитосанитарне послове,

⁵⁶ Уредба о организацији и начину рада државне управе у Црној Гори ("Службени лист Црне Горе", бр. 118/20 од 07.12.2020, 121/20 од 10.12.2020, 001/21 од 04.01.2021, 002/21 од 05.01.2021, 029/21 од 17.03.2021, 034/21 од 02.04.2021, 041/21 од 20.04.2021, 085/21 од 04.08.2021)

15. Управа за шуме,
16. Управа за воде,
17. Управа јавних радова,
18. Агенција за заштиту животне средине,
19. Завод за хидрометеорологију и сеизмологију,
20. Управа поморске сигурности и управљања лукама,
21. Управа за саобраћај,
22. Управа за жељезнице,
23. Управа за угљоводонике,
24. Управа за инспекцијске послове, и
25. Секретаријат за законодавство.



У складу са чланом 43. Уредбе, Управа за инспекцијске послове врши послове који се односе на: инспекцијски надзор у областима: економског тржишта,

туризма, рада и заштите и здравља на раду, метрологије, драгоцених метала, игара на срећу, јавних набавки, здравства, санитарних послова, социјалне и дјечје заштите, екологије, шумарства, ловства и заштите биља у шумама, водопривреде, геологије, рударства, истраживања и производње угљоводоника, електроенергетике, термоенергетике, енергетске ефикасности, становања, геодезије, просвјете, спорта, заштите културних добара и културне баштине, архивске дјелатности, електронских комуникација, поштанског саобраћаја и информационог друштва; учествовање у припреми закона, других прописа, стратешких и планских докумената у дијелу којим се уређује вршење послова инспекцијског надзора и управних области у којима врши инспекцијски надзор; праћење стања у областима надзора; сачињавање стручних основа и подношење иницијатива за измене и допуне закона и других прописа у области инспекцијског надзора и управних области у којима врши инспекцијски надзор; припремање информативних материјала са предлозима за предузимање мера од значаја за унапређивање стања у појединим областима надзора; пружање стручне и друге помоћи у вези са вршењем надзора; давање података, обавјештења и информација надлежним органима у вези оствареног надзора; давање инструкција, стручних мишљења и објашњења у вези примене прописа над којима врши надзор; вођење евиденција о извршеним инспекцијским прегледима; сачињавање и достављање прописаних извјештаја; сарадњу са органима државне управе, другим државним органима и органима локалне самоуправе; сарадњу са међународним организацијама и институцијама и органима других држава који врше послове инспекцијског надзора; издавање билтена, брошура и друге стручне литературе; као и друге послове који су јој одређени у надлежност.

У складу са чланом 46. Уредбе, надзор над законитошћу и целисходношћу рада и законитошћу управних аката за поједине управне области из оквира надлежности Управе за инспекцијске послове врше министарства надлежна за одређену управну област, а надзор над координираним радом инспекција Управе за инспекцијске послове врши Влада, преко Министарства јавне управе, дигиталног друштва и медија.

У циљу уређења унутрашње организације и систематизације радних места у Управи за инспекцијске послове (Управа), Влада Црне Горе донела је и Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији Управе за инспекцијске послове (Правилник) дана 11. јуна 2021. године и овим Правилником утврђује се унутрашња организација и систематизација Управе и утврђују организационе јединице, њихов делокруг, радна места и запошљавање приправника.

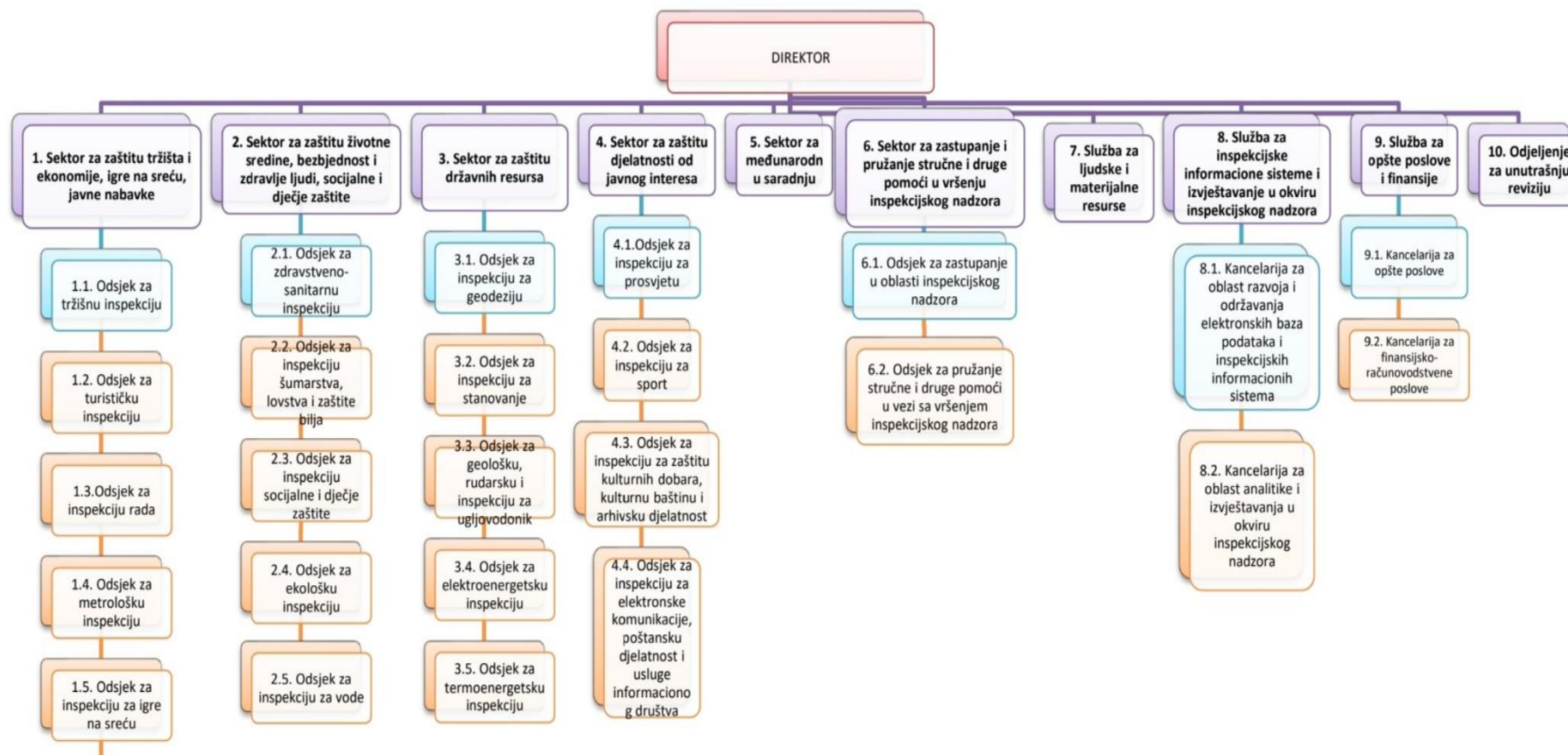
Унутрашње организационе јединице Управе су:

- Сектор за заштиту тржишта и економије, игре на срећу, јавне набавке
- Сектор за заштиту животне средине, безбједност и здравља људи, социјалне и дјечје заштите
- Сектор за заштиту државних ресурса
- Сектор за заштиту дјелатности од јавног интереса
- Сектор за међународну сарадњу
- Сектор за заступање и пружање стручне и друге помоћи у вршењу инспекцијског надзора
- Служба за људске и материјалне ресурсе
- Служба за инспекцијске информационе системе и извјештавање у оквиру инспекцијског надзора
- Служба за опште послове и финансије
- Одјелење за унутрашњу ревизију

Такође, у циљу уређења начела инспекцијског надзора, начина и поступка вршења инспекцијског надзора, обавезе и овлашћења инспектора и других питања, донет је Закон о инспекцијском надзору⁵⁷, који у члану 2. прецизира да послове инспекцијског надзора врши Управа за инспекцијске послове, док се инспекцијски надзор у области државне управе, одбране и безбедности, заштите и спашавања, превоза опасних материја и експлозивних материја, пољопривреде, рибарства, безбедности хране и хране за животиње, ветерине и фитосанитарних послова и сигурности и безбедности саобраћаја врше надлежни органи државне управе, у складу Законом о инспекцијским надзором и посебним законом. Овом приликом треба нагласити да се инспекцијски надзор у области сигурности и безбедности ваздушног саобраћаја врши независно правно лице, које врши јавна овлашћења у овој области, у складу са овим законом и посебним законом.

⁵⁷ Закон о инспекцијском надзору (Сл. лист РЦГ бр. 39/03, Сл. лист ЦГ бр. 76/09, 57/11, 18/14, 52/16)

Организациона схема Управе за инспекцијске послове Црне Горе



1.1.1. Радно место и звања инспектора

У Републици Црној Гори, питања службеничког односа инспектора уређена су Законом о државним службеницима и намјештеницима (Сл. лист ЦГ бр. 2/18 , 34/19 , 8/21) и Законом о инспекцијском надзору (Сл. лист РЦГ бр. 39/03 и Сл. лист ЦГ бр. 76/09, 57/11, 18/14, 52/16).

Законом о државним службеницима и намјештеницима уређују се категоризација радних места и звања државних службеника и намештеника, заснивање радног односа и попуна радних места, управљање кадровима, права, обавезе, одговорност и заштита права државних службеника и намештеника, као и друга питања од значаја за остваривање њихових права и обавеза, док су Законом о инспекцијском надзору уређена начела инспекцијског надзора, начин и поступак вршења инспекцијског надзора, обавезе и овлашћења инспектора и друга питања од значаја за вршење инспекцијског надзора.

У складу са чланом 2. и 3. Закона о државним службеницима и намештеницима, инспектор је државни службеник који је засновао радни однос у државном органу за вршење послова којима се остварује Уставом, законом и другим прописима утврђена надлежност тог органа, а државним органом, у смислу овог закона, сматра се министарство и други орган државне управе, служба Председника Црне Горе, Скупштине Црне Горе, Владе Црне Горе, Уставног суда Црне Горе, суд и државно тужилаштво.

У складу са чланом 18. Закона о државним службеницима и намештеницима радна места у државном органу утврђују се у оквиру пет категорија, у оквиру категорија радних места може се утврдити један или више нивоа са одговарајућим звањима и да се у државном органу не може утврдити радно место ван категорија и нивоа утврђених овим законом.

Категорије радних места су:

- старешина органа управе;
- високи руководни кадар;
- експертско-руководни кадар;
- експертски кадар;
- извршни кадар.

Закон о државним службеницима и намештеницима такође у члану 19. прописује и мерила за категоризацију радних места у државном органу и утврђивање нивоа у оквиру категорија, и то:

- одговорност;
- учешће у доношењу одлука;
- сложеност послова;

- самосталност у раду;
- стручно знање за вршење послова;
- потреба сарадње са другим државним органима и комуникације са странкама;
- радно искуство.

Посао инспектора, у складу са Законом о државним службеницима и намештеницима, обавља експертски кадар, а у члану 27. Законом о државним службеницима и намештеницима је прецизирано да експертски кадар врши послове који се односе на: израду стратегијских докумената и програма, анализирање стања у циљу подстицања привредног, социјалног, културног, еколошког и укупног друштвеног развоја; припрему закона и других прописа; вршење управног надзора; припрему аналитичких, информативних и других материјала са предлогом усаглашавања система са међународно признатим стандардима; вођење, односно одлучивање у управном поступку и предузимање других управних активности; предузимање управних мера и управних радњи; давање објашњења, стручних упутстава и инструкција за примену закона и других прописа и израду посебних методологија рада и поступања.

Звања, односно нивои радних места инспектора, одређени су чланом 28. Закона о државним службеницима и намештеницима на следећи начин:

У оквиру категорије експертски кадар нивои, звања и услови су:

1) ниво 1:

- самостални саветник I, инспектор I и овлашћено службено лице I-VIII ниво квалификације образовања и најмање три година радног искуства,
- самостални саветник II, инспектор II и овлашћено службено лице II-VIII ниво квалификације образовања и најмање две године радног искуства,
- самостални саветник III, инспектор III и овлашћено службено лице III-VIII ниво квалификације образовања и најмање једна година радног искуства;

2) ниво 2:

- виши саветник I-VIII ниво квалификације образовања и најмање три године радног искуства,
- виши саветник II-VIII ниво квалификације образовања и најмање две године радног искуства,
- виши саветник III-VIII ниво квалификације образовања и најмање једна година радног искуства на пословима у VIII или VI нивоу квалификације образовања;

3) ниво 3:

- савјетник I-VI ниво квалификације образовања и најмање три године радног искуства,
- савјетник II-VI ниво квалификације образовања и најмање две године радног искуства,
- савјетник III-VI ниво квалификације образовања и најмање једна година радног искуства;

4) ниво 4:

- сарадник I-V ниво квалификације образовања и најмање три године радног искуства,

- сарадник II-V ниво квалификације образовања и најмање двије године радног искуства,
- сарадник III-V ниво квалификације образовања и најмање једна година радног искуства.

Закон о државним службеницима и намештеницима такође у члану 28. тачка 2. прописује да звања самостални саветник III, инспектор III, овлашћено службено лице III, виши саветник III, саветник III, сарадник III, као и посебна звања прописана у складу са чланом 33. овог закона, која су утврђена као почетна, представљају почетне позиције у оквиру нивоа категорије експертског кадра.

Стицање звања регулисано је чланом 32. Законом о државним службеницима и намештеницима који прецизира да државни службеник, односно намештеник врши послове у одређеном звању, да звање стиче заснивањем радног односа, распоређивањем, постављењем, односно именовањем и да звање државног службеника, односно намештеника може садржати и ближи назив радног места.

Закон о државним службеницима и намештеницима је детаљно прописао процедуру, услове и поступак заснивања радног односа у државним органима, и у члану 34. су прописани услови за лица која желе да заснују радни однос у државним органима, и то:

- да је је црногорски држављанин;
- да има навршених 18 година живота;
- да је здравствено способно за обављање послова радног места;
- да има прописани ниво квалификације образовања;
- да има положен стручни испит за рад у државним органима;
- да није осуђивано за кривично дјело које га чини недостојним за рад у државном органу

Закон о државним службеницима и намештеницима прописао је да стручни испит за рад у државним органима не мора да има лице које има положен правосудни испит и лице које заснива радни однос на пословима намештеника у нивоу 3. и да радни однос у државном органу може засновати и лице без положеног стручног испита, под условом да исти положи у року од једне године од дана заснивања радног односа. Закон такође прописује да је лица која конкуришу за рад у државним органима морају доставити и уверење о здравственој способности.

Радна места у државном органу попуњавају се путем: 1) распоређивања, 2) интерног огласа, 3) јавног огласа и 4) јавног конкурса.

Сам закон детаљно прописује да се попуна радног места старешине органа управе и радних места из категорије високи руководни кадар врши на основу јавног конкурса, док се попуна почетних позиција у оквиру категорија експертски кадар, извршни кадар, као и радног места намештеника врши се на основу јавног огласа.

Закон о државним службеницима и намештеницима у члану 55. детаљно је прописао постављење инспектора и овлашћеног службеног лица, и то:

главног инспектора и главно овлашћено службено лице, уз сагласност Владе, поставља старешина државног органа, на време од пет година.

- инспектора координатора, инспектора и овлашћено службено лице поставља старешина државног органа, на вријеме од пет година.

Попуна радних места главног инспектора, главно овлашћено службено лице, инспектора координатора, инспектора и овлашћено службено лице врши се путем интерног огласа, осим за радно место инспектор III и овлашћено службено лице III, а ако радна места немогу да се попуне путем интерног огласа, попуна се врши путем јавног огласа.

Закон о државним службеницима и намештеницима детаљно прописује и права и обавезе државних службеника (инспектора), и то: 1) услове рада, 2) зараде, накнад еи друга примања, 3) годишњи одмор и одсуства, 4) обавезу извршавања налога, 5) обавезу чувања и заштите тајних података и података о личности и 6) поштовање радног времена.

Државном службенику (инспектору) радни однос престаје:

- по сили закона
- у случају изостанка са посла
- отказом који даје државни службеник
- споразумом између старешине државног органа и државног службеника
- истеком времена на који је засновао радни однос

Закон о инспекцијском надзору у члану 72. прописује разлоге за разрешење инспектора и то:

- ако то писано затражи
- ако се утврди да је трајно изгубио радну способност за обављање инспекцијског надзора
- ако је осуђен на казну затвора од најмање шест месеци или за кривично дјело које га чини недостојним дужности инспектора
- ако се утврди да није имао услове да буде постављен за инспектора
- ако несавесно и нестручно врши инспекцијски надзор
- ако у вршењу инспекцијског надзора не поступа у складу са обавезама и овлашћењима утврђеним законом
- ако се бави делатностима које су неспојиве са инспекцијским надзором

1.1.2.Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција

У предходном поглављу смо представили категорије радних места у државној управи, 5 категорија од којих су 3 категорије оне које се односе на руководни кадар и то:

- 1) старешина органа управе,
- 2) високи руководни кадар и
- 3) експертско-руководни кадар.



У складу са члановима 21. и 22. Закона о државним службеницима и намештеницима **старешина органа управе** представља, руководи и организује рад у органу управе, па тако и у Управи за инспекцијске послове. За старешину органа управе може бити именовано лице које има VIII ниво квалификације образовања и најмање три године радног искуства на пословима руковођења или пет година радног искуства на другим пословима.

У складу са чланом 23. Закона о државним службеницима и намештеницима, послови **високог руководног кадра** односе се на:

- руковођење, координирање и организовање рада у једној или више организационих јединица, односно области рада,
- обезбеђивање остваривања односа и сарадње са другим државним органима, органима локалне самоуправе, органима локалне управе, привреде, невладиним организацијама и грађанима
- одлучивање о најсложенијим питањима.

Закон о државним службеницима и намештеницима је у члану 24. прописао звања и потребне квалификације за високи руководни кадар, и то:

1. Звања:
 - секретар министарства и генерални директор у министарству
 - **помоћник старешине органа управе,**
 - помоћник старешине службе Владе Црне Горе
 - помоћник директора у Фонду пензијског и инвалидског осигурања Црне Горе, Фонду за здравствено осигурање Црне Горе, Заводу за запошљавање Црне Горе, Фонду рада и Агенцији за мирно решавање радних спорова.
2. Квалификације
 - Лице које врши послове из категорије високи руководни кадар мора имати VIII ниво квалификације образовања и најмање две године радног искуства на пословима руковођења или пет година радног искуства.

У складу са чланом 25. Закона о државним службеницима и намештеницима, послови **експертско-руководни кадра** односе се на:

- руковођење и координацију рада ужих организационих јединица
- комуникацију са другим организационим јединицама, органима и грађанима

- самосталан рад и одлучивање о питањима из надлежности организационе јединице

Закон о државним службеницима и намештеницима је у члану 26. прописао звања и потребне квалификације за експертско-руководни кадар, и то:

1. Звања и квалификације

- ниво 1: начелник, руководилац, друго одговарајуће звање - VIII ниво квалификације образовања, и најмање четири године радног искуства;
- ниво 2: шеф, координатор или друго одговарајуће звање - VIII ниво квалификације образовања и најмање четири године радног искуства.
- у ниво 1 разврставају се и звања: главни инспектор и главно овлашћено службено лице - VIII ниво квалификације образовања и најмање четири године радног искуства
- у ниво 2 разврстава се и звање инспектор координатор - VIII ниво квалификације образовања и најмање једна година радног искуства на пословима у звању инспектор I или четири године радног искуства на другим пословима.

Закон о државним службеницима и намештеницима такође прописује и поступак провере и предлагања високог руководног кадра, и то кроз процедуру за:

1. Спровођење јавног конкурса за старешину органа управе и високи руководни кадар
2. Предлагање кандидата и поступак именовања старешине органа управе
3. Предлагање, односно постављење високог руководног кадра

Закон о државним службеницима и намештеницима детаљно је у члановима 60. и 61. прописао процедуру за престанак мандата именованог, односно постављеног лица, и то:

Именованом, односно постављеном лицу престаје мандат:

- истеком мандата
- на лични захтев
- престанком радног односа
- разрешењем

Именовано, односно постављено лице разрешава се, ако је:

- осуђено на безусловну казну затвора
- осуђено за кривично дело које га чини недостојним за вршење дужности у државном органу
- извршним решењем изречена дисциплинска мера престанак радног односа
- у другим случајевима прописаним посебним законом

1.1.3.Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

Напредовање инспектора у служби

У складу са чланом 63. Закона о државним службеницима и намештеницима државни службеник може се распоредити у више звање на радно место за које је прописан исти ниво квалификације образовања и радно искуство у једнаком или дужем трајању, ако је оцењен оценом "истиче се" у претходној години.

Распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

У складу са чланом 63. Закон а о државним службеницима и намештеницима државни службеник може се због потреба рада, трајно распоредити на друго одговарајуће радно место у државном органу, за које испуњава прописане услове. Одговарајућим радним местом сматра се радно место за које је прописан исти ниво квалификације образовања и радно искуство у једнаком или дужем трајању. Старешина органа, односно лице из категорије високи руководни кадар које он овласти, доноси решење о распоређивању, које увек има скраћено образложење.

У складу са чланом 64. Закон а о државним службеницима и намештеницима државни службеник може се привремено распоредити на друго радно место у истом звању, као и на радно место у нижем звању, због замне одсутног државног службеника или повећаног обима посла, при чему задржава сва права која му припадају на радном месту са којег је распоређен. У складу са законом привремено распоређивање траје најдуже једну годину од дана распоређивања, после чега државни службеник има право да се врати на радно место на којем је радио пре распоређивања. У случају привременог распоређивања није потребна сагласност државног службеника.

У складу са чланом 64. Закон а о државним службеницима и намештеницима државни службеник може се привремено распоредити и у други државни орган на одговарајуће радно место, уз његову сагласност, најдуже до шест месеци. Решење о привременом распоређивању у други орган доноси старешина државног органа у који се распоређује државни службеник, уз претходну сагласност старешине државног органа у којем је државни службеник радио пре распоређивања.

Закон о државним службеницима и намештеницима у члану 66. прописује да именована, односно постављена лица из категорије високи руководни кадар у току мандата не могу бити распоређена на друго радно место. А такође, државни

службеник, односно намештеник не може се распоредити за вриеме привремене спречености за рад, трудноће или породилског одсуства.

Закон о државним службеницима и намештеницима у члану 79. прописује да државни службеник, односно намештеник може ван радног времена, по претходно добијеном писаном одобрењу старешине државног органа, обављати послове или пружати услуге физичком или правном лицу, само ако над тим делатностима, односно радом државни орган у којем ради не врши надзор или ако такав рад није забрањен посебним законом и не представља сукоб интереса или препреку за уредно вршење редовних задатака, односно не штети угледу државног органа. Такође, државни службеник, односно намештеник може, уз претходно обавештавање старешине државног органа, обављати рад и у научно-истраживачкој, педагошкој и хуманитарној делатности, објављивати стручне радове и обављати послове предавача на стручним семинарима и саветовањима.

1.1.4. Усмеравање и праћење рада инспектора, вредновање радне успешности инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора

1.1.4.1. Усмеравање и праћење рада инспектора

Руководилац организационе јединице у којој је државни службеник, распоређен (у даљем тексту: непосредни руководилац) дужан је да током календарске године континуирано прати рад и поступање тог државног службеника, подстиче на квалитетно и делотворно извршавање службених задатака, поштовање службене дужности и примерено понашање и да указује на пропусте и неправилности у раду.

Када говоримо о пробном раду државног службеника, непосредни руководилац утврђује радне задатке које државни службеник, треба да изврши, а који произилазе из описа послова радног мјеста за које је заснован радни однос, и одређује адекватне рокове за њихово извршење.

За вријеме пробног рада непосредни руководилац континуирано прати рад и поступање државног службеника, подстиче га на квалитетно и ефикасно извршавање службених задатака, поштовање службене дужности и примерено понашање и указује на пропусте и неправилности у раду.

1.1.4.2. Вредновање радне успешности инспектора

Вредновање рада инспектора подразумева дефинисање поступка оцењивања рада, који је дефинисан у глави 6 Закона о државних службеницима и намештеницима

У циљу праћења рада и правилног одлучивања о кретању у служби, оцењивање рада државног службеника- инспектора врши се према следећим **критеријумима**:

- 1) испуњавање радних задатака;
- 2) резултати рада у погледу квалитета и квантитета;
- 3) обим и благовременост у вршењу послова радног места;

4) друге способности и вештине које показује у вршењу послова.

Оцена рада се врши на начин да државни службеник- инспектор, добија:

- 1) "**истиче се**" ако је са натпросечним резултатима испунио радне задатке и остварио резултате рада боље од предвиђених за радно место на које је распоређен;
- 2) "**добар**" ако је са просечним резултатима испунио радне задатке и остварио резултате рада који обезбеђују прихватљиве стандарде квалитета рада, са занемарљивим грешкама у раду;
- 3) "**не задовољава**" ако није са просечним резултатима испунио радне задатке у складу са захтевима радног места, а непосредни руководиоца је имао примедбе на његов рад и упозоравао га на пропусте и неправилности у раду.

Државни службеник-инспектор, чији је рад оцењен оценом "**не задовољава**", дужан је да се по налогу руководиоца стручно оспособљава за послове радног места на које је распоређен, према одговарајућем **програму** стручног оспособљавања и усавршавања у складу са Законом о државним службеницима и намештеницима.

Уредбом о стручном оспособљавању и усавршавању државних службеника и намештеника⁵⁸ прописују се начин припреме општег и специфичних **програма стручног оспособљавања и усавршавања државних службеника и намештеника** (у даљем тексту: програм), основни елементи садржине програма, начин спровођења програма, као и друга питања од значаја за стручно оспособљавање и усавршавање.

Програм се припрема на основу анализе потреба за стручним оспособљавањем, односно усавршавањем државних службеника, коју спроводи орган управе надлежан за управљање кадровима путем предавања, тренинга, радионица, курсева, електронског учења, менторства и на други погодан начин

По завршетку стручног оспособљавања, односно усавршавања, државним службеницима- инспекторима, издаје се потврда о похађању стручног оспособљавања, односно усавршавања.

Оцењивање рада врши се једном годишње, а најкасније до 31. јануара текуће за претходну годину, а државни службеник- инспектор који је у календарској години радио мање од шест месеци, без обзира на разлоге, не оцењује се.

Поступак оцењивања

Оцену рада државног службеника, решењем даје руководиоца организационе јединице из категорије високи руководни кадар, на предлог непосредног руководиоца.

Пре утврђивања предлога оцене рада непосредни руководиоца, дужан је да са предлогом оцене упозна државног службеника и омогући му да се изјасни, док у случају да руководиоца организационе јединице из категорије високи руководни кадар непосредно руководи том организационом јединицом, дужан је да пре давање оцене рада државног службеника, попуни образац и са оценом упозна државног службеника, и омогући му да се изјасни.

Оцена рада државног службеника, предлаже се на обрасцу који утврђује орган за управљање кадровима и уписује се у Централну кадровску евиденцију.

⁵⁸ Уредба о стручном оспособљавању и усавршавању државних службеника и намештеника ("Службени лист Црне Горе", бр. 079/18 од 07.12.2018)

Државном службенику, чији је рад два пута узастопно оцењен оценом **"не задовољава"** престаје радни однос, даном извршности решења о оцењивању.

Ближа мерила, начин и поступак оцењивања рада државног службеника, односно намештеника прописује Влада.

Оцењивање лица које врши послове високог руководног кадра

Што се тиче оцењивања руководног кадра, Закон о државним службеницима и намештеницима је уредио на следећи начин:

Лице које врши послове високог руководног кадра добија оцену рада:

- **"истиче се"** ако је показао изузетне способности у организацији рада и руковођењу, у сарадњи и комуникацији са другим органима, односно запосленима и друге способности у циљу ефикасне реализације радних задатака;
- **"добар"** ако је показао просјечне способности у организацији рада и руковођењу, у сарадњи и комуникацији са другим органима, односно запосленима и друге способности у циљу ефикасне реализације радних задатака;
- **"не задовољава"** ако није показао просјечне способности у организацији рада и руковођењу, нити просјечне способности у сарадњи и комуникацији са другим органима, односно запосленима, као ни друге способности за ефикасну реализацију радних задатака.

Оцењивање рада лица које врши послове високог руководног кадра у државном органу врши се два пута годишње, о чему се сачињава извештај на обрасцу за оцењивање који утврђује орган за управљање кадровима.

Оцену рада лица које врши послове високог руководног кадра даје старешина државног органа решењем.

Ближа мерила, начин и поступак оцењивања рада државних службеника уређују се **Уредбом о оцењивању рада државних службеника и намештеника**⁵⁹ на следећи начин.

Мерила за оцењивање рада државних службеника- инспектора су у оквиру критеријума:

- испуњавање радних задатака: способност планирања и извршавање радних задатака;
- резултати рада у погледу квалитета и квантитета: стручност, тачност и поузданост у обављању послова и степен реализације радних задатака;
- обим и благовременост у вршењу послова радног места: придржавање рокова за извршавање послова, способност усклађивања радних задатака са приоритетним активностима органа у којем државни службеник ради и ефикасност у извршавању радних задатака;
- друге способности и вештине које показује у вршењу послова: иновативност и креативност, писмено и усмено изражавање, вештина комуникације и тимски рад.

Начин утврђивања предлога оцене рада

⁵⁹ Уредба о оцењивању рада државних службеника и намештеника ("Службени лист Црне Горе", бр. 016/19 од 15.03.2019)

Непосредни руководиоца врши оцењивање рада државног службеника, оценом од 1 до 3 по сваком од мерила у оквиру критеријума, након чега се, дељењем збира оцена по свим мерилима у оквиру једног критеријума бројем тих мерила, утврђује оцена по сваком од критеријума.

Предлог оцене рада државног службеника, утврђује се на основу резултата добијеног дељењем збира оцена по свим критеријумима бројем критеријума, тако да тај резултат представља одговарајућу оцјену рада, и то:

- резултат од 2,71 до 3,00 - предлог оцене рада је "истиче се";
- резултат од 1,51 до 2,70 - предлог оцене рада је "добар";
- резултат мањи од 1,51 - предлог оцене рада је "не задовољава".

Оцењивање у случају промене непосредног руководиоца

Непосредни руководиоца коме током календарске године престане рад у организационој јединици врши оцењивање рада државног службеника, у тој организационој јединици се на обрасцу, у складу са Законом о државним службеницима и намјештеницима који непосредни руководиоца потписује и одлаже у персонални досије државног службеника.

Приликом утврђивања предлога оцене рада државног службеника, узимају се у обзир оцене рада.

Оцењивање у случају распоређивања државног службеника

Ако се државни службеник- инспектор, током календарске године распореди из једне у другу организациону јединицу унутар истог државног органа или у други државни орган, непосредни руководиоца организационе јединице у којој је државни службеник, радио пре распоређивања врши оцењивање његовог рада за тај период.

Непосредни руководиоца у организационој јединици, односно државном органу у који је државни службеник, распоређен у тренутку оцењивања утврђује предлог оцене рада у складу са Законом

О упознавању државног службеника, са предлогом оцене рада, непосредни руководиоца сачињава службену забиљешку у коју уноси датум упознавања и евентуално неслагање државног службеника, са предлогом оцене рада, као и разлоге неслагања

Забелешка уз предлог оцене рада, доставља се руководиоцу организационе јединице из категорије високи руководни кадар.

Пробни рад државних службеника-инспектора

Када говоримо о пробном раду државних службеника, донет је Правилник о критеријумима и начину оцењивања пробног рада државних службеника и намјештеника⁶⁰ којим се прописују критеријуми и начин оцењивања пробног рада државних службеника и намјештеника који први пут заснивају радни однос на неодређено вријеме у државном органу, као и запослених који први пут заснивају радни однос у државном органу.

Критеријуми за оцењивање пробног рада су:

⁶⁰ Правилник о критеријумима и начину оцењивања пробног рада државних службеника и намјештеника ("Службени лист Црне Горе", бр. 023/19 од 19.04.2019, 026/19 од 13.05.2019)

а) за државне службенике и друге запослене који врше послове државних службеника:

- стручност,
- тачност и поузданост,
- благовременост извршавања радних задатака,
- ефикасност,
- однос према странкама, односно запосленима;

Руководилац организационе јединице у којој је државни службеник, распоређен (у даљем тексту: непосредни руководилац), на почетку пробног рада, упознаје државног службеника, са садржином и начином вршења послова радног места за које је засновао радни однос и током трајања пробног рада државног службеника, непосредни руководилац утврђује радне задатке које државни службеник, треба да изврши, а који произилазе из описа послова радног мјеста за које је заснован радни однос, и одређује адекватне рокове за њихово извршење.

На основу праћења пробног рада државног службеника, непосредни руководилац врши оцењивање пробног рада по сваком од критеријума из овог правилника посебно, и то оценама "задовољава" и "не задовољава", а на основу оцена утврђује предлог оцене пробног рада државног службеника.

Предлог оцене "задовољио на пробном раду" непосредни руководилац утврђује који је по основу најмање три критеријума добио оцену "задовољава".

Образак 1

(naziv organa/pravnog lica)

(naziv organizacione jedinice)

**Образак за predlaganje ocjene probnog rada državnog službenika i drugog zaposlenog koji
vrši poslove državnog službenika**

ime i prezime

Kriterijumi:	Zadovoljava / Ne zadovoljava
1. stručnost	
2. tačnost i pouzdanost	
3. blagovremenost izvršavanja radnih zadataka	
4. efikasnost	
5. odnosno prema strankama, odnosno zaposlenima	

Predlog ocjene (zaokružiti): 1) zadovoljio na probnom radu 2) nije zadovoljio na probnom radu

Образложење предлога оцјене:

Mjesto i datum:

potpis neposrednog rukovodioca

Предлог оцјене пробног рада даје се 30 дана прије истека пробног рада, на обрасцима који су саставни Правилника (Образац 1 и 2).

Образак 2

 (naziv organa/pravnog lica)

 (naziv organizacione jedinice)

Образак за predlaganje ocjene probnog rada namještenika i drugog zaposlenog koji vrši poslove namještenika

 ime i prezime

Kriterijumi:	Zadovoljava / Ne zadovoljava
1. tačnost i preciznost	
2. pouzdanost	
3. efikasnost	
4. komunikacija	
5. ekonomičnost	

Predlog ocjene (zaokružiti): 1) zadovoljio na probnom radu 2) nije zadovoljio na probnom radu

Образложење предлога оцјене:

Mjesto i datum:

 potpis neposrednog rukovodioca

Непосредни руководиолац са предлогом оцјене пробног рада упознаје државног службеника, о чему сачињава службену забелешку у коју уноси датум упознавања и евентуално неслагање државног службеника, са предлогом оцјене пробног рада, као и разлоге неслагања, коју уз предлог оцјене пробног рада државног службеника, непосредни руководиолац, уз претходну сагласност свог непосредног руководиоца, доставља старешини органа, односно одговорном лицу најкасније 20 дана пре истека пробног рада.

Одлучивање о правима и дужностима инспектора



У складу са Законом о инспекцијском надзору Црне Горе⁶¹ инспекцијски надзор врши инспектор, као службеник са посебним овлашћењима и одговорностима. Инспектор одговара за повреде службене дужности у складу са прописима о државним службеницима.

Законом о државним службеницима и намештеницима⁶² уређују се

категоризација радних места и звања државних службеника и намештеника, заснивање радног односа и попуна радних места, управљање кадровима, права, обавезе, одговорност и заштита права државних службеника и намештеника, као и друга питања од значаја за остваривање њихових права и обавеза.

Као и остали државни службеници и инспектор је лице које је засновало радни однос у државном органу за вршење послова којима се остварује Уставом, законом и другим прописима утврђена надлежност тог органа.

Врши послове на основу Устава, закона, других прописа и општих аката, одговоран је за законитост, стручност и ефикасност свог рада, одговоран је за закониту, ефикасну и сврсисходну употребу средстава државне имовине којима управља или која користи у раду, у складу са законом, одговоран је за штету коју својим незаконитим или неправилним радом нанесе државном органу или трећем лицу и у вршењу послова дужан је да се придржава Етичког кодекса државних службеника и намештеника, који доноси Влада.

У вршењу послова инспектор је:

1. дужан је да се придржава Етичког кодекса државних службеника и намештеника
2. не сме у обављању послова вршити дискриминацију грађана
3. не сме јавни интерес подредити приватном интересу, нити вршење послова користити за стицање материјалне или нематеријалне користи
4. врши послове политички неутрално и непристрасно, у складу са јавним интересом.
5. дужан је да се уздржава од јавног испољавања својих политичких уверења
6. има право и обавезу да се стручно оспособљава и усавршава
7. у поступку одлучивања о његовим правима и обавезама, има право на правну заштиту

⁶¹ Закон о инспекцијском надзору Црне Горе (Сл. лист РЦГ бр. 39/03, Сл. лист ЦГ бр. 76/09, 57/11, 18/14, 52/16)

⁶² Закон о државним службеницима и намештеницима (Сл. Лист ЦГ, бр. 2/18, 34/19, 8/21)

8. одговара за повреде службене дужности, у складу са законом
9. има право на синдикално организовање, у складу са законом.

Етички кодекс

Етичким кодексом државних службеника и намјештеника Црне Горе⁶³ утврђују се етички стандарди и правила понашања државних службеника и намјештеника у министарству, другом органу управе, служби Предсједника Црне Горе, Скупштине Црне Горе, Владе Црне Горе, Уставног суда Црне Горе, суду и државном тужилаштву, са циљем очувања, афирмације и унапређења достојанства и угледа државних службеника и намештеника (у даљем тексту: службеник), ради остваривања заједничког добра и јавног интереса, као и јачање повјерења грађана у рад државних органа.

Овим кодексом се уређују питања заштите угледа, поштовање интегритета и достојанства, једнакост грађана, понашање службеника у јавним наступима, поступање са информацијама, стандарде облачења на раду, начин поступања службеника према странкама, начин поступања службеника према лицима са инвалидитетом, однос према другим државним службеницима, дужности непосредног руководиоца, пријављивање неетичких захтева, начин упознавања службеника са етичким кодексом, као и последице повреде етичког кодекса.

Повреда Етичког кодекса - У складу са чланом 16 Етичког кодекса државних службеника и намјештеника Црне Горе, службеници су дисциплински одговорни за повреду правила и стандарда утврђених овим етичким кодексом, у складу са законом.

Због повреде етичких стандарда и правила понашања утврђених етичким кодексом, грађани и службеници се могу обратити притужбом старешини државног органа. Старешина државног органа, односно државни службеник којег он овласти обавезан је да испита наводе из притужбе и писано одговори подносиоцу, у року од 15 дана од дана подношења притужбе, ако то странка захтева. Службеници потписују изјаву о поштовању Етичког кодекса, која постаје саставни део персоналног досијеа службеника.

Законом о државним службеницима и намештеницима регулисана су права и обавезе државних службеника.

Права државних службеника- инспектора

У складу са Законом о државним службеницима и намештеницима, државни службеник – инспектор има право на:

- Условe рада (потребне техничке и друге услове неопходне за вршење послова и радних задатака, не сме бити изложен било којем облику угрожавања његовог

⁶³ Етички кодекс државних службеника и намјештеника Црне Горе ("Службени лист Црне Горе", бр. 050/18 од 20.07.2018)

здравља или безбедности, има право на заштиту физичког и моралног интегритета за време рада)

- Зарада, накнада зараде и друга примања (има право на зараду, накнаду зараде и друга примања, у складу са законом којим се уређују зараде запослених у јавном сектору, право на једнаку зараду за једнак рад, независно од тога да ли је у радном односу на одређено или неодређено време)
- Одмор и одсуства (има право на годишњи одмор, право на одсуство са рада, у складу са општим прописима о раду)

Обавезе државних службеника- инспектора

У складу са Законом о државним службеницима и намештеницима, државни службеник – инспектор има обавезу да:

- извршава налоге
- чува и штити тајне података и података о личности
- поштовање радног времена
- у случају више силе, природних и других несрећа и у другим ванредним ситуацијама и околностима, врши послове ван описа радног места или који не одговарају његовом нивоу квалификације образовања или ван радног времена.
- поштује Етички кодекс
- избегава сукоб интереса

Одговорност инспектора као државног службеника регулише се Законом о државним службеницима и намештеницима⁶⁴

Када говоримо о одговорности државног службеника ради се о дисциплинској одговорности.

Државни службеник, инспектор је одговоран за повреде службене дужности из радног односа, које могу бити лакше или теже, док одговорност за кривично дело или прекршај не искључује дисциплинску одговорност.

Дисциплински поступак покреће одлуком старешине државног органа на сопствену иницијативу или на предлог непосредног руководиоца уколико постоје чињенице и околности које указују на повреду службене дужности.

Лакше повреде службене дужности и дисциплински поступак

Лакше повреде службене дужности су:

- 1) непоштовање радног времена;
- 2) неуредно чување службених списа или података;
- 3) неоправдано изостајање са посла до три радна дана у току календарске године;
- 4) неношење службеног одела, односно ознаке са личним именом;
- 5) необавештавање непосредног руководиоца о пропустима у вези са заштитом на раду;

⁶⁴ Закон о државним службеницима и намештеницима (Сл. Лист ЦГ, бр. 2/18, 34/19, 8/21)

6) необавештавање непосредног руководиоца о спречености доласка на рад у року од 24 часа, без оправданих разлога;

7) неоправдано одсуство са стручног оспособљавања и усавршавања на које је државни службеник, упућен;

8) повреда правила и стандарда утврђених Етичким кодексом државних службеника и намештеника;

9) друге повреде утврђене законом као лакше повреде службене дужности.

Одлука о покретању дисциплинског поступка за лакшу повреду службене дужности доставља се овлашћеном лицу за вођење дисциплинског поступка и државном службенику, односно намештенику чија се дисциплинска одговорност утврђује.

Против одлуке о покретању дисциплинског поступка није дозвољена жалба.

Дисциплинска мера за лакшу повреду службене дужности:

1) писана опомена;

2) новчана казна која се изриче за један месец, у износу до 20% зараде исплаћене за месец у којем је учињена лакша повреда службене дужности.

Дисциплински поступак за лакшу повреду службене дужности против државног службеника, **води државни службеник у државном органу** кога овласти старјешина тог државног органа или лице које **старешина** државног органа одреди са листе (листу утврђује орган за управљање кадровима, за сваку календарску годину, на основу јавног позива на који могу се јавити лица која имају VII ниво квалификације образовања из области правних наука и најмање пет година радног искуства у тој области.)

Овлашћено лице за вођење дисциплинског поступка дужно је да државном службенику, против кога се води дисциплински поступак омогући да учествује у поступку и да се изјасни о повреди која му је стављена на терет.

Ако је државни службеник уредно позван, а позиву се није одазвао, нити је оправдао изостанак, а овлашћено лице за вођење дисциплинског поступка процени да се на основу спроведених доказа може утврдити одговорност службеника, спровешће поступак без учешћа тог државног службеника.

На основу спроведеног поступка овлашћено лице за вођење дисциплинског поступка **утврђује предлог одлуке и доставља га старешини** државног органа.

У поступку одлучивања о дисциплинској одговорности овлашћено лице за вођење дисциплинског поступка примењује закон којим се уређује управни поступак, ако овим или другим законом није друкчије уређено.

Дисциплинску меру за лакшу повреду службене дужности против државног службеника, на предлог овлашћеног лица за вођење дисциплинског поступка, **изриче решењем старешина државног органа**, у року од десет дана од дана достављања предлога одлуке старешини.

Против решења државни службеник, **има право жалбе**.

Теже повреде службене дужности и дисциплински поступак

Теже повреде службене дужности су:

- 1) неизвршавање или несавесно или неблаговремено или немарно вршење службених обавеза;
- 2) одбијање извршавања налога или радног задатка;
- 3) неправилно коришћење и располагање повереним средствима;
- 4) злоупотреба положаја или прекорачење овлашћења у служби;
- 5) свако пропуштање или радња која онемогућава грађанина или правно лице у остваривању права која им по закону припадају;
- 6) неоправдано изостајање са посла три радна дана узастопно;
- 7) одавање тајних података;
- 8) изражавање политичких уверења у вршењу послова;
- 9) насилничко, недолично или увредљиво понашање према старјешини државног органа, државним службеницима, намјештеницима и странкама или исказивање било каквог облика нетрпеливости;
- 10) долазак на посао у напитом стању, опијање у току рада или коришћење опојних дрога;
- 11) давање нетачних података који су од утицаја за доношење одлуке;
- 12) понављање два или више пута лакших повреда службене дужности, у року од једне године;
- 13) повреда радних обавеза услед којих су наступиле теже посљедице за странку или државни орган;
- 14) кршење забране из члана 78. и члана 80. став 1. Закона о државним службеницима и намештеницима;
- 15) обављање послова или пружање услуга ван радног времена без претходно добијеног писаног одобрења старјешине државног органа у смислу члана 79. Закона о државним службеницима и намештеницима
- 16) ограничавање или ускраћивање права државном службенику, односно намештенику који поднесе пријаву за кривично дело против службене дужности или кривично дело или радњу са обележјима корупције;
- 17) неподношење предлога за покретање дисциплинског поступка у случају из члана 97. став 3. Закона о државним службеницима и намештеницима;
- 18) друге повреде утврђене законом као теже повреде службене дужности.

Одлука о покретању дисциплинског поступка за тежу повреду службене дужности доставља се дисциплинској комисији и државном службенику, односно намештенику чија се дисциплинска одговорност утврђује.

Против одлуке о покретању дисциплинског поступка није дозвољена жалба

Дисциплинске мере за теже повреде службене дужности су:

- 1) новчана казна у трајању од два до шест мјесеци, у износу од 20% до 40% зараде исплаћене за месец у којем је почињена тежа повреда службене дужности;
- 2) престанак радног односа.

Дисциплински поступак за тежу повреду службене дужности против државног службеника, води Дисциплинска комисија.

У дисциплинском поступку се мора одржати расправа на којој државни службеник, има право на одбрану, а може се бранити сам или преко адвоката, заступника или представника синдиката.

Изузетно, расправа се може одржати и без присуства државног службеника против кога се води дисциплински поступак, ако је државни службеник, а позиву се није одазвао, нити је оправдао изостанак, а Дисциплинска комисија процени да се на основу спроведених доказа може утврдити одговорност државног службеника, за коју се терети.

Приликом одлучивања о дисциплинској одговорности државног службеника, **Дисциплинска комисија није везана правном квалификацијом повреде службене дужности наведене у одлуци** за покретање дисциплинског поступка, а примењује закон којим се уређује управни поступак, ако Законом о државним службеницима и намештеницима није другачије уређено.

Дисциплинску меру за тежу повреду службене дужности против државног службеника, **изриче Дисциплинска комисија**, а приликом избора дисциплинске мере узимају се у обзир тежина повреде службене дужности, настале последице, степен одговорности, околности у којима је повреда службене дужности учињена и олакшавајуће и отежавајуће околности.

Против одлуке Дисциплинске комисије **може се покренути управни спор**.

Застарелост

Покретање дисциплинског поступка **за лакшу повреду службене дужности** застарева у року од **шест месеци** од дана сазнања за лакшу повреду службене дужности, а најкасније у року од једне године од дана кад је повреда учињена.

Покретање дисциплинског поступка **за тежу повреду службене дужности** застаријева у року од **једне године** од дана сазнања за тежу повреду службене дужности, а најкасније у року од четири године од дана кад је повреда учињена.

У случају **понављања два или више пута лакших повреда службене дужности, у року од једне године**, покретање дисциплинског поступка застарева у року од **шест месеци** од дана кад је последња дисциплинска одлука постала извршна.

Вођење дисциплинског поступка застарева кад протекне **два пута** онолико времена колико је законом прописано за застарелост покретања дисциплинског поступка.

Ако дисциплинска повреда повлачи кривичну одговорност, дисциплински поступак се може покренути све до истека рока застарелости кривичног гоњења.

Застарелост не тече за време кад дисциплински поступак није могуће покренути, односно водити.

Извршење дисциплинске мере застаријева у року од **једне године** од дана правоснажности одлуке којом је изречена дисциплинска мера.

Дисциплинска мера уписује се у Централну кадровску евиденцију.

Ако државни службеник, у року од двије године од дана правоснажности одлуке којом је изречена дисциплинска мјера за лакшу повреду службене дужности, односно у року од пет година од дана правоснажности одлуке којом је изречена дисциплинска мјера за тежу повреду службене дужности, осим мере престанка радног односа, **не учини нову повреду** службене дужности, **дисциплинска мера брише се из Централне кадровске евиденције** и сматра се да државни службеник, није био дисциплински кажњаван.

Привремено ограничење вршења дужности

Државном службенику, против кога је покренут кривични поступак, односно дисциплински поступак због теже повреде службене дужности, ако би његово присуство штетило интересу државног органа може се до окончања тог поступка **ограничити вршење дужности** на начин да му се:

- ограниче или одузму дата овлашћења;
- одреди мера привременог распоређивања на друго радно место;
- забрани обављање послова у државном органу (суспензија).

О привременом ограничењу вршења дужности одлучује старешина државног органа решењем које се доноси у скраћеном поступку, приликом чега ће водити рачуна који облик привременог ограничења вршења дужности ће најефикасније обезбедити интерес државног органа.

Жалба на решење не одлаже извршење решења.

У току трајања забране обављања послова у државном органу, државном службенику, исплаћује се накнада у висини од 60% зараде исплаћене у месецу који претходи изрицању те забране, док му се неисплаћени дио зараде са затезним каматама, враћа ако:

- кривични, односно дисциплински поступак буде обустављен;
- кривични, односно дисциплински поступак застари;
- у дисциплинском поступку буде утврђено да није учинио повреду службене дужности због које му је забрањено обављање послова у државном органу.

Материјална одговорност државног службеника, инспектора

Државни службеник, одговоран је за штету коју је на раду или у вези са радом противправно, намерно или из крајње непажње проузроковао државном органу, док држава одговара за штету коју државни службеник, на раду или у вези са радом

проузрокује трећем лицу. Треће лице може тражити накнаду штете и од државног службеника, који је проузроковао штету, ако је штета учињена намерно.

У поступку одлучивања о материјалној одговорности за штету државног службеника, примјењују се одредбе Закона о државним службеницима и намештеницима којима се уређује дисциплински поступак.

О накнади штете може се одлучивати и у дисциплинском поступку ако је штета настала због повреде службене дужности.

У случају да се утврди да је државни службеник, односно намештеник материјално одговоран за штету, а ту штету не накнади, државни орган може остварити своја права код надлежног суда.

О висини и начину накнаде штете може се закључити писани споразум између старешине државног органа и државног службеника, који представља извршну исправу, међитим уколико би утврђивање висине штете проузроковало несразмерне трошкове, накнада штете се може одмерити у паушалном износу.

За исплаћени износ накнаде штете коју је државни службеник, на раду или у вези са радом намерно проузроковао трећем лицу, држава има право на регресни захтев према државном службенику, у висини укупног износа, а уколико је штета из крајње непажње проузроковао трећем лицу држава има право на регресни захтев према државном службенику, у висини укупног или дела износа.

Држава је одговорна за штету проузроковану државном службенику, на раду или у вези са радом у складу са законом којим се уређују облигациони односи.

О висини и начину накнаде штете може се закључити писани споразум између старешине државног органа и државног службеника, коме је штета нанета и исти представља извршну исправу.

Заштита права државних службеника - инспектора

О правима и обавезама државног службеника, одлучује старешина државног органа, односно лице које врши послове високог руководног кадра које он овласти, ако Законом о државним службеницима и намештеницима није друкчије прописано.

Против решења којим је одлучено о правима, обавезама и одговорностима државног службеника, и одлуке о избору државног службеника, може се поднети жалба, у року од осам дана од дана пријема решења, односно одлуке о којој **одлучује Комисија за жалбе најкасније у року од 30 дана од дана пријема жалбе.**

Изузетно, о жалби на решење о привременом ограничењу вршења дужности Комисија за жалбе одлучује у року од 15 дана.

Приликом одлучивања о жалби Комисија за жалбе може жалбу одбити, решење поништити у целини или делимично или га изменити, а кад природа управне ствари то дозвољава, Комисија за жалбе сама решава управну ствар.

Уколико Комисија за жалбе поништи првостепено решење и предмет врати на поновни поступак старешина органа дужан је да поступи по решењу Комисије за жалбе и да, без одлагања, а најкасније у року од 20 дана од дана приема решења Комисије за жалбе, донесе ново решење.

У поступку одлучивања о жалби Комисија за жалбе примењује закон којим се уређује управни поступак, ако Законом о државним службеницима и намештаницима није друкчије уређено.

Против рјешења Комисије за жалбе може се **покренути управни спор**.

Државни службеник, инспектор који сматра да му је проузрокована штета повредом права из рада и по основу рада, пре покретања спора пред надлежним судом, дужан је да **поднесе предлог за мирно решавање радног спора**, пред надлежним органом, државни орган је дужан да прихвати поступак мирног решавања радног спора.

Уколико се радни спор не реши у поступку мирног решавања спора, државни службеник може тужбом **покренути спор пред надлежним судом**.

1.1.5. Плате, накнаде и друга примања инспектора

Законом о зарадама запослених у јавном сектору ("Сл. лист ЦГ", бр. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 - одлука УС, 42/2018 и 34/2019) прописано је да се средства за зараде обезбеђују у буџету Црне горе или буџета локлане самоуправе, при чему утицај има и ниво кретања дефицита, односно суфицита на готовинској основи Буџета Црне Горе, односно буџета локалне самоуправе и резултата финансијског пословања. Средства за зараде могу се повећати када је буџет уравнотежен или је остварен суфицит или да се смањи у случају оствареног дефицита текућег буџета преко нивоа од 2% бруто домаћег производа. Када је реч о локлавној самоуправи, уколико постоје обавезе по основу отплате хартија од вриједности, кредита, гаранција и пореза и доприноса које прелазе 10% текућих прихода остварених у претходној години, дужна је да смањи средства за зараде за 10%, осим ако локална самоуправа уредно измирује све своје обавезе.

Одлуком о обрачунској вриједности коефицијента за запослене у јавном сектору за фискалну 2021. годину (Службени лист Црне горе“, бр. 030/21 утврђена је вредност коефицијента за обрачун основне зараде запослених у јавном сектору за фискалну 2021. годину, у бруто износу од 90,00 еура.

Зарада запосленог састоји се од:

- основне зараде,
- посебног дела зараде,
- додатака на основну зараду и
- варијабилног дела зараде.

Основна зарада запосленог утврђује се множењем коефицијента предвиђеног за групе и подгрупе у које је распоређено његово звање са обрачунском вредношћу коефицијента коју утврђује Влада Црне Горе, најкасније до децембра текуће године за наредну фискалну годину.

Посебни део зараде зараде обухвата накнаду трошкова топлог obroка и регреса и у бруто износу износи 70% обрачунске вриједности коефицијента.

Додаци на основну зараду, у висини одређеној колективним уговором су:

- додатак за рад ноћу, рад у дане државног или вјерског празника и рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад);
- додатак за обављање послова на одређеним радним местима;
- специјални додатак;
- додатак по основу година радног стажа (минули рад);
- додатак за дежурство и приправност.

Додатак на основну зараду запосленом за обављање послова на одређеним радним местима може бити одређен у висини до 30% основне зараде. Начин остваривања права и износ додатка, као и радна места која имају право на овај додатак за државне службенике, полицијске службенике и запослене у установи чији је оснивач држава утврђују се прописом Владе на предлог надлежног органа, а за локалне службенике и запослене у установи чији је оснивач локална самоуправа прописом надлежног органа локалне самоуправе уз сагласност Министарства.

Додатак на зараду не може остварити запослени који је распоређен у групе послова А, Б и Ц и лица изабрана, именована или постављена код правних лица, органа и служби. У групи Ц налазе се директор Управе за инспекцијске послове и помоћник директора Управе за инспекцијске послове.

Право на специјални додатак остварују запослени који раде на специфичним пословима у предметима организованог криминала, корупције, прања новца, тероризма и ратних злочина.

Законом о зарадама запослених у јавном сектору прописан је и највиши износ додатка на основну зараду - додатка за обављање послова на одређеним радним местима и специјалног додатка и износи 45% висине основне зараде.

Варијабилни део зараде, у зависности од расположивих средстава, припада запосленом са изузетним резултатима и квалитетом рада, а услове прописује Влада. За запослене у локалном сектору, услове и начин остваривања права на варијабилни део зараде утврђује надлежни орган локалне самоуправе, уз сагласност Владе, по прибављеном мишљењу Министарства, под условом да локална самоуправа:

- 1) није презадужена (није обухваћена санационим планом) и
- 2) нема пореских и других дуговања према Буџету Црне Горе.

Услови и начин остваривања права на варијабилни део зараде за запослене из члана утврђују се актом надлежног органа ових правних лица уз сагласност Владе, по прибављеном мишљењу Министарства.

Коефицијенти:

Група Ц:

- Директор Управе за инспекцијске послове - 16,43
- Помоћник директора Управе за инспекцијске послове - 13,83

Група Д:

- Инспектор I - 7,4
- Инспектор II - 7,2
- Инспектор III - 7,0

Надзор над спровођењем овог закона врши буџетски инспектор, у складу са ови законом и законима којима се уређује инспекцијски надзор и фискална одговорност.

Одлуком о додатку на основну зараду за обављање послова на одређеним радним мјестима ("Службени лист Црне Горе", бр. 060/17 од 30.09.2017, 036/18 од 31.05.2018, 059/19 од 23.10.2019, 028/21 од 12.03.2021) прописано је да додатак на зараду може да оствари запослени из члана 22. став 1. Закона о зарадама запослених у јавном сектору, распоређен у групе послова Д, на радним местима утврђеним овом одлуком, до 30% основне зараде, због посебних услова рада, значаја послова и одговорности, посебних знања, вештина и компетенција. Запослени може, додатак на зараду у складу са одредбама ове одлуке, остварити само по једном основу.

Одредбом члана 9. ове одлуке прецизирано је да се у Министарству јавне управе може одредити додатак на зараду у висини до 30% основне зараде за обављање послова на радном месту:

- главног инспектора,
- инспектора I,
- инспектора II и
- инспектора III.

1.1.6. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора

Основна обележја и основни законски оквир

Закон о инспекцијском надзору **Црне Горе**⁶⁵ (Сл. лист РЦГ бр. 39/03, Сл. лист ЦГ бр. 76/09, 57/11, 18/14, 52/16) уређује начела инспекцијског надзора, начин и поступак вршења инспекцијског надзора, обавезе и овлашћења инспектора и друга питања од значаја за вршење инспекцијског надзора, са супсидијарном применом Закона о управном поступку, попут Закона о инспекцијском надзору⁶⁶ у **Републици Србији**, којим се уређују садржина, врсте и облици и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за

⁶⁵ Закон о инспекцијском надзору Црне Горе (Сл. лист РЦГ бр. 39/03, Сл. лист ЦГ бр. 76/09, 57/11, 18/14, 52/16)

⁶⁶ Закон о инспекцијском надзору Републике Србије ("Сл. Гласник РС", бр. 36/2015, 44/2018 - др. закон и 95/2018)

инспекцијски надзор, док у поступку вршења инспекцијског надзора инспектор, односно други овлашћени службеник поступа сагласно начелима и правилима деловања државне управе и начелима и правилима деловања државних службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и сагласно начелима и правилима поступка којима је уређен општи управни поступак, такође са супсидијарном применом Закона о општем управном поступку..

Основна начела Закона о инспекцијском надзору **Црне Горе**, односно основни принципи, који одражавају сврху овог закона и чије заобилажење или занемаривање може наштетити дејству овог закона, као и учинковитости, су:

Начело превентивности- у вршењу инспекцијског надзора инспектор обавља првенствено превентивну функцију, а предузима управне мјере и радње када се превентивном функцијом не може обезбиједити сврха и циљ надзора.

Начело сразмерности- Инспектор у вршењу инспекцијског надзора предузима оне мјере и радње које су сразмјерне учињеним неправилностима, а којима се на повољнији начин за субјекат надзора постиже циљ и сврха инспекцијског надзора.

Начело јавности - Инспекцијски надзор је јаван. Када је у питању заштита живота и здравља физичких лица или теже нарушавање јавног интереса, инспекцијски орган је дужан да обавијести јавност о чињеничном стању и неправилностима утврђеним у поступку инспекцијског надзора.

Начело самосталности- Инспектор је самосталан у вршењу инспекцијског надзора, у оквиру права и дужности које су утврђене законом и другим прописом.

Начело заштите јавног интереса- Инспектор врши инспекцијски надзор у циљу остваривања и заштите јавног интереса, као и интереса правних и физичких лица када је то у складу са јавним интересом. Поступак инспекцијског надзора се покреће и води по службеној дужности. И да свако може поднијети иницијативу за покретање поступка инспекцијског надзора.

Начело истине- Инспектор, по службеној дужности, утврђује чињенично стање и изводи доказе у поступку инспекцијског надзора. Субјекат надзора, у поступку инспекцијског надзора, може да предлаже и подноси доказе у циљу утврђивања потпуног и правилног чињеничног стања.

Начело супсидијарности- Поједина питања инспекцијског надзора могу се уредити посебним прописом. У вршењу инспекцијског надзора, на питања која нијесу уређена овим законом или посебним прописом, супсидијарно се примјењују одредбе Закона о општем управном поступку.

Извођење и слободна оцена доказа, утврђивање чињеница и доношење одлука

Водећи се начелом супсидијарности, окрећемо се Закону о управном поступку Црне Горе⁶⁷ (Сл. лист ЦГ бр. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17), који у члану 12 говори о **Начелу самосталности и слободне оцене доказа** којим се утврђује да:

⁶⁷ Закон о управном поступку Црне Горе (Сл. лист ЦГ бр. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17)

1. Овлашћено службено лице самостално утврђује чињенице и околности у управном поступку и на основу утврђених чињеница и околности одлучује о управној ствари.

2. Које ће чињенице и околности узети као доказане овлашћено службено лице утврђује слободном оцјеном, на основу савјесне и брижљиве оцјене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата цјелокупног управног поступка.

У Републици Србији питање самосталности инспектора је у основи регулисано Законом о инспекцијском надзору чланом 49, на начин да се прописује да је инспектор самосталан у раду у границама овлашћења утврђених законом и другим прописом и за свој рад лично је одговоран и да нико не сме искоришћавањем службеног положаја или овлашћења, прекорачењем граница својих овлашћења, невршењем своје дужности или на други начин онемогућавати или ометати инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора у обављању инспекцијског надзора и предузимању мера и радњи на које је овлашћен.

Како је инспектор дефинисан као службено лице са посебним овлашћењима, обавезама и одговорностима прописаним законом, које испуњава услове за обављање инспекцијског надзора, врши инспекцијски надзор и ужива кривичноправну заштиту прописану законом, утолико Закон о општем управном поступку и Закон о државној управи уређују општа овлашћења службеног лица које води управни поступак, док се посебна овлашћења инспектора, као службеног лица које води поступак инспекцијског надзора, као посебни управни поступак прописују Законом о инспекцијском надзору и посебним секторским законима.

Закон о општем управном поступку сходно се примењује на поступак инспекцијског надзора и попуњава правне празнине поступка инспекцијског надзора.

Као и у Републици Црна Гора и у Републици Србији- Закон о општем управном поступку⁶⁸ ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење) у члану 12 говори о **Начелу самосталности**, прописујући да:

1. Орган поступа у управној ствари самостално, у оквиру својих овлашћења.
2. Овлашћено службено лице самостално утврђује чињенично стање и на основу тога примењује законе и друге прописе на управну ствар.

Као што можемо да закључимо, садржина, границе овлашћења, права и обавезе при вршењу инспекцијског надзора у Републици Црне Горе и Републици Србији су утврђени Законом о инспекцијском надзору и посебним законима и у оба система **инспектор као службено лице је самосталан у раду у границама овлашћења утврђених законом и да самостално утврђује чињенично стање приликом вршења инспекцијског надзора.**

Спољна самосталност

⁶⁸ Законом о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење)

Ако посматрамо само Закон о инспекцијском надзору и сам поступак инспекцијског надзора, за разлику од

- **Републике Србије и члана 16. став 3. Закона о инспекцијском надзору** где је прописано је да је у вршењу инспекцијског надзора инспектор везан садржином налога, односно утврђеним предметом инспекцијског надзора, осим ако се инспекцијски надзор врши над нерегистрованим субјектом - када се инспекцијски надзор врши и без налога и у границама предмета које инспектор утврђује током трајања инспекцијског надзора
- **у члану 25 Закона о инспекцијском надзору Црне Горе** се наводи само да поступак инспекцијског надзора, обухвата вршење контроле, одлучивање о правима и обавезама субјекта надзора које има у поступку и предузимање и извршење управних мјера и радњи.

У наведеном случају уочавамо разлику где је у Републици изричито наведено да је инспектор везан садржином налога, што није случај у Закону о инспекцијском надзору Црне Горе. Међутим, у Црној Гори инспектори су, попут инспектора у Републици Србији, везани садржином плана инспекцијског надзора, којег утврђује руководиоца инспекције и упутствима за спровођење плана, што је правни еквивалент налогу за инспекцијски надзор, као и контролним листама, које постоје у обе земље.

И у Републици Црна Гора и Републици Србији, инспектори су у свом раду самостални и да нико искоришћавањем службеног положаја или овлашћења, прекорачењем граница својих овлашћења, невршењем дужности или на други начин онемогући или омета инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора у обављању инспекцијског надзора и предузимању мера и радњи на које је овлашћен.

Механизми надзора и контроле над инспекцијским надзором

Као и у Републици Србији и у Републици Црној Гори, механизми надзора и контроле над инспекцијским надзором, који се ближе објашњавају у наставку, су:

1) жалба на решење инспектора и поступак по жалби;

Против решења инспектора може се изјавити жалба у року од осам дана од дана доставе писаног решења. О жалби одлучује министарство надлежно за управну област на коју се решење односи и жалба не одлаже извршење решења.

Изузетно, извршење решења може се одложити до доношења одлуке по жалби, ако то природа односа дозвољава, ако се одлагање не противи јавном интересу и ако би извршењем рјешења наступила штета за субјекат надзора. Такође, предлог за одлагање извршења изјављује се у жалби, док Инспектор о предлогу одлучује закључком, у року од три дана од дана предаје жалбе.

Када је у питању изјављивање жалбе имамо 2 основне разлике:

- у Републици Србији жалба изјављује у року од 15 дана од доставе писаног решење, док се у Републици Црној Гори жалба изјављује у року од 8 дана од дана доставе писаног решења.

- У Републици Србији сагласно члану 39. ст. 2. и 3. Закону о инспекцијском надзору, жалба одлаже извршење решења, а изузетно од тога, жалба не одлаже извршење решења када је, сагласно делокругу инспекције, неопходно предузимање хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност, што се посебно образлаже у решењу., док у Републици Црној Гори жалба не одлаже извршење решења, са изузетком да извршење решења може се одложити до доношења одлуке по жалби, ако то природа односа дозвољава, ако се одлагање не противи јавном интересу и ако би извршењем рјешења наступила штета за субјекат надзора.

Извршење

Чланом 56 Закона о инспекцијском надзору у Републици Црној Гори предвиђено је да је субјекат надзора дужан је да изврши решење у року који је наведен у решењу.

Уколико субјекат надзора не изврши решење у року одређеном за добровољно извршење, приступа се **административном извршењу решења**.

У том случају инспектор обавештава субјекат надзора о времену и начину административног извршења и прати односно обезбеђује извршење мера које је наредио.

Решење инспектора административно се извршава:

1. преко других лица,

Ако се наређена мера састоји у извршењу одређене радње коју може извршити друго лице, а субјекат надзора је не изврши у одређеном року или на одређени начин или је изврши само делимично, спроводи се извршење преко других лица о трошку субјекта надзора.

Извршење спроводи извршна служба инспекцијског органа, односно субјекат којег одреди инспектор.

2. новчаном казном

Ако је наређеном мјером субјекат надзора обавезан да нешто чини или трпи чињење, па поступа противно тој обавези, а наређена мера се не може извршити преко других лица или непосредном принудом, инспектор ће субјекту надзора изрећи новчану казну, и то: правном лицу од 500 до 5000 еура, а физичком лицу од 50 до 500 еура, с тим што ће назначити да се новчана казне неће наплатити ако субјекат надзора изврши своју обавезу до истека за то одређеног рока.

Законом је уређено да све док се обавеза не изврши новчана казна се може поново изрицати.

Новчана казна изриче се закључком против којег је дозвољена жалба.

3. непосредном принудом

Ако се извршење не може обезбедити преко других лица или новчаном казном, исто ће се извршити непосредном принудом.

Облик и начин непосредне принуде одредиће инспектор, у складу са правном природом управне ствари.

У поступку административног извршења инспектор ће оценити којим се најблажим начином за субјекат надзора може постићи циљ и сврха извршења

Недозвољени утицаји и угрожавање сигурности

Бројни су незаконити притисци на инспекторе који постоје у пракси- притисци, надређених, политички притисци, а велики притисак који утиче на самосталност инспектора је од стране незадовољних субјеката који су надзирани. Ови притисци се огледају кроз нападе на инспекторе приликом вршења инспекцијског надзора, којим се угрожава њихова безбедност, који се неретко завршавају применом силе.

Инспектор, ужива кривичноправну заштиту као оштећени кривичног дела Угрожавање сигурности на исти начин и то:

- У Републици Србији, у складу са чланом 138. Кривичног законика, којим је у ставу 1. прописано ће се новчаном казном или затвором до једне године казнити ко угрози сигурност неког лица претњом да ће напасти на живот или тело тог лица или њему блиског лица.
- У Црној Гори, у складу са чланом 168. Кривичног законика⁶⁹, којим је у ставу 1 прописано да ће се новчаном казном или затвором до једне године казнити ко угрози сигурност неког лица претњом да ће напасти на живот или тело тог лица или њему блиског лица.

Као и у Републици Србији, ни у Црној Гори не постоји довољано адекватних механизма који би се могли употребити да се пружи заштита инспекторима у њиховом раду.

Заступање у области инспекцијског надзора

У оквиру У оквиру Управе за инспекцијске послове формиран је Одсек за заступање у области инспекцијског надзора врше се послови који се односе на:

- заступање Управе пред правосудним органима у поступцима који се воде пред судовима за прекршаје и другим надлежним судовима и институцијама; а који обављају и друге послове, ксао што су:

⁶⁹ Кривични законик Црне Горе, „(Сл. лист РЦГ бр. 70/03, 13/04 - исправка, 47/06, Сл. лист ЦГ бр. 40/08, 25/10, 32/11, 64/11 - др. закон, 40/13, 56/13 - исправка, 14/15, 42/15, 58/15 - др. закон, 44/17, 49/18, 3/20, 26/21 - исправка)

- учествовање у припреми закона и других прописа у дијелу којим се уређује вршење послова инспекцијског надзора;
- сачињавање стручних основа и подношење иницијатива за измене и допуне закона и других прописа у области инспекцијског надзора;
- остваривање процеса хармонизације законодавства у области инспекцијског надзора са међународним стандардима и посебно правним системом ЕУ;
- израду извјештаја из делокруга рада Одсека;
- вођење евиденција и достављање извјештаја из свог делокруга рада;
- припрему и достављање података, из делокруга рада Одсека потребних за ажурирање Веб сите;
- као и друге послове из своје надлежности.

За разлику од Републике Србије, у Црној Гори је формиран Одсек за заступање у области инспекцијског надзора који обавља послове заступања Управе пред правосудним органима у поступцима који се воде пред судовима за прекршаје и другим надлежним судовима и институцијама.

2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ

2.1.1. Радно место и звања инспектора

Инспектори су у Црној Гори разврстани у четири (4) категорије – старешина органа управе, високи руководни кадар, експертско-руководни кадар и експертски кадар. Инспектори су даље разврстани и по нивоима и звањима, и то: ниво 1 - инспектор I, инспектор II и инспектор III.

Инспектори у оквиру Управе за инспекцијске послове обављају инспекцијски надзор у области: економског тржишта, туризма, рада и заштите и здравља на раду, метрологије, драгоцених метала, игара на срећу, јавних набавки, здравства, санитарних послова, социјалне и дечије заштите, екологије, шумарства, ловства и заштите биља у шумама, водопривреде, геологије, рударства, истраживања и производње угљоводоника, електроенергетике, термоенергетике, енергетске ефикасности, становања, геодезије, просвете, спорта, заштите културних добара и културне баштине, архивске делатности, електронских комуникација, поштанског саобраћаја и информационог друштва.

Инспекцијски надзор у области државне управе, одбране и безбедности, заштите и спашавања, превоза опасних материја и експлозивних материја, пољопривреде, рибарства, безбедности хране и хране за животиње, ветерине и фитосанитарних послова и сигурности и безбедности саобраћаја врше надлежни органи државне управе, тј. министарства која у свом саставу имају одговарајуће организационе јединице за инспекцијски надзор. Такође, сигурност и безбедности ваздушног саобраћаја врши независно правно лице, које врши јавна овлашћења у овој области.

За разлику од државног нивоа, у јединицама локалне самоуправе послове инспекцијског надзора обављају комунални инспектори и туристички инспектори.

У Црној Гори је систематизацијом предвиђено више радних места од тренутног броја запослених инспектора, што се негативно одражава на ефикасност рада.

2.1.2.Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција

Овлашћења, дужности и одговорности руководиоца инспекција и организационих јединица унутар Управе за инспекцијске послове и других министарстава јасно су регулисани законским и подзаконским актима, те интерним прописима инспекцијских органа и у том делу није примећено битније одступање у пракси.

2.1.3.Вредновање рада инспектора и оцењивање

У Црној Гори се већ више од осам година сви државни службеници, па и инспектори редовно на годишњем нивоу оцењују у складу са Уредбом о оцењивању рада државних службеника и намештеника. Уредба се на доследан начин примењује у пракси, у смислу да се оцењивање спроводи на начин предвиђен овом Уредбом, тако да сви руководиоци оцењују инспекторе у оквиру своје организационе јединице.

У пракси оцењивање често нема практични значај, јер не утиче на даљи статус инспектора, награђивање или неку другу врсту додатне мотивације. Поступак оцењивања се у Црној Гори спроводи једном годишње, у пракси често представља терет за оцењиваче, али и оцењиване инспекторе, у смислу пуког спровођења обавезне форме која нема практично никакав утицај на статус инспектора.

Што се тиче напредовања, у пракси, оцењивање такође нема суштински никакав значај, односно не постоји уређен систем напредовања у случају добијања високих или највиших оцена. Дакле, нема никаквих гаранција да ће неко на основу резултата свог рада, израженог кроз оцењивање, напредовати.

2.1.4.Напредовање инспектора у служби, распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

У Црној Гори није уређен систем обавезних обука нити стручног усавршавања инспектора, али се у пракси спровode организовани облици обука инспектора. Примери које треба навести су доношење новог закона о општем управном поступку, сет закона из области заштите животне средине, закони у области планирања простора и изградњи објеката, о безбедности хране, итд. и том приликом су организована обавезна саветовања и обуке за све инспекторе.

Руководилац организационе јединице одлучује да ли ће и кога од инспектора послати на неки облик стручног усавршавања – обука, семинар, саветовање, итд.. уколико се исти организује. Често се организовање стручног усавршавања спроводи у организацији међународних организација или донаторских програма и пројеката који су намењени помоћи и подршци за јачање и модернизацију државне управе или локалне самоуправе.

У пракси инспектори ступају у службу и почињу да обављају инспекцијске послове, а да нису прошли кроз било какав облик обавезне додатне обуке и едукације, те се њихово усавршавање готово искључиво одвија кроз практичан рад.

Овом приликом треба нагласити и да је приметан и одлив инспектора из јавног у приватни сектор, а посебно инспектора техничке струке – инжињери. Такође треба нагласити да се у пракси често дешава да поједина инспекторска радна места нису попуњена због незаинтересованости постојећих инспектора да пређу на упражњено радно место, али и незаинтересованости појединцаца и свршених студената да аплицирају за оглашена радна места инспектора и за заснивање радног односа у државној управи на позицији инспектора.

Пример који треба да истаћи је да Црна Гора више од пет година била без главног буџетског инспектора у Одељењу за буџетску инспекцију, јер није било заинтересованих инспектора да пређу на ново радно место, тј. није било заинтересованих појединаца да се пријаве на огласе које је више пута објављивало Министарство финансија како би се попунило ово врло важно радно место у систему државне управе.

Премештаји инспектора из једне у другу инспекцију се дешавају најчешће у оквирима личних односа непосредних руководиоца и инспектора који се премештају, а мање су условљени потребама боље организације и ефикаснијег обављања инспекцијских послова од стране различитих инспекција.

2.1.5. Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора и дисциплински поступак

Будући да су цео поступак и улога оцењивања маргинализовани, јер немају практичан значај на радно-правни статус инспектора, ни усмеравање и праћење рада инспектора, као претходне радње иманентне поступку оцењивања, не остварују своју сврху и не примењују се на адекватан начин у пракси.

2.1.6. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора

Самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора у Црној Гори јесу на добар начин законски постављени. Међутим да ли ће инспектор дозволити некакав недозвољени утицај који би угрозио његову самосталност и интегритет, зависиће пре свега од његовог односа према позиву и личног ауторитета и снаге, а много мање од системских механизма који су развијени у самој држави и друштву и који би онемогућавало вршење недозвољеног утицаја на рад инспектора.

У пракси се често дешавају покушаји недозвољеног утицаја на инспекторе и покушаји корупције и у том смислу стање у пословима инспекцијског надзора не одступа битније од општег стања корупције у целом друштву. Забележени су такође и физички напади на инспекторе. Овом приликом треба нагласити да не постоји системски начин односно уређни поступак заштите инспектора који су били изложени конфликтним

ситуацијама, увредама и/или физичким нападима, односно инспектори практично морају сами да се изборе са стресом и посттрауматским последицама таквих догађаја, али и да сами сnose тршкове адвоката и целокуног судског поступка, уколико се судски поступци и покрену.

3. ПРЕПОРУКЕ

1. Увести у систем посебно радно место „инспектор” са посебним звањима у која се разврстава.

Важећа законска решења у Републици Србији, за разлику од законодавства Црне Горе, не препознају посебна обележја радног места инспектора и не уређују као посебно радно место. Важећи закони који уређују права и обавезе службеника Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе не препознају посебно радно место „инспектор“, које би се даље разврставало у посебна звања, нити је овакво радно место са посебним звањима утврђено у шифарнику радних места код корисника јавних средстава.

Насупрот томе, у Црној Гори (као и у другим земљама у окружењу, које имају исти или битно сличан управни систем као Република Србија) радно место „инспектор“ је посебно издвојено и уређено, што је прва претпоставка за препознавање посебних обележја правног положаја и радног места инспектора.

Анализа законодавстава и праксе у Црној Гори, постојање посебних обележја инспекцијских послова, посебних овлашћења, дужности и одговорности инспектора, која се битно разликују од оних која важе за остале државне службенике, показују да је у јавно-службеничком систему потребно увести посебно радно место „инспектор“ са посебним звањима у која се разврстава.

2. Обезбедити већу самосталност руководиоца инспекције, кроз обједињавање републичких инспекција у инспекторате, као органе у саставу министарстава, којима руководе директори инспектората, у односу на инспекције за које се анализом установи да је то сврсисходно, а овај принцип сходно применити и на јединице локалне самоуправе.

Инспекцијски послови у Црној Гори су организовани и обједињени (са изузетком пар инспекција, сагласно посебним прописима) у оквиру Управе за инспекцијске послове Црне Горе. Овакав функционални начин организовања инспекцијских служби има одређених предности, које се огледају пре свега у јединственом руковођењу, планирању послова и доношењу програма рада и њиховој реализацији, те стручном оспособљавању и усавршавању инспектора. У оваквом систему организовања инспекција, лакше је и једноставније обезбедити јединствену примену законских одредби, те дати стручна објашњења и упутства када се инспекцијски надзор обавља у оквиру једног органа управе, као и лакше, брже и

једноставније обезбедити набавку, планирање и коришћење материјално-техничких средстава што је један од услова за ефикасно обављање инспекцијског надзора.

С друге стране, потпуна централизација инспекција у државне инспекторате носи и недостатке. Они се, у пракси, посебно огледају у својеврсном одвајању инспекцијских од нормативних, развојних и других стручних послова у управним областима и слабљењу везе између регулације и извршавања, односно надзора над спровођењем закона.

У том смислу, мишљења смо да одређени принципи организације инспекција кроз обједињавање инспекција са сродним делокругом могу и треба да буду имплементирани у Републици Србији, јер је постојећи начин организовања инспекцијских органа довео до њихове расцепканости и, свеукупно, отежаном раду у овој области. Према нашем мишљењу, између постојеће разједињености и великог броја инспекција, с једне, и потпуне централизације и постојања једног, државног инспектората, с друге стране, потребно је пронаћи „средњи пут“, и то тако да се спроведе реорганизација и обједињавање инспекција на паметан и оптималан начин, са остваривањем позитивних страна и једног и другог решења, а уз избегавање њихових негативних страна.

Сматрамо да је потребно у Републици Србији спровести реформу инспекцијског надзора у организационом смислу тако што би се приступило образовању инспектората, као органа у саставу министарстава, као превасходном облику организовања инспекцијских послова, који организационо одговара њиховој природи и обиму, а у односу на инспекције за које се анализом установи да је то сврсисходно. Спровела би се реорганизација републичких инспекција и њихово обједињавање (консолидација) у инспекторате, као органе у саставу министарстава, и, последично, њихово укрупњавање и смањење броја републичких инспекција. Укрупњавањем инспекција доводи до боље координације, а на овај начин поједноставиће се одређивање надлежности инспекција, односно решавање сукоба надлежности и смањити негативни сукоби надлежности инспекција. Према томе, обједињавање републичких инспекција са сродним делокругом рада у инспекторате у саставу ресорних министарстава, а у погледу инспекција за које се анализом установи да је то сврсисходно, довело би до заокруживања надлежности у областима под надзором инспекција, већем степену законитости и правне сигурности и бољој координацији инспекцијског надзора, те већој делотворности и ефикасности рада инспекција. Притом, обједињавањем сродних инспекција у инспекторате у саставу ресорних министарстава инспекције остају организационо повезане, а не раздвојене од нормативних и других стручних послова у својој области, а истовремено и функционално самосталније, те их је лакше ускладити и координисати – прво унутар инспектората, па потом међу инспекторатима.

На челу инспектората, који би обухватили инспекције са сродним делокругом, тамо где се анализом установи да је то сврсисходно, били би директори тих инспектората, који би координисали и организовали рад инспектората, те заступали их и представљали.

Сагласно обједињавању републичких инспекција у инспекторате, на становишту смо да би овај принцип требало сходно применити и у јединицама локалне самоуправе – образовањем јединствене унутрашње организационе јединице за

инспекцијске послове, када је општинска/градска управа образована као јединствени орган, односно управе за инспекцијске послове, када се градска/општинска управа не образује као јединствени орган, него се образују градске/општинске управе за поједине области.

3. Образовати правне службе у инспекторатима, које би сарађивале са органима гоњења, као и са надлежним правобранилаштвом, у поступцима који се воде против инспектора и поводом поступања инспектора у обављању инспекцијских послова, односно вршењу службене дужности.

Како би се ојачала правна заштита инспектора, по узору на организациона решења у Црној Гори, у оквиру реорганизације и обједињавања републичких инспекција са сродним делокругом рада у инспекторате, као органе у саставу министарстава, сврсисходно би било образовати организационе јединице унутар инспектората задужене за послове пружања правне подршке инспекторима, као и другим државним службеницима који обављају стручне послове у инспекторатима, и заступање у судским и другим правним поступцима.

4. Увећати плату службених лица која обављају инспекцијске послове кроз увођење посебног додатка за обављање инспекцијских послова.

По угледу на решења Црне Горе, налазимо да је у Републици Србији потребно увести посебан додатак за запослене који обављају инспекцијске послове (инспекцијски додатак). Он би се везивао за запослене – инспекторе, као и остале запослене који раде на пословима праћења стања и процене ризика, припреме плана инспекцијског надзора, извештавања, унутрашње контроле, извршења решења, правног заступања и другим пословима у области вршења инспекцијског надзора и подршке инспекцијском надзору, тј. инспекцијским пословима. Додатак би се односио на запослене свих нивоа јавне власти - Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе (град и општина), као и градска општина.

РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА

1. ПРАВНИ ОКВИР

1.1. Преглед прописа и других релевантних извора

Анализа правног положаја инспектора у Републици Хрватској заснована је на следећим прописима и другим релевантним изворима:

- Закон о устројству и дјелокругу тијела државне управе (НН 85/20) („ЗУДТУ“);
- Закон о државном инспекторату ⁷⁰ (НН 115/18) („ЗДИ“);
- Закон о саставу државне управе (НН 66/19) („ЗСУ“);
- Закон о опћем управном поступку (НН 47/09) („ЗОУП“);
- Казнени закон (НН 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21) („КЗ“);
- Уредба о устројству државног инспектората (НН 97/20 и НН 119/20);
- Закон о државним службеницима (НН 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19) („ЗДС“);
- Закон о обвезама и правима државних дужносника (НН 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 30/01, 59/01, 114/01, 153/02, 163/03, 16/04, 30/04, 121/05, 151/05, 141/06, 17/07, 34/07, 107/07, 60/08, 38/09, 150/11, 22/13, 102/14, 103/14, 03/15, 93/16, 44/17, 66/19) („ЗОПД“);
- Уредба о називима радних мјеста и коефицијентима сложености послова у јавним службама (НН број 25/13, 72/13, 151/13, 09/14, 40/14, 51/14, 77/14, 83/14 - Исправак, 87/14, 120/14, 147/14, 151/14, 11/15, 32/15, 38/15, 60/15, 83/15, 112/15, 122/15, 10/17, 39/17, 40/17 - Исправак, 74/17, 122/17, 9/18, 57/18, 59/19, 79/19, 119/19, 50/20, 128/20, 141/20, 17/21, 26/21 и 78/21);
- Уредба о називима радних мјеста и коефицијентима сложености послова за радна мјеста у државном инспекторату (НН 107/19);
- Уредба о пословима с посебним увјетима рада у државној служби (НН 74/02, 58/08, 119/11, 33/13, 65/15, 2/17, 63/2021);
- Годишњи план рада Државног инспектората за 2021. годину;
- Провидбени програм Државног инспектората за раздобље 2021-2024. године.

Статус инспектора и руководиоца инспекције и организационих јединица инспекције који обављају инспекцијске послове на различитим нивоима јавне власти

Посебно обележје система инспекцијског надзора у Републици Хрватској је постојање обједињеног апарата инспекције у виду Државног инспектората Републике Хрватске. Државни инспекторат је државна управна организација и, тиме, орган државне управе (члан 2. и 4. ЗОДТУ). Државни инспекторат је државна управна

⁷⁰ Током 4. квартала 2021. године очекују се измене закона.

организација установљена као средишњи државни уред са седиштем у Загребу (члан 58. ЗСДУ), што подразумева да је установљен за вршење инспекцијског надзора у већем броју управних области, чији делокруг послова захтева посебну самосталност у раду или примену посебних услова и начина рада.



Посебним Законом о државном инспекторату („ЗДИ“) ближе је уређена организација Државног инспектората, управљање, услови за обављање инспекцијских послова из делокруга Државног инспектората, дужности и овлашћења инспектора и прекршајна одговорност.

Државни инспекторат обавља инспекцијске послове у следећим подручјима:

– трговине, услуга, заштите

потрошача, сигурности непрехрамбених производа;

- хране, укључујући и генетски модификовану храну и нову храну, генетски модификоване организме (ГМО), спречавања и сузбијања заразних болести, производње и стављања на тржиште предмета опште употребе, стављања на тржиште и употребе бицидних производа, заштите од буке и заштите од нејонизујућег зрачења, ограничавања употребе дуванских и сродних производа, производње, стављања на тржиште и употребе опасних хемикалија те управља отровним хемикалијама;
- ветеринарства и сигурности хране, што укључује заштиту здравља и добробити животиња, репродукцију, држање, узгој животиња, промет и означавање животиња, храну и храну за животиње, ветеринарско-медицинске производе, нуспроизводе животињског порекла и ветеринарску заштиту животне средине;
- пољопривреде, ловства, шумарства, биљног здравства, средстава за заштиту биља, одрживе употребе пестицида и остатака пестицида;
- семена и садног материјала пољопривредног биља, шумског репродуктивног материјала, спречавања уношења и ширења страних те инвазивних страних врста и управљања њима;
- угоститељске делатности, пружања угоститељских услуга, пружања услуга у туризму, боравишне односно туристичке таксе;
- рударства, опреме под притиском, енергетике;
- рада и заштите на раду;
- грађења, спровођења стручног надзора грађења, одржавања и употребе грађевина;
- заштите животне средине, одрживог управљања отпадом, заштите зрака, заштите од светлосног загађења, заштите природе, водне привреде и воде за људску потрошњу.

Државни инспекторат обавља инспекцијске послове и у другим управним подручјима када је то одређено посебним законом.

Главни државни инспектор и министар надлежан за одбрану, односно главни државни инспектор и министар надлежан за унутрашње послове уређују споразумом које ће послове надзора из надлежности Државног инспектората обављати Државни инспекторат за потребе министарства надлежног за одбрану, односно министарства надлежног за унутрашње послове.

Инспекцијске послове из делокруга Државног инспектората, обављају:

- тржишна инспекција,
- санитарна инспекција,
- ветеринарска инспекција,
- пољопривредна инспекција,
- ловна инспекција,
- шумарска инспекција,
- фитосанитарна инспекција,
- туристичка инспекција,
- рударска инспекција,
- инспекција опреме под притиском,
- енергетска инспекција,
- инспекција управљања отровним хемикалијама,
- инспекција рада,
- грађевинска инспекција,
- инспекција заштите околиша,
- инспекција заштите природе и
- водна инспекција.

1.1.1. Радно место и звања инспектора

Организационе јединице у саставу Државног инспектората

Обављање инспекцијских и других стручних послова из делокруга Државног инспектората организовано је кроз Средишњи уред у Загребу и Подручне уреде у следећим градовима: Осијек, Ријека, Сплит, Вараждин, Загреб.

Обављање послова у Средишњем уреду организовано је кроз следеће организационе јединице:

- Кабинет главног државног инспектора
- Сектор за људске потенцијале, правне послове и канцеларијско пословање
- Сектор за прорачун и рачуноводствене послове
- Сектор за информатику
- Сектор за набавку, стратешко планирање и управљање имовином
- Сектор за надзор трговине, услуга и заштите потрошача
- Сектор санитарне инспекције
- Сектор за ветеринарски надзор и надзор сигурности хране
- Сектор за надзор пољопривреде и фитосанитарни надзор
- Сектор за надзор у шумарству и лову
- Сектор за надзор у туризму и угоститељству
- Сектор за надзор рударства, енергетике и опреме под притиском
- Сектор инспекције рада
- Сектор за праћење и унапређење рада
- Сектор за надзор грађења
- Сектор за надзор заштите околиша, заштите природе и водни надзор
- Сектор за другостепени управни поступак

- Сектор за унутрашњи и контролно-инструктивни надзор
- Самостална служба за унутрашњу ревизију.

У оквиру сектора организују се службе, одељења/подручна одељења и пододсеци (примера ради у Сектору за људске потенцијале, правне послове и канцеларијско пословање постоје служба за људске потенцијале, служба за правне послове и служба за канцеларијско пословање). Обављање послова у подручним уредима организовано је кроз службе, одељења и испоставе. За обављање послова појединих служби у подручним уредима могу се одредити самостални извршитељи.

Инспекцијска радна места и сложеност послова на појединим радним местима

У складу са чланом 31. ЗДИ, инспекцијске послове из делокруга Државног инспектората обављају:

- главни државни инспектор,
- заменик главног државног инспектора,
- помоћник главног државног инспектора,
- начелник сектора,
- прочелник подручног уреда,
- водаца службе,
- водаца одјела,
- водаца испоставе подручног уреда,
- виши инспектор – специјалиста,
- виши инспектор,
- инспектор и
- инспектор II. врсте.



Наведени послови сматрају се пословима с посебним условима рада у државној служби. Послови с посебним условима рада прописани су Уредбом о пословима с посебним условима рада у државној служби, и то су послови радних места на којима службеницима и намештеницима који их обављају претежни део свакога радног дана, због њихове природе, тежине и околности у којима се обављају, прети

опасност од угрожавања живота, професионалне болести или знатног нарушавања здравља, које се не може избећи применом прописаних мера заштите на раду и осталих мера у складу са посебним прописима. Ово значи да за наведена радна места из делокруга Државног инспектората службеници и намештеници који раде на овим радним местима имају право на додатак на основну плату у висини 5% до 30%.

У складу са чланом 3. Закона о државним службеницима, односно чланом 137. Уредбе о унутарњем устројству Државног инспектората, послове и задатке из делокруга Државног инспектората обављају државни службеници и намештеници. Главни државни инспектор има статус државног дужносника, сагласно члану 30. ЗДИ.

Заменик главног државног инспектора, помоћник главног државног инспектора, начелник сектора, прочелник подручног уреда, водаца службе, водаца одељења и водаца испоставе подручног уреда су руководећи државни службеници (види и доле под **0Error! Reference source not found.**).

Инспекцијске послове из надлежности Државног инспектората обављају инспектори, распоређени на радна места у средишњем уреду, подручним уредима и испоставама подручних уреда, у складу са Уредбом о унутарњем устројству Државног инспектората.

Називи радних места и коефицијенти сложености послова за радна места у Државном инспекторату прописани су у складу са чланом 2. Уредбе о називима радних места и коефицијентима сложености послова за радна места у Државном инспекторату на следећи начин:

Називи радних места	Коефицијенти сложености послова
помоћник главног државног инспектора	3,500
начелник Сектора	3,007
прочелник Подручног уреда 1. категорије	3,007
прочелник Подручног уреда 2. категорије	2,806
гласноговорник	2,739
прочелник Подручног уреда 3. категорије	2,739
секретар Кабинета главног државног инспектора	2,619
водаца службе у Средишњем уред	2,279
водаца испоставе 1. категорије	2,217
водаца службе у подручном уреду	2,170
водаца испоставе 2. категорије	2,158
водаца испоставе 3. категорије	2,134
виши инспектор – специјалиста	2,134
виши саветник – специјалиста	2,134
виши стручни саветник за другостепени поступак	2,100
виши стручни саветник за заступање пред судовима	2,100
саветник у Кабинету главног државног инспектора	1,940
водаца подручног одјела	1,919
водаца одељења	1,919

виши унутрашњи ревизор	1,843
виши инспектор	1,697
виши управни саветник	1,697
виши стручни саветник	1,697
виши информатички саветник	1,697
унутрашњи ревизор	1,649
инспектор	1,503
стручни саветник	1,358
управни саветник	1,358
информатички саветник	1,358
виши стручни референт у Кабинету главног државног инспектора	1,242
стручни сарадник	1,242
информатички сарадник	1,242
инспектор II. врсте	1,164
виши стручни референт	1,145
виши информатички референт	1,145
водицац пододсека	1,067
административни секретар	1,067
возач – пратилац	1,067
лични возач државног дужносника	0,873
управни референт	0,870
информатички референт	0,870
стручни референт	0,870
рачуноводствени референт	0,870
намештеник III. врсте	0,776

Подручним уредом 1. категорије сматра се подручни уред у којем је Уредбом о унутарњем устројству Државног инспектората предвиђен оквирни број извршитеља већи од 320, подручним уредом 2. категорије се сматра подручни уред у којем је предвиђен оквирни број извршитеља од 250 до 320, а подручним уредом 3. категорије се сматра подручни уред у којем је предвиђен оквирни број извршитеља до 250.

Слично, испоставом 1. категорије се сматра испостава у којој је Уредбом о унутарњем устројству Државног инспектората предвиђен оквирни број извршитеља већи од 25, испоставом 2. категорије се сматра испостава у којој је предвиђен оквирни број извршитеља од 10 до 25, а испоставом 3. категорије се сматра испостава у којој је предвиђен оквирни број извршитеља до 10.

Планирани оквирни број државних службеника и намештеника на пословима из делокруга Државног инспектората износи укупно 1.976 (види прилог уз Уредбу о унутарњем устројству Државног инспектората).

Радна места руководећих државних службеника и услови за обављање инспекцијских послова на овим радним местима (чл. 33-52. ЗДИ)

Руководећим државним службеницима у Државном инспекторату сматрају се: заменик главног државног инспектора, помоћник главног државног инспектора, начелник сектора, прочелник подручног уреда, водаца службе, водаца одељења и водаца испоставе подручног уреда.

Послове заменика главног државног инспектора, као и послове помоћника главног инспектора може обављати особа која, осим законом утврђених услова за пријем у државну службу, испуњава услове у погледу врсте и степена образовања прописане за једно од подручја тј. инспекцијских послова из делокруга Државног инспектората, те има најмање седам година радног искуства на одговарајућим пословима, од чега најмање пет година на најсложенијим пословима, положен државни стручни испит и возачки испит Б категорије.

Послове начелника сектора може обављати особа која, осим законом утврђених услова за пријем у државну службу, испуњава услове у погледу врсте и степена образовања прописане за вишег инспектора – специјалисту одговарајућег подручја прописане за једно од подручја тј. инспекцијских послова из делокруга Државног инспектората, те има најмање шест година радног искуства на одговарајућим пословима, од чега најмање четири године на најсложенијим пословима инспекцијског надзора над спровођењем прописа у одговарајућем подручју, положен државни стручни испит за инспектора одговарајућег подручја и возачки испит Б категорије.

Послове прочелника подручног уреда може обављати особа која, осим законом утврђених услова за пријем у државну службу, испуњава услове у погледу врсте и степена образовања прописане за једно од подручја тј. инспекцијских послова из делокруга Државног инспектората, те има најмање шест година радног искуства на одговарајућим пословима, од чега најмање четири године на најсложенијим пословима, положен државни стручни испит и возачки испит Б категорије.

Послове водиоца службе за надзор спровођења прописа може обављати особа која, осим законом утврђених услова за пријем у државну службу, испуњава услове у погледу врсте и степена образовања прописане за вишег инспектора – специјалисту одговарајућег подручја прописане за једно од подручја тј. инспекцијских послова из делокруга Државног инспектората, те има најмање пет година радног искуства на одговарајућим пословима, од чега најмање четири године на најсложенијим пословима инспекцијског надзора над спровођењем прописа у одговарајућем подручју, положен државни стручни испит за инспектора одговарајућег подручја и возачки испит Б категорије.

Послове водиоца одељења за надзор над спровођењем прописа може обављати особа која, осим законом утврђених услова за пријем у државну службу, испуњава услове у погледу врсте и степена образовања прописане за вишег инспектора

одговарајућег подручја прописане за једно од подручја тј. инспекцијских послова из делокруга Државног инспектората, те има најмање четири године радног искуства на одговарајућим пословима, од чега најмање две године на најсложенијим пословима инспекцијског надзора над спровођењем прописа у одговарајућем подручју, положен државни стручни испит за инспектора одговарајућег подручја и возачки испит Б категорије.

Послове водиоца испоставе подручног уреда може обављати особа која, осим законом утврђених услова за пријем у државну службу, испуњава услове у погледу врсте и степена образовања прописане за вишег инспектора једног од подручја тј. инспекцијских послова из делокруга Државног инспектората, те има најмање четири године радног искуства на одговарајућим пословима, од чега најмање две године на најсложенијим пословима инспекцијског надзора над спровођењем прописа једног од подручја из делокруга Државног инспектората, положен државни стручни испит за инспектора и возачки испит Б категорије.

Радно време, годишњи одмор и дежурства

У складу са чланом 54. ЗДИ, због потреба службе инспектор је дужан обављати посао према распореду радног времена, укључујући и рад ноћу, као и рад у сменама. Инспектор је дужан, по налогу надређеног службеника, инспекцијске послове обављати и дуже од пуног радног времена односно у прерасподељеном радном времену или радном времену у неједнаком трајању, у складу с општим прописима о раду, ако је то потребно ради успешног обављања тих послова.

Инспектору се може одложити почетак коришћења годишњег одмора или прекинути започето коришћење годишњег одмора због обављања инспекцијског надзора који не трпи одлагање. У том случају, инспектор има право на накнаду стварних трошкова проузрокованих одлагањем или прекидом коришћења годишњег одмора.

У складу са чланом 55. ЗДИ, инспектор је дужан учествовати у дежурству за време радног времена и бити у приправности за рад изван радног времена у складу с одлуком коју на предлог помоћника главног инспектора доноси главни државни инспектор. Инспектору којем је одређено да буде у приправности за рад припада право на накнаду за време приправности у складу с посебним прописом којим се уређују плате и друга материјална права запослених у државним службама (члан 55).

1.1.2.Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекције

У складу са чланом 30. ЗДИ, радом Државног инспектората управља главни државни инспектор који је државни дужносник. Главни државни инспектор уједно управља и средишњим уредом у Загребу. Главног државног инспектора именује Влада Републике Хрватске на предлог председника Владе на време од пет година. За свој рад главни државни инспектор одговоран је Влади Републике Хрватске. Као државни дужносник на главног државног инспектора примењују се посебна правила о спречавању сукоба интереса прописана Законом о спречавању сукоба интереса („НН“ 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15, 98/19).

У складу чланом 29. и 30. ЗДИ, односно у складу са унутрашњим уређењем Државног инспектората, управљање организационим јединицама у саставу Државног инспектората уређено је на следећи начин:

- Радом кабинета главног државног инспектора руководи секретар кабинета.
- Радом сектора руководи начелник сектора.
- Радом подручних уреда руководи прочелник подручног уреда.
- Радом подручног уреда руководи прочелник подручног уреда.
- Радом службе односно самосталне службе руководи водилац службе.
- Радом одељења руководи водилац одељења.
- Радом подручног одељења руководи водилац подручног одељења.
- Радом испоставе подручног уреда руководи водилац испоставе.
- Радом пододсека руководи водилац пододсека.



Руководећим државним службеницима у Државном инспекторату сматрају се: заменик главног државног инспектора, помоћник главног државног инспектора, начелник сектора, прочелник подручног уреда, водилац службе, водилац одељења и водилац испоставе подручног уреда.

У складу са чланом 30. ЗДИ, главни државни инспектор има заменика којег на предлог главног државног инспектора именује и разрешава Влада Републике Хрватске, на време од четири године, по основну спроведеног јавног конкурса. Заменик главног државног инспектора руководећи је државни службеник који у случају спречености или одсутности замењује главног државног инспектора те обавља и друге послове које му повери главни државни инспектор. Заменик главног државног инспектора за свој рад одговара главном државном инспектору и Влади Републике Хрватске.

У складу са чланом 30. ЗДИ, главни државни инспектор има помоћнике које распоређује главни државни инспектор. Помоћник главног државног инспектора руководећи је државни службеник који координира инспекцијским пословима у одговарајућим сродним управним подручјима, а за свој рад одговоран је главном државном инспектору и заменику главног државног инспектора. Главни државни инспектор одређује посебном одлуком којим управним подручјима координира помоћник главног државног инспектора.

Секретар кабинета главног државног инспектора одговоран је за свој рад заменику главног државног инспектора и главном државном инспектору. Начелник сектора одговоран је за свој рад помоћнику главног државног инспектора који координира инспекцијским пословима његовог управног подручја, заменику главног државног инспектора и главном државном инспектору. Начелник Сектора за унутрашњи и контролно-инструктивни надзор одговоран је за свој рад заменику главног државног инспектора и главном државном инспектору. Начелник Сектора за другостепени управни поступак одговоран је за свој рад заменику главног државног инспектора и главном државном инспектору. Прочелник подручног уреда одговоран је за свој рад помоћницима главног државног инспектора, заменику главног државног инспектора и главном државном инспектору. Водилац Самосталне службе за унутрашњу ревизију одговоран је за свој рад заменику главног државног инспектора и главном државном инспектору. Водилац Службе за унутрашњи надзор одговоран је за свој рад начелнику сектора, заменику главног државног инспектора и главном државном инспектору.

државном инспектору. Водилац службе у средишњем уреду Државног инспектората одговоран је за свој рад начелнику сектора, помоћнику, заменику главног државног инспектора и главном државном инспектору. Водилац службе у подручном уреду Државног инспектората одговоран је за свој рад прочелнику подручног уреда, начелнику сектора, помоћнику главног државног инспектора, заменику главног државног инспектора и главном државном инспектору. Водилац одељења у средишњем уреду Државног инспектората одговоран је за свој рад руководиоцу службе, начелнику сектора, помоћнику главног државног инспектора, заменику главног државног инспектора и главном државном инспектору. Водилац подручног одељења у подручном уреду Државног инспектората одговоран је за свој рад руководиоцу службе, начелнику сектора, помоћнику главног државног инспектора, заменику главног државног инспектора и главном државном инспектору. Водилац одељења у подручном уреду Државног инспектората одговоран је за свој рад руководиоцу службе, прочелнику подручног уреда, начелнику сектора, помоћнику главног државног инспектора, заменику главног државног инспектора и главном државном инспектору. Водилац испоставе одговоран је за свој рад руководиоцу одељења, руководиоцу службе, начелнику сектора, помоћнику главног државног инспектора, заменику главног државног инспектора и главном државном инспектору.

Главни државни инспектор доноси годишњи програм рада Државног инспектората, као и појединих инспекција, ако је то прописано посебним законом. Годишњим програмом рада Државног инспектората утврђују се најмањи број, структура и приоритети обављања инспекцијских надзора над применом прописа из делокруга Државног инспектората, као и спровођење обавезних мониторинга, спровођење координираних инспекцијских надзора и заједнички послови које ће обављати инспектори Државног инспектората у сарадњи са другим инспекцијама које делују према посебним прописима.

1.1.3. Вредновање рада инспектора

У складу са чланом 8. ЗДС, државни службеници дужни су да остваре постављене циљеве и одговарају за своје поступке и резултате рада. У складу са чл. 82-89. ЗДС, државни службеници оцењују се сваке године најкасније до 28. фебруара за претходну календарску годину и то једном од следећих оцена: изузетан, примеран, успешан, задовољава, не задовољава.

Државни службеник који добије оцену „задовољава“ упућује се на додатно стручно оспособљавање или премешта на друго радно место исте или ниже сложености унутар истог степена образовања, док државном службенику који добије оцену „не задовољава“ престаје државна служба по сили закона.

Оцењивање се врши на основу показане ефикасности рада, упоређивањем обима, квалитета и рокова извршења послова с описом послова његовог радног места и радним плановима државног органа. Предлог оцене даје непосредно надређени државни службеник, уз образложење. Предлог оцене се даје на увид оцењиваном државном службенику који, ако није задовољан има право на примедбу надређеном службенику који ју је дужан размотрити. Предлог оцене доставља се свима по хијерархијском реду који су надређени оцењиваном државном службенику, који дају

мишљење а ако се не слажу морају навести разлоге и предложити другу оцену. Оцени се доноси решење и то решење доноси руководицац органа или службена особа овлашћена за доношење решења о оцени.

Оцена државног службеника узима се у обзир код утврђивања потребе образовања, услова за напредовање, услова за унапређење, услова за упућивање на рад изван државне службе и услова за коришћење плаћеног студијског одсуства, као и приликом изрицања казни за повреде службене дужности.

ЗДИ и подзаконски прописи не регулишу на посебан начин вредновање рада инспектора, осим што ЗДИ прописује да се послови инспектора сматрају се пословима с посебним условима рада у државној служби. Послови с посебним условима рада прописани су Уредбом о пословима с посебним условима рада у државној служби и то су послови радних места на којима службеницима и намештеницима који их обављају претежни део свакога радног дана, због њихове нарави, тежине и околности у којима се обављају, прети опасност од угрожавања живота, професионалне болести или знатног нарушавања здравља, које се не може избећи применом прописаних мера заштите на раду и осталих мера у складу са посебним прописима. Ово значи да за горе наведена радна места из делокруга Државног инспектората службеници и намештеници који раде на овим радним местима имају право на додатак на основну плату у висини 5% до 30%.

1.1.4. Напредовање инспектора у служби (каријерни развој и каријерно напредовање инспектора), распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

Пријем у државну службу и распоређивање

Поступак за пријем у државну службу може бити редован, који се спроводи периодично, за особе са завршеним образовањем одређене стручне спреме и струке и без радног искуства и ванредан, који се спроводи када у државној служби постоји потреба пријема стручних особа са одговарајућим искуством. Кандидат се прима у државну службу по спроведеном јавном конкурсном односно интерном огласу, решењем руководиоца тела или службеника коме је у опису посла решавање о пријему нових службеника. По извршности решења о пријему у државну службу, односно о избору кандидата када је кандидат државни службеник, доноси се решење о распоређивању на радно место у којем се наводи пре свега радно место на које се државни службеник распоређује, плата, податак о положеном државном испиту односно обавези полагања државног испита и рок за полагање.

Напредовање

С обзиром да ЗДИ и подзаконски прописи не садрже посебна правила о овоме, примењују се општа правила за државне службенике прописана у ЗДС. Једно од основних права државних службеника предвиђених у ЗДС је право на напредовање и стручно усавршавање (члан 11. ЗДС). Напредовање у државној служби остварује се распоредом државног службеника на више радно место унутар исте категорије или преласком у вишу категорију радног места. Напредовање може бити редовно и

ванредно. Државни службеник може редовно напредовати када је једанпут оцењен оценом „изузетан“ или најмање два пута узастопно оценом „примеран“ или најмање три пута узастопно оценом „успешан“ или вишом оценом, под условом да постоји слободно радно место на које се може распоредити и да испуњава услове за распоред на то радно место.

Државни службеник који не испуњава услов радног искуства на одговарајућим пословима може ванредно напредовати у државној служби ако испуњава услове за ванредно напредовање који су прописани посебном уредбом Владе Републике Хрватске.

Премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима

У начелу, државни службеник може по потреби службе бити премештен на друго радно место у истом или другом државном органу, у истом или другом месту рада, али само на радно место за које је прописан исти степен образовања и потребно радно искуство у једнаком или дужем трајању, а само изузетно и уз сагласност државног службеника на радно место за које је прописано радно искуство у краћем трајању (члан 76. ЗДС).

Одлука о премештају зависи од слободне оцене руководиоца државног органа о постојању потребе за премештајем, уз обавезно образложење, а потреба постоји нарочито у случајевима потребе попуњавања упражњеног радног места чији се послови морају обављати без прекида; потребе повећања броја извршитеља због повећаног обима посла; боље организације рада; потребе за ангажовањем другог државног службеника на одређеном радном месту ради ефикаснијег обављања послова и задатака. Државни службеник се не може без његове сагласности преместити у друго место рада које је удаљено више од 30 километара од места становања ако би се премештајем битно погоршале његове породичне прилике. Службеник локалне самоуправе може бити премештен на радно место у државну службу и државни службеник може бити премештен на радно место у телу локалне самоуправе.

Премештај може бити трајни и привремени. Државни службеник се, по правилу, премешта по потреби службе на неодређено време (трајни премештај). Ако се ради о привременом премештају, онда премештај може трајати најдуже годину дана, односно до повратка одсутног службеника кога премештени службеник замењује. У случају привременог премештаја, премештени службеник има право на плату која је за њега повољнија. У случају премештаја у други државни орган, премештени службеник остварује сва права из државне службе у државном органу из којег је премештен.

У складу са чланом 32. ЗДИ, инспектор распоређен на радно место у средишњем уреду Државног инспектората према потреби може обављати инспекцијске послове на целокупном подручју Републике Хрватске. Инспектору у подручном уреду и испоставама подручних уреда може се, због потребе посла или ефективнијег обављања инспекцијских послова, привремено наложити обављање тих послова у другом подручном уреду или испоставама подручног уреда, независно од удаљености места рада од места становања.

Инспектор који привремено обавља инспекцијске послове у другом месту рада удаљеном више од 100 километара од места становања остварује права у складу с посебним прописом којим се уређују плате и друга материјална права запослених у државним службама. У складу са чланом 77. ЗДС, у таквој ситуацији инспектор има право на накнаду стварних трошкова пресељења и инспектору се мора осигурати

одговарајући смештај за њега и његову породицу, најдуже у року од шест месеци. До осигурања услова за смештај, инспектор има право на накнаду повећаних трошкова због одвојеног живота од породице, као и накнаду трошкова путовања у место становања породице у време недељног одмора, државних празника и нерадних дана.

У складу са ЗДИ, привремено обављање инспекцијских послова у другом подручном уреду или испостави може трајати до 30 дана, а налаже га главни државни инспектор на предлог помоћника главног инспектора, начелника сектора односно прочелника подручног уреда.

У складу са чланом 132. ЗДИ, виши инспектор који обавља инспекцијске послове у једном подручју из делокруга Државног инспектората може бити распоређен на инспекцијске послове вишег инспектора у другом подручју ако испуњава услове у погледу врсте и степена образовања и положи посебни стручни испит за то подручје у складу с посебним прописом.

Конечно, вреди скренути пажњу и на право инспектора на заштиту од неоправданог или непотребног премештаја или удаљења са радног места које је прописано као једно од основних права државних службеника у члану 12. ЗДС.

Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора

ЗДИ и подзаконски прописи не садрже у овом погледу посебна решења, па се примењује ЗДС као општи пропис. У складу са чланом 26. ЗДС државни службеник је дужан да поверене послове обавља у складу са законом, другим прописима и правилима струке, те да извршава налоге руководиоца и другог надређеног државног службеника који се односе на државну службу, те да без посебног налога обавља задатке радног места на које је распоређен.

Одлучивање о правима и обавезама државних службеника, укључујући и правима и обавезама инспектора, као што су одлучивање о пријему у државну службу, распореду на радно место, плати, премештају, стављању на располагање, оцењивању, те престанку државне службе је управна ствар о којој одлучује решењем руководиоца или службеник у чијем опису послова је решавање о таквим управним стварима (члан 63. ЗДС). Против овог решења, државни службеник може изјавити жалбу Одбору за државну службу у року од 15 дана од дана доставе. Жалба не одлаже извршење решења о пријему у државну службу на одређено време, распореду на радно место, плати, премештају, стављању на располагање и отказу службенику који није задовољно на пробном раду те престанку државне службе по сили закона. Против решења Одбора за државну службу, државни орган и државни службеник могу покренути управни спор.

Државни службеници одговарају за повреду службене дужности ако поверене послове не обављају савесно, стручно и у предвиђеним роковима, ако се не придржавају устава, закона и других прописа или правила о понашању за време службе или у вези са службом (члан 96. ЗДС). Уколико постоји кривична одговорност за конкретну повреду службене дужности, она не искључује одговорност за повреду службене дужности, нити ослобођење од кривичне одговорности подразумева ослобођење од одговорности за повреду службене дужности. Повреде службене дужности могу бити лакше или теже. У лакше повреде службене дужности спадају повреде попут учесталог кашњења, напуштање радних просторија током радног времена без одобрења надређеног службеника, неуредно чување списка, података или друге документације, неоправдано одсуство са посла један дан, понашање противно етичком кодексу државних службеника које не наноси штету угледу службе. У тешке

повреде службене дужности убрајају се примера ради неизвршавање, несавесно или немарно извршавање службених обавеза, злоупотреба положаја или прекорачење овлашћења, одбијање извршења налога ако не постоје оправдани разлози, понашање супротно етичком кодексу државних службеника којим се наноси штета угледу службе, неоправдан изостанак са посла од два до четири дана узастопно, три пута изречена казна за лаке повреде службене дужности, долазак на посао под утицајем алкохола.

О лакшим повредама службене дужности одлучује руководиоца органа, а о тежим повредама одлучује у првом степену службенички суд, а у другом степену виши службенички суд. Службеничке судове утврђује Влада Републике Хрватске за један или више државних органа. Поступак пред службеничким судом је хитан, јаван и примењују се правила управног поступка. Државни службеник има право на браниоца. Ако службенички суд утврди одговорност за тешку повреду службене дужности изрећи ће забрану пријема у државну службу на време од једне до четири године. Против одлуке руководиоца државног органа због лакше повреде службеничке дужности може се поднети жалба службеничком суду у року од 15 дана, а против одлуке службеничког суда због теже повреде службене дужности може се изјавити жалба вишем службеничком суду у року од 15 дана. Против другостепене одлуке може се покренути управни спор.

За лакше повреде службене дужности могу се изрећи следеће казне: усмена опомена, писана опомена, писана опомена са уписом у регистар, новчана казна у висини до 10% плате службеника исплаћене у месецу када је казна изречена. За теже повреде службене дужности могу се изрећи следеће казне: новчана казна на време од једног до шест месеци, у месечном износу од 10-20% укупне плате исплаћене службенику у месецу у којем је казна изречена, премештај на друго радно место ниже сложености послова истог степена образовања, престанак државне службе. Државни службеник коме је утврђена одговорност за тежу повреду службене дужности не може се унапређивати нити напредовати у служби у року од две године од дана извршности решења о одговорности. Државном службенику који у року од годину дана од извршности решења о утврђивању одговорности за тешку повреду службене дужности почини нову тешку повреду службене дужности, престаје државна служба по сили закона. Ако је утврђена одговорност за тежу повреду службене дужности која има обележја корупције, државном службенику се обавезно изриче казна престанка државне службе.

Право на покретање поступка за лакше повреде застарева за три месеца од дана сазнања за учињену повреду и учиниоца односно за шест месеци од дана када је повреда учињена а поступак ће се обуставити ако у року од једне године од покретања поступка не буде донета извршна одлука. Право на покретање поступка за теже повреде застарева за годину дана од дана сазнања за учињену повреду и учиниоца односно за три године од дана када је повреда учињена а поступак ће се обуставити ако у року од три године од покретања поступка не буде донета извршна одлука. Апсолутна застарелост вођења поступка наступа протеком двоструког времена које је по закону прописано за застарелост вођења поступка.

Решењем руководиоца органа државни службеник се може удаљити из службе ако је против њега покренут кривични поступак, или поступак због теже повреде службене дужности а повреда је такве природе да би останак у служби, док траје поступак, могао штетити интересима службе, а мора се удаљити када је покренут кривични поступак или поступак због теже повреде службене дужности због дела са обележјима корупције. За време удаљења из службе, службенику припада накнада

плате у износу од 60%, а ако издржава породицу, 80% плате исплаћене у месецу који је претходио удаљењу из службе.

Државни службеник дужан је да надокнади штету коју у служби или у вези са службом намерно или из крајње непажње нанесе државном органу, односно штету коју је државни орган имао надокнађујући штету која је причињена правним или физичким лицима намером или крајњом непажњом државног службеника.

1.1.5. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита

Самосталност у раду

У складу са чланом 54. ЗДИ, инспектор је у обављању инспекцијског надзора самосталан и води поступак, доноси управне акте и предузима мере у оквиру права, обвеза и овлашћења, пре свега, у ЗДИ и/или другим прописима којима је уређено подручје рада инспектора, као и Законом о опћем управном поступку и ЗДС.

У складу са чланом 63. ЗДИ, правна и физичка лица која подлежу инспекцијском надзору дужна су да инспектору омогуће обављање надзора и да му обезбеде услове за несметан рад.



Сматра се да надзирано правно или физичко лице није омогућило обављање инспекцијског надзора ако се не одазове позиву за саслушање у заказано време односно ако у року одређеном у записнику инспектора или року одређеном у позиву за саслушање странке не осигура увид у производе, тражену пословну документацију и друге исправе потребне за утврђивање чињеничног стања

у започету надзору или када није, у складу с прописима заштите на раду, обавестило инспектора рада о повреди радника или особе на раду односно када није сачувала простор, средства и околности у стању у каквом су били у тренутку догађаја који је узроковао повреду, осим промена које су биле нужне за спречавање даљњих ризика и за спашавање повређене особе.

Надзирани субјекти дужни су да на тражење инспектора привремено обуставе пословање надзираног објекта за време инспекцијског надзора ако инспектор не би могао на други начин обавити инспекцијски надзор или утврдити чињенично стање. Захтев за привремену обуставу пословања инспектор је дужан да унесе у записник о обављеном инспекцијском надзору.

Надзирани субјекти су дужни на писани захтев инспектора да у примереном року који одреди инспектор, доставе или припреме тачне и потпуне податке, обавештења и материјале који су потребни инспектору за обављање инспекцијског надзора.

Онемогућавање инспектора у обављању инспекцијског надзора, као и недостављање тражених података и докумената односно непоступање по налогу

инспектора квалификовано је и кажњиво као прекршај у износима од (приближно) ЕУР 4.000 до ЕУР 16.000 за правно лице, ЕУР 400 до ЕУР 2.600 за одговорно лице у правном лицу, ЕУР 2.600 до ЕУР 10.600 за предузетника и ЕУР 600 до ЕУР 2.600 за физичко лице.

Интегритет

Једно од основних права прописаних у ЗДС је да државни службеници имају право на заштиту физичког и моралног интегритета током обављања службених дужности (члан 8. ЗДС). Даље, инспектори уживају заштиту у односу према надређенима и имају право на поштовање достојанства и једнако поступање (члан 11. ЗДС).

Према члану 13. ЗДС, државни службеници имају право да се кандидују на државним и локалним изборима, а избор и политичко мишљење инспектора изражено током изборне кампање након избора не сме утицати на његов статус и напредовање у државној служби. Исто тако, политичко опредељење државног службеника не сме утицати на уредно обављање послова на којима ради и не може бити разлог за непоштовање прописа и (не)извршавање законитих налога и упутстава надређених државних службеника.

Даље, државном службенику је забрањено захтевати или примати поклоне за личну корист, корист породице или организације, ради повољнијег решења управног или другог поступка (члан 17. ЗДС). Државном службенику је забрањено оснивање привредног друштва, предузетничке радње или другог облика пословања у области у којој је запослен као државни службеник или у повезаној области (члан 34. ЗДС). Такође, државном службенику је прописана дужност пријављивања могућег сукоба интереса, забрана суделовања у надзорном или управном одбору привредних друштава, забрана подстицања других државних службеника током радног времена да се укључе у рад политичке странке као и забрана доношења односно учествовања у доношењу одлука које утичу на лица као што су чланови породице, пословни партнери, финансијери његове изборне кампање, друштва у којима се намерава запослити итд.

Правна заштита

Државни инспекторат дужан је да инспекторима пружи заштиту на пословима које обављају. За случај вођења кривичног поступка против инспектора, који покреће приватни тужилац у вези са обављањем редовних послова и радних задатака у оквиру делокруга Државног инспектората, Државни инспекторат ће предујмити трошкове инспектора у том поступку, укључујући и трошкове заступања.

Државни службеници укључујући и инспекторе имају право на представку и одговор на њу (члан 14. ЗДС) и право на заштиту узбуњивача (члан 14.а ЗДС).

У оквиру Средишњег уреда државног инспектората, образована је Служба за правне послове, која, поред осталог, по потреби пружа правну помоћ организационим јединицама, заступа Инспекторат пред службеничким судовима у поступцима по захтеву за утврђивање повреде службене дужности, учествује у припреми аката за надлежно Државно првобранилаштво када заступа Републику Хрватску у судским поступцима, води и ажурира евиденцију судских спорова у оквиру делокруга рада Инспектората.

2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ

Стручна литература⁷¹ и други доступни извори указују да инспекцијски систем Републике Хрватске, односно Државни инспекторат Републике Хрватске карактерише изражена репресивна страна инспекцијског поступња. Стручњаци указују да у систему у којем је инспекцијски надзор квалитетно регулисан, спроведен и развијен важнија ће бити његова прва сврха – превенција, док је у системима у којима инспекцијски надзор није квалитетан и добро успостављен (законодавно, институцијски, спроведбено), нужно важнија његова друга сврха – репресија, али којом се не може постићи укупна сврха инспекцијског надзора. Свакако, обје сврхе су потребне, али у систему који је уравнотежен, превентивна сврха инспекцијског надзора је важнија и, често, довољна. Ово не значи – указују хрватски стручњаци – да не треба, приликом спровођења инспекцијског надзора, деловати и репресивно, али значи да ће већи део поступања надзираних субјеката бити, због превентивног деловања, у складу с прописима.

У Републици Хрватској постоји напредак у развоју система инспекцијског надзора и положаја инспектора доношењем Закона о Државном инспекторату и подзаконских прописа, те оснивањем Државног инспектората. Међутим, инспекцијски надзор и даље је регулисан је великим бројем закона и подзаконских прописа који се често преклапају, а овлашћења и надлежности инспектора и даље су често нејасне. Инспектори, такође, често немају довољно правничких знања неопходних за вођење поступка, изрицање управних мера и покретање и учествовање у казним поступцима. Примећује се да инспекције у Републици Хрватској (пре)мало раде на превентивно-саветодавном деловању, стављајући фокус на репресивно деловање. Стручњаци и привредници често указују да је примена овлашћења инспектора често бирократски крута и формална, без разумевања суштине и без ослонаца на начело сразмерности, које је утврђено законом, па инспектори, тако, и за мање и формалне пропусте изричу строге и најстроже управне мере, попут забране обављања делатости у одређеном периоду, а да се заборавља улога инспекцијског надзора као превентивног коректива могућих незаконитости, односно неправилности. Утисак је, на основу расположивих информација, да се поступање инспектора, практично, изједначава са репресивним поступањем и санкционисањем, те се закључује да се рад инспектора вреднује према репресивним мерилима, пре свега броју и тежини санкција, којих што је више и што су теже, то је и рад инспектора боље вреднован. С тим у непосредној вези стоје и радни циљеви инспекција и инспектора, за које закључујемо да се постављају тако да осликају репресивну страну инспекције.

Стручна јавност указује да док год је репресивна сврха важнија од превентивне, то значи да систем инспекцијског надзора није квалитетно устројен, па је у таквој констелацији нужно претпоставити да се репресивно не делује према свима који крше прописе, а да због непостојања одговарајућег превентивног дела инспекцијског надзора постоје и други који се не држе прописа, чиме, последично, систем делује селективно, односно неправедно.

Указује се и на недовољну попуњеност инспекцијских служби, односно недовољан број инспектора, као и проблем неизвршавања донетих решења инспектора (решења неретко остају „мртво слово на папиру”). Стручна јавност предлаже да се успостави правни оквир за инспекцијски надзор тако да се избегну преклапања и недоумице у погледу надлежности инспекција, те да инспекцијски надзор морају

⁷¹ Видети нпр. „Улога инспекцијског надзора у осигуравању provedбе прописа“, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, проф. др Фране Станичић, 2019

вршити искључиво компетентна службена лица која имају положен посебни државни стручни испит за управно подручје на којем проводе инспекцијски надзор, при чему је потребно је обезбедити континуирано стручно усавршавање инспектора и за то предвидети посебна средства у државном буџету, као и размотрити могућност увођења инспекторског испита, који би био тежи и захтевнији од постојећег државног стручног испита, којег полажу сви државни службеници.

Стручна јавност, дакле, указује на неопходност превентивно-саветодавног деловања инспекција и сарадњу носилаца инспекцијског надзора и надзираних субјеката, који би требало да добију стручну помоћ и подршку законитом пословању, стручна упутства и усмерења од носилаца надзора.

Правна заштита инспектора јесте унапређења и институционализована, али, према доступним информацијама, противстајање надзираних субјеката, онемогућавање вршења надзора, спречавање предузимања службених радњи и сличне агресивне појаве и даље нису реткост, што доводимо у везу не само са нивоом развоја друштва, него и са израженом репресивном функцијом Државног инспектората, која се исказује кроз радне циљеве и радне задатке инспектора и њихово поступање у пракси, са изрицањем санкција и за мање и формалне пропусте, те одсуство и слабо превентивно-саветодавно деловање и недовољну сарадњу привреде и инспекција, што све води ка антагонизмима и сукобљавању.

3. ПРЕПОРУКЕ

Из упоредне анализе положаја инспектора у Републици Хрватској произлазе следеће препоруке за унапређење положаја инспектора у Републици Србији:

1. Увести у систем посебно радно место “инспектор” са посебним звањима у која се разврстава.

Садашња законска решења у Републици Србији не препознају посебна обележја радног места инспектора, не издвајајући га као посебно радно место. Важећи закони који уређују права и обавезе службеника Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе не препознају посебно радно место „инспектор“ (које би се даље разврставало у посебна звања), нити је овакво радно место са посебним звањима утврђено у шифарнику радних места код корисника јавних средстава, и не уређују у потребној мери посебна обележја, односно својства правног положаја инспектора.

С друге стране, у Републици Хрватској радно место „инспектор“ је посебно издвојено и уређено, што је прва претпоставка за препознавање посебних обележја правног положаја и радног места инспектора, те разврстано у посебна звања.

Анализа законодавства Републике Хрватске, постојање посебних обележја инспекцијских послова, посебних овлашћења, дужности и одговорности инспектора, која се битно разликују од оних која важе за остале државне службенике, показују да је у јавно-службеничком систему потребно увести посебно радно место „инспектор” са посебним звањима у која се разврстава. Република Хрватска, која баштини исту управну традицију, спроводи управне поступке и поступке инспекцијског надзора који су посебни управни поступци, као у Републици Србији, увела је у свој систем радно место „инспектор“, које је разврстано у посебна звања, саобразно врсти и сложености послова.

2. Обезбедити већу самосталност руководиоца инспекције, кроз обједињавање републичких инспекција у инспекторате, као органе у саставу министарстава, којима руководе директори инспектората.

Инспекцијски послови у Републици Хрватској организовани су у оквиру јединственог инспектората – Државног инспекторат Републике Хрватске. Овакав функционални начин организовања инспекцијских служби има одређених предности, које се огледају пре свега у јединственом руковођењу, планирању послова и доношењу програма рада и њиховој реализацији. У оваквом систему организовања инспекција, лакше је и једноставније обезбедити јединствену примену законских одредби, те дати стручна објашњења и упутства када се инспекцијски надзор обавља у оквиру једног органа управе, као и лакше, брже и једноставније обезбедити набавку, планирање и коришћење материјално-техничких средстава што је један од услова за ефикасно обављање инспекцијског надзора. Свакако, услов за сврсисходно коришћење предности оваквог начина организације послова је да се инспекцијски надзор схвати двојачко – и као превентиван и као репресиван механизам, а не само као репресиван, јер такво поимање инспекцијског надзора од стране руководства неминовно се рефлектује на све инспекције и инспекторе, а затим и на начин на који се посматра усклађеност са прописима, те на привредно пословање и развој економско-друштвених односа уопште.

С друге стране, потпуна централизација инспекција у државне инспекторате носи и недостатке. Они се, у пракси, посебно огледају у својеврсном одвајању инспекцијских од нормативних, развојних и других стручних послова у управним областима и слабљењу везе између регулације и извршавања, односно надзора над спровођењем закона.

У том смислу, мишљења смо да одређени принципи организације инспекција кроз обједињавање инспекција са сродним делокругом могу и треба да буду имплементирани у Републици Србији, јер је постојећи начин организовања инспекцијских органа довео до њихове расцепканости и, свеукупно, отежаном раду у овој области. Према нашем мишљењу, између постојеће разједињености и великог броја инспекција, с једне, и потпуне централизације и постојања једног, државног инспектората, с друге стране, потребно је пронаћи „средњи пут“, и то тако да се спроведе реорганизација и обједињавање инспекција на паметан и оптималан начин, са остваривањем позитивних страна и једног и другог решења, а уз избегавање њихових негативних страна.

Сматрамо да је потребно у Републици Србији спровести реформу инспекцијског надзора у организационом смислу тако што би се приступило образовању инспектората, као органа у саставу министарстава, као превасходном облику организовања инспекцијских послова, који организационо одговара њиховој природи и обиму. Спровела би се реорганизација републичких инспекција и њихово обједињавање (консолидација) у инспекторате, као органе у саставу министарстава, и, последично, њихово укрупњавање и смањење броја републичких инспекција. Укрупњавањем инспекција доводи до боље координације, а на овај начин поједноставиће се одређивање надлежности инспекција, односно решавање сукоба надлежности и смањити негативни сукоби надлежности инспекција. Према томе, обједињавање републичких инспекција са сродним делокругом рада у инспекторате у саставу ресорних министарстава довело би до заокруживања надлежности у областима под надзором инспекција, већем степену законитости и правне сигурности и бољој координацији инспекцијског надзора, те већој делотворности и ефикасности рада

инспекција. Притом, обједињавањем сродних инспекција у инспекторате у саставу ресорних министарстава инспекције остају организационо повезане, а не раздвојене од нормативних и других стручних послова у својој области, а истовремено и функционално самосталније, те их је лакше ускладити и координирати – прво унутар инспектората, па потом међу инспекторатима.

На челу инспектората, који би обухватали инспекције са сродним делокругом, били би директори тих инспектората, који би координирали и организовали рад инспектората, те заступали их и представљали.

3. Увести предујмљивање трошкова, односно плаћену правну помоћ инспекторима у поступцима који се покрећу против инспектора у вези са обављањем инспекцијских послова, по приватној тужби, односно и по службеној дужности ако послодавац сматра да је инспектор обављао инспекцијске послове законито и у складу са правима и обавезама из радног односа.

Законодавство Републике Србије не садржи посебне облике правне заштите инспектора у овом погледу, како то постоји у законодавству Републике Хрватске.

Закон о Државном инспекторату Републике Хрватске у члану 80. прописује да је Државни инспекторат дужан инспекторима пружити заштиту на пословима које обављају, те да у случају вођења кривичног поступка против инспектора, којег покреће приватни тужилац у вези с обављањем редовних послова и радних задатака у оквиру делокруга Државног инспектората, Државни инспекторат ће предујмити трошкове инспектора у том поступку, укључујући и заступања, а ови трошкови наплаћују се од лице које их је дужно надокнадити према посебном пропису.

Упутно је унети овакве одредбе о правној заштити инспектора и у законодавство Републике Србије. Увођењем предујмљивања трошкова, односно плаћене правне помоћи инспекторима у поступцима који се покрећу против инспектора у вези са обављањем инспекцијских послова, по приватној тужби, односно и по службеној дужности ако послодавац сматра да је инспектор обављао инспекцијске послове законито и у складу са правима и обавезама из радног односа, осигуравају се самосталност у раду и интегритет инспектора, односно обезбеђују услови за законито и правилно поступање инспектора у обављању послова ради заштите јавног интереса.

4. Увећати плату службених лица која обављају инспекцијске послове кроз увођење посебног додатка за обављање инспекцијских послова.

Имјаући у виду законска решења Републике Хрватске, налазимо да је у Републици Србији потребно увести посебан додатак за запослене који обављају инспекцијске послове (инспекцијски додатак). Он би се везивао за запослене – инспекторе, као и остале запослене који раде на пословима праћења стања и процене ризика, припреме плана инспекцијског надзора, извештавања, унутрашње контроле, извршења решења, правног заступања и другим пословима у области вршења инспекцијског надзора и подршке инспекцијском надзору, тј. инспекцијским пословима. Допатак би се односио на запослене свих нивоа јавне власти - Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе (град и општина), као и градска општина.

РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА

1. ПРАВНИ ОКВИР

1.1. Прописи и други релевантни извори

Анализа правног положаја инспектора у Републици Словенији заснована је на следећим прописима и другим релевантним изворима:

- Inspection Act (56/02, 26/07, 43/07 and 40/14) („**Закон о инспекцијском надзору**“);
- General administrative procedure act (24/06, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20);
- Public employees act (56/02, 110/02, 2/04, 23/05, 35/05, 62/05, 75/05, 113/05, 32/06, 68/06, 131/06, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08, 40/12) („**Закон о јавним службеницима**“);
- Public sector salary system act (108/09, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11, 27/12, 40/12, 46/13, 25/14, 50/14, 95/14, 82/15, 23/17, 67/17, 84/18);
- State administration act (113/05, 89/07, 126/07, 48/09, 8/10, 8/12, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21);
- Rules on the professional examination for an inspector (41/15, 44/19, 191/20);
- Decree on promotion of officials to titles (98/98, 16/09, 19/10) („**Уредба о напредовању у више звање**“);
- Decree on promotion of public employees to salary grades (51/08, 91/08, 113/09) („**Уредба о унапређењу службеника у виши платни разред**“);
- Public employees code of conduct;
- Inspection regulation between general procedural codification and field specifics – a case study of Slovenia, DANUBE: Law and Economics Review, / (1), 1-17, Полонца Ковач.

1.1.1. Статус инспектора и руководиоца инспекције и организационих јединица инспекције који обављају инспекцијске послове на различитим нивоима јавне власти

Системски закон који уређује инспекције и инспекцијски надзор – Закон о инспекцијском надзору, предвиђа да ће се његове одредбе супсидијарно примењивати на инспекције уређене посебним прописима.

Тако је, на пример, Законом о инспекцијском надзору предвиђено да се одредбе о организацији инспектората (члан 8. до 11. Закона о инспекцијском надзору обрађени испод у оквиру тачке 4), неће примењивати на инспекцијске надзоре које врше органи локалне самоуправе, док ће се остале одредбе Закона о инспекцијском надзору

примењивати на инспекције локалне самоуправе само ако законом којим се уређује локална самоуправа или другим законом није другачије одређено.

Закон о инспекцијском надзору из своје примене искључује управну инспекцију, инспекцију система јавних службеника, буџетску инспекцију и друге облике унутрашње управне контроле рада органа државне власти и органа локалне самоуправе, али ипак предвиђа да ће се одредбе о организацији (из поменутих чл. од 8. до 12.), као и начела на којима инспекцијски надзор почива, затим правила о статусу, правима и дужностима инспектора, а донекле и о овлашћењима инспектора, ипак примењивати на управну инспекцију, инспекцију система јавних службеника и буџетску инспекцију.

1.1.2. Радно место и звање инспектора



У складу са Законом о инспекцијском надзору, за инспектора може бити именовано лице које испуњава следеће критеријуме, осим ако је другачије прописано прописима којима се уређује поједина инспекцијска служба:

- (1) прописано образовање у складу са законом којим се уређује систем јавних службеника;
- (2) одговарајуће радно искуство утврђено прописима којима се уређује унутрашња организација и систематизација послова у органима државне управе;
- (3) стручни инспекторски испит.

За инспекторе се могу, изузетно, именовати лица без потребног стручног испита за инспекторе, под условом да положе потребни стручни испит најкасније у року од шест месеци од заснивања радног односа.

У складу са Законом о јавним службеницима, звања се

разврставају у 16 разреда:

- звања прве класе:
 - звање првог разреда: виши секретар;
 - звање другог разреда: секретар;
 - звање трећег разреда: подсекретар;
- звања друге класе:
 - звање четвртог разреда: виши саветник I;
 - звање петог разреда: виши саветник II
 - звање шестог разреда: виши саветник III;
- звања треће класе:
 - звање седмог разреда: саветник I;
 - звање осмог разреда: саветник II
 - звање деветог разреда: саветник III;
- звања четврте класе:
 - звање десетог разреда: виши референт I;
 - звање једанаестог разреда: виши референт II
 - звање дванаестог разреда: виши референт III;
- звања пете класе:

- звање тринаестог разреда: службеник I;
- звање четрнаестог разреда: службеник II
- звање петнаестог разреда: службеник III;
- звање шеснаестог разреда: службеник IV.

Називе звања јавних службеника инспектора и других службеника са посебним овлашћењима и одговорностима утврђују се законом или уредбом Владе. Међутим, у Закону о инспекцијском надзору нису одређена посебна звања за инспекторе, али јесте уређен положај главног инспектора.

1.1.3.Руководиоци инспекција и организационих јединица инспекције

У складу са Законом о инспекцијском надзору, инспектори поступају у оквиру инспекцијских служби организованих за поједине управне области. Инспекцијске службе раде у оквиру инспектората, који су органи у саставу министарстава. Ако у оквиру инспектората има више инспекцијских служби, образују се одговарајуће унутрашње организационе јединице у складу са прописима којима се уређује унутрашња организација и систематизација послова у органима државне управе. Инспекцијска служба може, изузетно, бити део органа у саставу министарства који није инспекторат, или у оквиру другог органа, ако је то предвиђено посебним прописом.

Руководилац инспектората је главни инспектор. Главни инспектори руководе и представљају инспекторат, организују и координирају рад инспектора и, у оквиру својих овлашћења, одговарају за законитост, квалитет и ефикасност рада инспектората. Главни инспектор сачињава годишњи план обављања послова инспекцијског надзора и утврђује начин распоређивања предмета појединим инспекторима у складу са прописима којима се уређује управно пословање. Главни инспектор доставља надлежном министру и Инспекцијском савету годишње извештаје који садрже, посебно, податке о броју предмета, податке о времену потребном за решавање појединог предмета, податке о испуњавању рокова у решавању појединих предмета и информације о спровођењу годишњег плана рада. Уместо наведеног извештаја, главни инспектор може надлежном министру и Инспекцијском савету доставити годишњи извештај сачињен у складу са посебним законом, ако тај извештај садржи наведене податке. У случајевима када инспекцијска служба ради у органу који није инспекцијски орган, ова овлашћења главног инспектора има старешина органа.

Извор: Интернет страница Инспекцијског савета Словеније

Инспекцијски савет се оснива као стално међуресорно тело на челу са министром надлежним за јавну управу или од стране лица које министар овласти, како би се обезбедила координација рада инспекција и повећања ефикасности инспекцијског надзора. У питању је координационо инспекцијско тело које је пандан Координационој комисији у Републици Србији. Чланови Инспекцијског савета су главни инспектори, руководиоци или органи управљања субјеката јавног права у чијем саставу је инспекцијска служба или лица овлашћена од руководиоца или органа управљања. Инспекцијски савет обавља послове који се односе на постизање веће ефикасности и координације рада инспекцијских служби; координира заједничко спровођење инспекцијских послова различитих инспекцијских служби, разматра заједничка питања у вези са радом инспекцијских служби, разматра питања у вези са обуком у инспекцијским службама и разматра, координира и планира мере за пружање информационе подршке инспекцији. Инспекцијски савет такође сарађује са репрезентативним синдикатима у вези са питањима која се односе на радни статус инспектора.

Ради веће ефикасности инспекцијског надзора, инспекторат или инспекцијска служба у органу који није инспекторат доноси годишњи план рада којим се утврђује садржај и обим инспекцијског надзора. Приликом израде годишњег плана рада узимају се у обзир налази већ извршених инспекцијских надзора и процена да у појединим областима постоји већа вероватноћа непоштовања или кршења аката и других прописа (битни елементи процене ризика). Министар надлежан за послове управе обавештава Владу о стратешким смерницама и приоритетима који произилазе из усвојених годишњих планова рада до 1. марта текуће године.

1.1.4. Вредновање рада инспектора

Вредновање учинка јавних службеника се врши на основу:

- (1) критеријума за елемент резултата;
- (2) критеријума за елемент самосталности, креативности и тачности у раду;
- (3) критеријума за елемент поузданости у раду;
- (4) критеријума за елемент квалитета сарадње и организације рада;
- (5) осталих способности у вези обављањем послова.

Критеријуми за елемент резултата су:

- Професионална компетентност – Обављање послова, посебно у погледу усаглашености са важећим стандардима и професионалним правилима.
- Обим – Обављање послова, посебно у погледу количине обављеног посла, и додатних послова.
- Благовременост – Остваривање задатака, посебно у погледу поштовања предвиђених рокова и важећих стандарда и професионалних правила.

Критеријуми за елемент самосталности, креативности и тачности у раду су:

- Самосталност – Обављање послова, посебно у погледу потребе давања детаљних упутстава, и контроле.
- Креативност – Обављање задатака, посебно у погледу развоја нових применљивих идеја, и давање корисних сугестија и предлога.
- Тачност – Обављање задатака, посебно у погледу учесталости грешака и квалитета рада.

Критеријуми за елемент поузданости у раду су:

- Обављање задатака, у смислу испуњавања утврђених обавеза, и потпун и тачан пренос информација.

Критеријуми за елемент квалитета сарадње и организације рада су:

- Сарадња – Обављање задатака, у смислу међусобне сарадње и тимског рада, односа према колегама, те преношења знања и менторства.
- Организација рада – Извођење задатака, посебно у смислу организованог и планираног коришћења радног времена у односу на садржај задатака и утврђене рокове, те прилагођавање непредвидивим ситуацијама.

Остале способности у вези обављањем послова су:

- Интердисциплинарност – Обављање задатака, посебно у погледу повезивања знања из различитих области рада, и сагледавање сопствене области рада.
- Однос према корисницима – Обављање послова, посебно у погледу сарадње и пружања услуга корисницима.
- Комуникација – Обављање задатака, посебно у погледу употребе усменог и писаног језика, и стварање интерних и екстерних друштвених мрежа.
- Остало – Обављање послова, посебно у погледу посебности појединих делатности или занимања у јавном сектору.

1.1.5. Напредовање инспектора у служби (каријерни развој и каријерно напредовање инспектора), распоређивање, премештај инспектора на друго радно место, привремени рад на другим пословима



У складу са Уредбом о напредовању у више звање, услови за напредовање јавних службеника су следећи:

- (1) потребни степен стручне спреме, радно искуство и други услови утврђени законом, подзаконским актом или интерним актом послодавца;
- (2) послови на радном месту одређеног службеника могу се обављати и на радном месту са вишим звањем;
- (3) постигнуте оцене

Службеник не може бити унапређен у следећим случајевима: ако је у периоду од последњег унапређења у звање утврђено да не поседује способности за обављање својих задатака, док поново не испуни услове за напредовање према уредби; ако му је изречена дисциплинска мера опреза или новчана казна док се та мера не брише из евиденције, као и ако је правоснажно осуђиван за кривично дело учињено на радном месту или у вези са тим, док се та казна не брише из казнене евиденције.

Службеници напредују када у истом степену звања постигну три пута оцену „одличан“ или најмање четири пута оцену „веома добар“ или најмање пет пута оцену „добар“ у период од њиховог последњег напредовања. Службеници напредују и када остваре 16 бодова у периоду од четири године у складу са бодовним системом утврђеним Уредбом о унапређењу службеника у виши платни разред, али број бодова потребан за оцену „задовољавајуће“ се не узима у обзир. Службеници ће бити унапређени у звање другог разреда када постигну пет пута оцену „одличан“ или најмање шест пута оцену „врло добар“ у истом звању. Службеници могу бити унапређени у звање првог разреда када у истом звању остваре седмоструку оцену „одличан“. Није могуће унапређење у звање првог разреда.

Ако се службеник на лични захтев или из оперативних разлога премешта на мање захтевно радно место, при провери испуњености услова његовог напредовања у обзир се узимају и оцене постигнуте на захтевнијем радном месту или у вишем звању.

Правила из Закона о јавним службеницима, који се примењује на државне и локалне службенике, представљају општа правила о премештају јавних службеника. Закон о инспекцијском надзору, међутим, додатно прописује да инспектори не могу, због услова рада, бити премештени без њихове сагласности на друго радно место које не захтева вршење инспекцијских овлашћења.

У складу са Законом о јавним службеницима, јавни службеници ће се преместити на друго радно место у оквиру истог послодавца због услова за рад (без њихове сагласности) или уз њихову сагласност, односно на њихов захтев. Трансфер може бити трајан или привремен. Период привременог премештаја не може бити дужи од две године.

Јавни службеници могу се премештати на одговарајућа радна места за која испуњавају прописане услове и за које су способни. Они могу бити премештени и на захтевније радно место ако испуњавају услове за избор у најниже звање у којем се обављају послови захтевнијег радног места и друге услове потребне за то радно место. Јавни службеници могу изузетно, уз њихову сагласност, бити премештени на помоћно радно место. Привремени премештај и на радно место на којем се обављају захтевнији послови у вишем звању је могућ. Службеници морају имати потребно образовање за ту функцију, али неће бити именовани у више звање, већ ће им бити додељена права повезана са вишим звањем за време трајања преноса.

Премештај због услова рада није дозвољен за време привремене спречености за рад због болести, трудноће или родитељског одсуства.

Премештај због услова рада на упражњена радна места функционера или на упражњена споредна радна места у истом или другом органу врши се:

- (1) из оперативних разлога;

(2) ако се утврди да јавни службеник нема способности потребне за обављање функције;

(3) ако руководилац органа сматра да се на овај начин може обезбедити ефикасније и боље обављање послова у органу;

(4) ако дође до трајне промене у обиму посла или ако се поступци рада рационализују и јавни службеник више нема пуно радно оптерећење и

(5) у другим случајевима предвиђеним законом.

Премештај због услова рада на територији Републике Словеније дозвољен је само ако је место рада удаљено највише 70 км од претходне локације или не више од једног сата вожње јавним превозом.

У складу са Уредбом о напредовању у виши платни разред, јавни службеници напредују у виши платни разред сваке три године, уколико испуне прописане услове.

Поступак провере испуњености услова спроводи се до 15. марта сваке године за све запослене у јавном сектору. Бодују се оцене јавних службеника; оцена „одличан“ бодује се са 5 бодова, оцена „врло добар“ бодује се са 4 бода, оцена „добар“ бодује се са 3 бода и оцена „задовољавајуће“ бодује се са 2 бода. Незадовољавајућа оцена се не бодује. Бодови се уписују у евиденцију напредовања јавног службеника у периоду напредовања. Испуњеност услова утврђује се на основу збира три годишње оцене.

Једно напредовање у платном разреду додељује се јавном службенику који у периоду напредовања оствари:

- (1) најмање 11 бодова за прво и друго напредовање;
- (2) најмање 12 бодова за треће и четврто напредовање;ж;
- (3) најмање 13 бодова за пето напредовање и
- (4) најмање 14 бодова за сва наредна напредовања.

Службеник који испуњава све прописане услове може напредовати највише два разреда, ако за прво напредовање оствари најмање 14 бодова, а за наредно напредовање 15 бодова.

Усмеравање и праћење рада инспектора, одлучивање о правима и дужностима инспектора

У складу са Законом о инспекцијском надзору, инспектори се за обављање послова редовно обучавају по програму који прописује начелник. У вршењу инспекцијских послова инспектори су дужни да се придржавају упутстава начелника или надређеног.

Од јавних службеника и се тражи да свој посао обављају у складу са прописима, колективним уговором и уговором о раду, општим актима надлежног органа и етичким кодексом. Службеници у обављању послова дужни су да поступају по упутствима претпостављених. Јавни службеници могу захтевати писане налоге и писана упутства ако сматрају да је садржај усмених налога или упутстава нејасан. Они могу одбити извршавање налога или упутстава која би могла резултирати незаконитим понашањем, а одбиће да изврше наредбе или упутства која би могла резултирати кривичним делом.

Оцењивање рада јавних службеника, укључујући и инспекторе, спроводи се у складу са законом којим се уређује систем плата у јавном сектору, и користи се и за напредовање у каријери и правилно одлучивање о напредовању јавних службеника (видите под 6 и 8).

1.1.6. Самосталност у раду, интегритет и правна заштита

У систему Републике Словеније утврђена су правила која су усмерена да ограниче недозвољене утицаје на унутрашњу и спољну самосталност и интегритет инспектора.

У вршењу инспекцијских послова, инспектори воде поступак самостално и доносе решења у управном и прекршајном поступку. Јавни службеници начелно обављају јавне послове у јавну корист на политички неутралан и непристрасан начин.

Инспектори не могу обављати делатност или рад код другог послодавца у области у којој обављају инспекцијске послове, осим када делатност или рад подразумева научни или педагошки рад.

Лице које је субјект инспекцијског надзора је дужно да омогући несметано обављање послова инспекције. Ако инспектори наиђу на физички отпор током вршења инспекцијског надзора или очекују да ће наићи на такав отпор, могу затражити помоћ полиције. Полицијски службеници пружаће помоћ инспекторима у складу са одредбама закона којим се уређује полиција.

Ако су инспектори позвани у суд као сведоци у вршењу инспекцијског надзора, они могу уместо адресе становања навести адресу и службени назив свог послодавца и легитимисати се службеном легитимацијом, без обзира на правила којима се уређује судски поступак.

На инспекторе се примењују ограничења и обавезе у погледу прихватања поклона из Закона о јавним службеницима.

Послодавци су дужни да заштите јавне службенике од узнемиравања, претњи и сличних радњи које ометају обављање њихових радних обавеза. Послодавац ће пружити плаћену правну помоћ запосленима у јавном сектору или бившим службеницима у јавном сектору против којих је покренут кривични поступак или тужба за накнаду штете у вези са обављањем јавних послова ако послодавац сматра да су јавни послови обављани законито и у складу са правима и обавезама из радног односа. Ако се службенику у судском поступку надокнађују трошкови правне помоћи, службеник их враћа послодавцу.

Забрањена је свака физичка, вербална или невербална радња или понашање службеника које је засновано на личним околностима или које ствара застрашујуће, непријатељско, понижавајуће, срамно или увредљиво радно окружење за особу и вређа достојанство тог лица.

Јавни службеници који сматрају да су наступиле околности у којима би њихови лични интереси могли утицати на непристрасно и објективно обављање њихових задатака, или када би околности могле изазвати сумњу у њихову непристрасност и објективност, дужна су, без одлагања или чим је то изводљиво с обзиром на околности, обавестити о томе руководиоца органа и поступе у складу са његовим упутствима. У том случају, начелник се стара да се послови обављају на законит, непристрасан и објективан начин и проверава да ли су послови на тај начин обављени.

Додатна и детаљнија правила на ову тему се могу наћи и у Кодексу понашања јавних службеника.

Правила о правној заштити инспектора налазе се у општем Закону о јавним службеницима.

Одлуке о правима и обавезама запослених у јавном сектору и одлуке о захтевима за отклањање повреде права из радног односа донесе се у облику образложеног писаног решења које се доставља јавном службенику. Ако јавни службеник сматра да послодавац није испунио своје обавезе произашле из радног односа или је повредио неко од права из радног односа, јавни службеник има право да

захтева да се повреда отклони и обавезе послодавца буду испуњене. Послодавац ће испунити своје обавезе или отклонити повреде у року од 15 дана. Против решења о правима и обавезама из радног односа јавног службеника и против повреде права из радног односа дозвољена је жалба, ако законом није другачије одређено. Жалба не задржава извршење решења о правима и обавезама из радног односа службеника, осим ако законом није другачије одређено, осим у случају престанка радног односа.

У случајевима када се о правима и обавезама доноси решење, дозвољена је жалба у складу са законом којим се уређује општи управни поступак, ако законом није другачије одређено, а против правноснажног решења може се покренути управни спор.

На предлог запосленог у јавном сектору, жалбена комисија одлаже извршење одлуке о праву или обавези која произлази из радног односа када сматра да би њено извршење могло довести до последица које је тешко отклонити. Против решења о правима и обавезама из радног односа дозвољен је захтев за судску заштиту ако је службеник претходно исцрпео право на жалбу.

У случајевима када је колективним уговором предвиђено решавање појединачних радних спорова арбитражом, запослени у јавној управи и послодавац могу да се договоре да решавање спора упуте арбитражи у року од 15 дана од дана доношења одлуке по жалби или истека рока за доношење решења по жалби.

2. ПРЕПОРУКЕ

1. Унапредити положај и обезбедити већу самосталност руководиоца инспекције, кроз реорганизацију и обједињавање републичких инспекција у инспекторате, као органе у саставу министарстава, којима руководе директори инспектората.

У складу са Законом о инспекцијском надзору Републике Словеније, инспектори поступају у оквиру инспекцијских служби организованих за поједине управне области. Инспекцијске службе раде у оквиру инспектората, који су органи у саставу министарстава. Ако у оквиру инспектората има више инспекцијских служби, образују се одговарајуће унутрашње организационе јединице у складу са прописима којима се уређује унутрашња организација и систематизација послова у органима државне управе. Инспекцијска служба може, изузетно, бити део органа у саставу министарства кој није инспекторат, или у оквиру другог орган ако је то предвиђено посебним прописом.

Руководилац инспектората је главни инспектор. Главни инспектори руководе и представљају инспекторат, организују и координирају рад инспектора и, у оквиру својих овлашћења, одговарају за законитост, квалитет и ефикасност рада инспектората. Главни инспектор сачињава годишњи план обављања послова инспекцијског надзора и утврђује начин распоређивања предмета појединим инспекторима у складу са прописима којима се уређује управно пословање. Главни инспектор доставља надлежном министру и Инспекцијском савету (координационо тело које је пандан Координационој комисији у Републици Србији) годишње извештаје који садрже, посебно, податке о броју предмета, податке о времену потребном за решавање појединог предмета, податке о испуњавању рокова у решавању појединих предмета и информације о спровођењу годишњег плана рада.

Налазимо да је постојећи начин организовања инспекцијских органа у Републици Србији довео до њихове расцепканости и, свеукупно, отежаном раду у овој

области. Према нашем мишљењу, потребно је да се спроведе реформа инспекцијског надзора у организационом смислу, тако што би се приступило образовању инспектората, као органа у саставу министарстава, као превасходном облику организовања инспекцијских послова, који организационо одговара њиховој природи и обиму. Спровела би се реорганизација републичких инспекција и њихово обједињавање (консолидација) у инспекторате, као органе у саставу министарстава, и, последично, њихово укрупњавање и смањење броја републичких инспекција. Укрупњавањем инспекција доводи до боље координације, а на овај начин поједноставиће се одређивање надлежности инспекција, односно решавање сукоба надлежности и смањити негативни сукоби надлежности инспекција. Према томе, обједињавање републичких инспекција са сродним делокругом рада у инспекторате у саставу ресорних министарстава довело би до заокруживања надлежности у областима под надзором инспекција, већем степену законитости и правне сигурности и бољој координацији инспекцијског надзора, те већој делотворности и ефикасности рада инспекција. Притом, обједињавањем сродних инспекција у инспекторате у саставу ресорних министарстава инспекције остају организационо повезане, а не раздвојене од нормативних и других стручних послова у својој области, а истовремено и функционално самосталније, те их је лакше ускладити и координирати – прво унутар инспектората, па потом међу инспекторатима.

На челу инспектората, који би обухватили инспекције са сродним делокругом, били би директори тих инспектората, који би координирали и организовали рад инспектората, те заступали их и представљали.

2. Предвидети сагласност инспектора као неопходан услов за премештај.

Главни ризик од угрожавања и нарушавања самосталности инспектора потиче од њиховог премештаја на друга радна места и/или додељивањем нижих звања. Битан допринос том механизму је чињеница да у Републици Србији начелно није неопходна сагласност државног службеника, односно службеника ауономне покрајине и јединице локалне самоуправе за премештај. Тај недостатак би требало отклонити предвиђањем одговарајућих ограничења.

Закон о инспекцијском надзору Републике Словеније прописује да инспектори не могу, због услова рада, бити премештени без њихове сагласности на друго радно место које не захтева вршење инспекцијских овлашћења.

По узору на Закон о инспекцијском надзору Републике Словеније, целисходно би било прописати да инспектори не могу, због услова рада, бити премештени без њихове сагласности на друго радно место које не захтева вршење инспекцијских овлашћења. Сагласност не би била неопходна ако је премештај последица изречене дисциплинске казне.

3. Увести предујмљивање трошкова, односно плаћену правну помоћ инспекторима у поступцима који се покрећу против инспектора у вези са обављањем инспекцијских послова, по приватној тужби, односно и по службеној дужности ако послодавац сматра да је инспектор обављао инспекцијске послове законито и у складу са овлашћењима и дужностима која му припадају.

Законодавство Републике Србије не садржи посебне облике правне заштите инспектора у овом погледу, како то постоји у одређеним упоредним законодавствима.

Тако, према законодавству Републике Словеније, послодавац ће пружити плаћену правну помоћ запосленима у јавном сектору или бившим службеницима у јавном сектору против којих је покренут кривични поступак или тужба за накнаду штете у вези са обављањем јавних послова ако послодавац сматра да су јавни послови обављани законито и у складу са правима и обавезама из радног односа. Ако се службенику у судском поступку надокнађују трошкови правне помоћи, службеник их враћа послодавцу.

Упутно је унети овакве одредбе о правној заштити инспектора и у законодавство Републике Србије. Увођењем предујмљивања трошкова, односно плаћене правне помоћи инспекторима у поступцима који се покрећу против инспектора у вези са обављањем инспекцијских послова, по приватној тужби, односно и по службеној дужности ако послодавац сматра да је инспектор обављао инспекцијске послове законито и у складу са овлашћењима и дужностима која му припадају, осигуравају се самосталност у раду и интегритет инспектора, односно обезбеђују услови за законито и правилно поступање инспектора у обављању послова ради заштите јавног интереса.

4. Појачати и учинити видљивијим службено својство инспектора.

Како би се појачало и учинила видљивијим службено својство инспектора, сматрамо да би требало изричито у Закону о инспекцијском надзору прописати да ако су инспектори позвани у суд као сведоци у вршењу инспекцијског надзора, они могу уместо адресе становања да наведу адресу и службени назив свог послодавца и легитимисати се службеном легитимацијом, независно од правила којима се уређује судски поступак, како је то прописано у законодавству Републике Словеније.

5. Увећати плату службених лица која обављају инспекцијске послове кроз увођење посебног додатка за обављање инспекцијских послова.

Сгледавајући правна решења Републике Словеније, налазимо да је у Републици Србији потребно увести посебан додатак за запослене који обављају инспекцијске послове (инспекцијски додатак). Он би се везивао за запослене – инспекторе, као и остале запослене који раде на пословима праћења стања и процене ризика, припреме плана инспекцијског надзора, извештавања, унутрашње контроле, извршења решења, правног заступања и другим пословима у области вршења инспекцијског надзора и подршке инспекцијском надзору, тј. инспекцијским пословима. Допатак би се односио на запослене свих нивоа јавне власти - Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе (град и општина), као и градска општина.

ВЕЛИКА БРИТАНИЈА

У Великој Британији не постоји Закон о инспекцијама (Закон о инспекцијском надзору), као системски закон, нити постоји законска дефиниција инспектора, централни систем инспекција, једнообразно уређење статуса, односно положаја инспектора, нити једнообразан каријерни систем за инспекторе. Другим речима, не постоји свеобухватно и једнообразно уређење инспекција на државном нивоу. Положај инспектора одређен је посебном секторском регулативом, која се примењује на регулаторна тела у којима су инспектори запослени, при чему је већина инспекција организована на нивоу јединица локалне самоуправе.

Због недовољних финансијских средстава, локалне самоуправе проналазе начине како да најефикасније испуне своје законске обавезе у циљу спровођења различитих регулаторних обавеза. На пример, више локалних самоуправа образује заједничке тимове инспектора, како би што ефикасније испунили прописане задатке, а неретко се и сами инспектори тако организују.

Још један пример модела система инспекције је концепт „примарног ауторитета“, по којем једна јединица локалне самоуправе успоставља сарадњу са предузећем које послује на територији те али и других јединица локалне самоуправе, тако да буде регулисано у целости од стране те (једне) јединице локалне самоуправе, при чему план пословања усклађеног са прописима, који је сачињен од стране једне јединице локалне самоуправе мора бити прихваћен и од стране других локалних самоуправа.

Као и све остало, овлашћења, дужности и одговорности инспектора, као и руководиоца инспекција, зависе од надлежне организације којој инспекција припада. Исто тако њихове дужности зависе и од регулаторног система који спроводе, тј. од области под надзором – на пример, инспектор који је надлежан да контролише стандард производње хране прати примену правилника који је издала надлежна агенција за храну, а тај исти инспектор следећег дана може да врши надзор у примени прописа о заштити животне средине када прати примену упутства надлежне агенције за заштиту животне средине.

Унапређења инспектора такође зависе од организације надлежних управа. На пример, на инспекторе који су државни службеници примењују се правила државне службе. У локалној самоуправи ће ретко кад бити довољно инспектора у једној организацији да би било потребе за унапређењем, тако да је већа вероватноћа да ће инспектор прећи у приватни сектор или у неку другу регулаторну агенцију ако жели боље услове.

Генерално, инспектори, као запослени у јединици локалнеј самоуправе, могу бити упућени да обављају различите послове. Они имају широк опсег компетенција, тако да је у многим случајевима промена посла инспектора резултат промене приоритета локалне управе, а не формално упућивање на друго радно место. Током

карантина због Covid-а велики број инспектора локалне самоуправе је пребачен на послове везане за Covid, док своје основне послове нису обављали.

Рад инспектора треба да одражава циљеве надлежне регулаторне агенције, и према њима се усмерава и оцењује рад и напредавање инспектора. И даље постоје тимови инспектора у појединим јединицама локалне самоуправе, где се успех мери по броју инспекцијских надзора и броју утврђених прекршаја, иако је фокус у скорије време пребачен са обима посла на исходе. С обзиром на постојање толико различитих начина вршења инспекцијског надзора и послова инспектора, рад инспектора као и његово оцењивање није стандардизовано у Великој Британији.

Велика Британија има културу интегритета у јавним пословима, што значи да је врло мало вероватно да ће доћи до непримерених утицаја на самосталност и интегритет инспектора. Предузећа обично оклевају да нуде мито, јер је већа вероватноћа да ће бити оптужени за кривично дело него да ће мито бити примљен. Политички утицај на регулаторне агенције постоји, међутим одређен ниво се толерише као прихватљив у демократији.

У обављању свог посла, инспектори немају посебну врсту правне заштите. Инспектор на раду мора поштовати стандард дужне пажње који се очекује од сваког професионалца или посебно квалификованог службеника. У случају да их њихова дужност доводи у опасност, инспектори такође имају право на полицијску заштиту, али се она не разликује од оне доступне свим другим радницима.

ХОЛАНДИЈА

У Холандији, положај инспектора зависи од области у којој се врши инспекцијски надзор, задатка и сврхе успостављања инспекције. Државне инспекције у Холандији су организоване у мањи број инспектората. Препозната је потреба за свеобухватним уређењем инспекција, којим би се све инспекције хармонизовале, а што тренутно не постоји.

Инспектори и руководиоци инспекција су државни службеници. Положај и радна места инспектора у великој мери зависе од инспектората којем инспектор припада.

Када је у питању напредовање, не постоји одређени прописан број година за унапређење – све зависи од усклађености између личних способности и захтева посла. Исто треба поменути да су инспектори, генерални инспектори и државни службеници стимулирани да мењају посао сваких пет до седам година.

Руководиоци инспекција одлучују о програмима рада, стратегијама и политици расподеле средстава и овлашћења, представљају и организују инспекторат, преговарају о буџету и надлежностима, формално потписују званична документа, итд. Однос

министра и руководиоца зависи од много различитих фактора, али с обзиром да су државни службеници, увек остају одговорни министру.

Руководиоци свакодневно прате рад инспектора. Најмање једном годишње „средњи“ руководиоци воде званичне разговоре са инспекторима о њиховом квалитету и напретку. У склопу ових разговора, руководиоци и запослени договарају се о развојним циљевима и инструментима који су потребни за постизање тих циљева. Такође у циљу даљег подстицања, могу се доделити додатни бонуси у случају добрих резултата.

Неки од критеријума за оцењивање рада инспектора су: инспекцијски надзори обављени у складу са утврђеним задатком; ефикасно коришћење одговарајућих извора информација; утврђивање проблема; радње и мере које инспектор предузима у циљу утврђивања чињеница и отклањања неправилности; вођење поступка у складу са законом; поступање субјеката по мерама и захтевима инспектора; дељење знања и иновативност.

Плате су једнообразно усклађене у целој државној служби. Млађим државним службеницима, укључујући млађе инспекторе, плата ће се повећавати у одређеном фиксном износу сваке године док не достигну максимални износ плате, под претпоставком да обављају посао на квалитетан начин. Генерални инспектори и руководиоци, инспектори у вишем звању и инспектори са специјализованим компетенцијама имају веће плате.

Сва права и дужности државних службеника утврђују се општим прописима и државни службеници имају приступ одбору за спорове. Запослени, укључујући и државне службенике, имају одређену заштиту на радном месту и не могу бити отпуштени из разлога који се односе на изражавање њиховог мишљења.

У Холандији, постоји доста ризика од непримерених утицаја (као што је притисак колега, притисак јавности итд.), међутим ризици се смањују између осталог кроз образовање, дијалог, одговорност и сигурност посла и прихода.

У последњих пар година, потреба за неутралношћу и иновативношћу додатно захтевају свеобухватну регулацију која би ускладила статус инспекцијских служби у Холандији. Начелници инспектора десет националних инспектората су заједнички тражили да се донесе системски Закон о инспекторима (Закон о инспекцијама / Закон о инспекцијском надзору), како би утврдили и ојачали самосталност инспекције у раду.

Табела А1.
Поређење инспекција и положаја инспектора по земљама у окружењу

Земља	Србија	Северна Македонија	Босна и Херцеговина	Црна Гора	Хрватска	Словенија
Обележје						
Инспекције према нивоу јавне власти	• Република • аутономна покрајина • јединица локалне самоуправе • градске општине	• Државни ниво • Јединице локалне самоуправе • Општина • Град Скопље • Општине у Граду Скопљу (градске општине)	• Савезни ниво (Босна и Херцеговина) • ентитети – Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска – управе за инспекцијске послове (централизација инспекција) + поједине инспекције које су ван централизованих управа за инспекцијске послове (пореска инспекција, буџетска инспекција, управна	• Државни ниво • Јединице локалне самоуправе	Државни инспекторат (централизација инспекција) + поједине инспекције које су ван Државног инспектората (пореска инспекција, буџетска инспекција, управна инспекција)	• Република • Јединице локалне самоуправе

Организација

• У саставу министарстава, управа и дирекција у саставу министарстава, образована два инспектората у саставу министарстава • У саставу покрајинских секретаријата • У саставу градских и општинских управа	Државни ниво: • Агенције и дирекције (6) • Инспекторати – са својством правног лица, буџетским средствима прве линије и самосталношћу у одлучивању о правним односима (15) • Инспекцијске службе у министарствима (3) • Други органи у саставу (управе и др.) (4) Локални ниво: У саставу органа управе јединице локалне	инспекција) • Дистрикт Брчко • кантони у ФБиХ • градови и општине Унутар централизованих управа за инспекцијске послове, инспекције су организоване у инспекторте (обједињавање инспекција са сродним делокругом), осим на савезном нивоу где су инспекције у саставу министарстава.	Унутар централизованих управа за инспекцијске послове, инспекције су организоване у секторе (обједињавање инспекција са сродним делокругом).	Државни инспекторат (централизација инспекција) + поједине инспекције које су ван Државног инспектората (пореска инспекција, буџетска инспекција, управна инспекција)	Инспекције су организоване у државне инспекторате, као органе у саставу министарстава, с тим да је неколико инспекција део других органа у саставу министарстава, односно организоване на други начин
--	--	--	---	--	--

Посебна звања за инспекторе	самоуправе.					
	Не постоје. Радна места инспектора су разврстана у звања државних службеника и службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.	Утврђена су посебна звања за инспекторе.	Савезни ниво (БиХ): Утврђено је посебно звање – главни инспектор, док се остали инспектори разврставају у звања јавних службеника. Ентитети и Брчко Дистрикт: Утврђена су посебна звања – главни инспектор и инспектор.	Утврђена су посебна звања за инспекторе.	Утврђена су посебна звања за инспекторе.	Утврђено је посебно звање – главни инспектор, док се остали инспектори разврставају у звања јавних службеника.
Категоризација инспекцијских послова према сложености	Описна, нема утврђених критеријума.	Утврђени су критеријуми за категоризацију инспекцијских послова према сложености.	Утврђени су критеријуми за категоризацију инспекцијских послова према сложености (Федерација БиХ и Кантон Сарајево)	Описна, нема утврђених критеријума.	Описна, нема утврђених критеријума.	Описна, нема утврђених критеријума.

Напредовање у служби	Предвиђено законом. У пракси слабо функционише.	Предвиђено законом и функционише у пракси.	Предвиђено законом. У пракси слабо функционише.	Предвиђено законом. У пракси слабо функционише.	Предвиђено законом. Нису доступни подаци о томе како функционише у пракси.	Предвиђено законом. Нису доступни подаци о томе како функционише у пракси.
Увећање плате	Могућност, и то само за инспекторе јединице локалне самоуправе (до 20%).	Право на додатак на плату услед високог ризика по живот и здравље при извршењу послова и задатака (у висини од 30% од износа основне плате).	Утврђено право на додатак на основну плату због посебних услова рада и то у Федерацији БиХ и Кантону Сарајево 20%-30%, а у Брчко дистрикту 15%. Ово право није утврђено у Републици Српској.	Утврђено увећање у износу од 30% плате и друге повластице. За време ванредних активности постоји право на варијабилни део, који може износити до 250 евра.	Утврђено право на додатак на основну плату због посебних услова рада у висини 5% до 30%.	Утврђене различите врсте додатака на плату, по различитим основима, који одговарају инспекцијским пословима.
Вредновање рада	Према компетенцијама и радним циљевима. Радни циљеви у пракси често нису правилно постављени, односно нису мерљиви.	Оцењивање учинака (резултата рада и личних квалитета) према критеријумима успешности и бодовањем. Већина критеријума је мерљива и систем је функционалан.	Према компетенцијама и радним циљевима. Радни циљеви у пракси често нису правилно постављени, односно нису мерљиви. Ипак, постоји напредак у Федерацији БиХ и Кантону Сарајево, тако што се општим	На основу испуњавање радних задатака, резултата рада у погледу квалитета и квантитета, обима и благовремености у вршењу послова радног места и других способности и вештина у обављању послова.	Према компетенцијама и радним циљевима. Према доступним информацијама, радни циљеви у пракси су неретко постављени тако да се подржава и подстиче репресивна улога инспекција.	Према компетенцијама и радним циљевима.

Самосталност у раду	актима уводе, уређују и разрађују компетенције које су предмет оцењивања.					
	Прописана законом. У пракси је унутрашња и спољна самосталност инспектора често угрожена или нарушена на различите начине.	Прописана законом, чак и да је инспектор „независан“ у вршењу инспекцијског надзора и предузимању инспекцијских мера. Самосталност инспектората пружа јаке гаранције за остваривање овог начела у пракси.	Прописана законом. У пракси је унутрашња и спољна самосталност инспектора често угрожена или нарушена на различите начине.	Прописана законом. Висок степен самосталности у поступању инспектора. Угрожавање и нарушавање самосталности није у великом обиму.	Прописана законом. Пракса познаје различите начине угрожавања или нарушавања самосталности инспектора.	Прописана законом. Пракса познаје угрожавање или нарушавање самосталности инспектора, али у мањем обиму него у другим земљама у окружењу.
Правна заштита						
	Делимично прописана законом. У пракси су инспектори често „препуштени сами себи“.	Делимично и на посредан начин прописана законом.	Делимично прописана законом. У пракси су инспектори често „препуштени сами себи“.	Пружа је руководиоца органа, односно лице које врши послове високог руководног кадра, а које руководиоца власти.	Државни инспекторат инспекторима пружа заштиту на пословима које обављају.	Послодавац инспекторима пружа заштиту на пословима које обављају.

II. РЕПУБЛИКА СРБИЈА

РАДНО МЕСТО И ЗВАЊА ИНСПЕКТОРА

1. ПРАВНИ ОКВИР

Запошљавање инспектора у органима државне управе, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе подлеже општим правилима, уз доступност радних места под једнаким условима. Ипак, посебна обележја послова инспекцијског надзора и инспекторске професије захтевају и одређене посебне услове и вештине, међу којима се могу издвојити познавање Закона о инспекцијском надзору и радно искуство у области која је под надзором. Вршење инспекцијског позива захтева и континуирано стручно усавршавање.

Важне карактеристике правног положаја и радног места инспектора нису посебно изражене у законима и другим прописима којима се уређују права и обавезе државних службеника и запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, односно нису уређене на посебан и потребан начин. Важећи закони који уређују права и обавезе службеника на нивоу Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе не препознају посебно радно место „инспектор“ које би се разврставало у посебна звања, нити је овакво радно место са посебним звањима утврђено у шифарнику радних места код корисника јавних средстава, и не уређују у потребној мери посебна обележја, односно својства правног положаја инспектора.

1. Услови за инспектора

Законом о инспекцијском надзору, инспекција је организационо дефинисана као орган у саставу, унутрашња организациона јединица или инспектори органа државне управе, односно органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе или другог субјекта са јавним овлашћењима, која врши инспекцијски надзор. Овим законом одређено је да је инспектор - службено лице са посебним овлашћењима, обавезама и одговорностима прописаним законом, које испуњава услове за обављање инспекцијског надзора, врши инспекцијски надзор и ужива кривичноправну заштиту прописану законом.

Послове инспекцијског надзора, у складу са чланом 46. став 2. Закона о инспекцијском надзору, може обављати лице које има:

- стечено прописано образовање;
- радно искуство у струци;
- положен државни стручни испит и испит за инспектора; и,
- које испуњава друге услове прописане за рад у органима државне управе.

Закон о државним службеницима (члан 45. став 1.) прописује да као државни службеник може да се запосли пунолетан држављанин Републике Србије који има прописану стручну спрему и испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, ако му раније није престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци.

У складу са чланом 80. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, у радни однос може се примити лице под следећим условима: да је пунолетан држављанин Републике Србије; да има прописано образовање; да испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и актом о систематизацији радних места; да није правноснажно осуђивано на безусловну казну затвора од најмање шест месеци; да раније није престајао радни однос у државном органу, односно органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, због теже повреде дужности из радног односа.

Радна места, потребан број државних службеника на сваком радном месту, услови за рад на сваком радном месту који се односе на врсту и степен стручне спреме, односно образовања, државни стручни испит или посебан стручни испит и потребно радно искуство у струци, као и потребне компетенције за обављање послова радног места у државном органу одређују се правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу.

2. Стечено прописано образовање

Потребан степен стеченог образовања представља основни услов оспособљености лица за обављање послова инспектора. С обзиром на различиту природу инспекцијских надзора, у Закону о инспекцијском надзору није било могуће, нити је потребно, у тој мери прецизирати потребан степен образовања за сваку инспекцију понаособ.

Зато се овај услов за инспектора налази у одредбама Закона о државним службеницима и Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и посебних закона (најчешће у глави под насловом: „Надзор“).

Конкретна врста и степен образовања кандидата за инспектора уређује се у одредбама посебних закона о инспекцијском надзору.

Тако, на пример, Закон о планирању и изградњи прописује да послове грађевинског инспектора може да обавља лице са стеченим високим образовањем одговарајуће струке, односно смера на студијама другог степена грађевинарства (мастер академских студија, мастер струковних студија, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно дипломирани инжењер грађевинарства или лице са стеченим високим образовањем одговарајуће струке, односно смера на студијама другог степена архитектуре (мастер академских студија, мастер струковних студија, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно дипломирани инжењер архитектуре. Изузетно, послове

инспекцијског надзора који су овим законом поверени општини може да обавља и лице које има високо образовање на студијама првог степена грађевинске или архитектонске струке, односно лице које има вишу школску спрему архитектонске или грађевинске струке.

Закон о ветеринарству прописује да послове ветеринарског инспектора и граничног ветеринарског инспектора може да обавља дипломирани ветеринар.

Лице које обавља послове тржишног инспектора, по Закону о трговини, мора да има стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године.

Радно искуство у струци

Законодавац вреднује сложеност послова инспекцијског надзора и, с тим у вези, прописује трајање радног искуства које омогућава ефикасан и делотворан рад и истовремено код надзираних субјеката потврђује професионалну оспособљеност инспектора за вршење надзора. Радно искуство показује да лице има довољног професионалног искуства и знања о практичном раду у области у којој ће вршити надзор над надзираним субјектима.

За радно место инспектора потребно је одговарајуће радно искуство у струци, које се може одредити као трајање радног искуства и област у којој је стечено радно искуство.

Минимално трајање радног искуства за запошљавање инспектора је **најмање девет месеци радног искуства у струци** или **најмање пет година радног стажа у државним органима**. Реч је о радном искуству потребном за запошљавање у звању млађег сарадника, које представља најниже звање у коме се могу обављати послови инспектора. Избор или напредовање у више знање, захтева дуже радно искуство.

Област у којој је стечено радно искуство прописује се, најчешће, у одредбама посебних закона којима се уређује инспекцијски надзор у појединим областима, заједно са степеном стеченог образовања које се захтева за рад на пословима инспектора. Постојање искуства у струци цени се у сваком појединачном случају, на основу документације коју кандидати достављају у изборном поступку.

Треба истаћи да **посебни закони често прописују дуже трајање радног искуства у струци у односу на општи режим службеничког права**. Тако, рецимо, Закон о планирању и изградњи прописује да послове грађевинског инспектора може обављати лице са стеченим прописаним образовањем и најмање три године радног искуства у струци. Исто тако, примерице, Закон о ветеринарству захтева најмање три године радног искуства за послове ветеринарског инспектора, а најмање пет година радног искуства за граничног ветеринарског инспектора. Закон о комуналним делатностима за републичког комуналног инспектора, односно градског, односно

општинског комуналног инспектора тражи најмање три године радног искуства у струци (члан 32).

3. Положени испити

Положен државни стручни испит

Државни стручни испит је услов за рад прописан **Законом о државним службеницима** и Уредбом о државном стручном испиту („Службени гласник РС“, бр. 86/19 и 28/21 - исправка), којом се уређује програм и начин полагања државног стручног испита у државним органима, састав и начин рада комисије за спровођење државног стручног испита, трошкови полагања државног стручног испита, изглед обрасца уверења о положеном државном стручном испиту, начин издавања уверења о положеном државном стручном испиту и начин уписа и вођења евиденције о положеном државном стручном испиту. И Закон о државној управи у члану 84. став 2. утврђује да државни службеник може да ради на пословима државне управе ако је положио државни стручни испит, према закону којим се уређује положај државних службеника.

Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у члану 131. став 1. прописано је да је службеник, који је у радном односу на неодређено време, дужан да има положен државни стручни испит.

Чланом 45. став 2. Закона о државним службеницима предвиђено је да као државни службеник на извршилачком радном месту може да се запосли и лице које нема положен државни стручни испит, али је дужно да га положи у року утврђеном овим законом. Исто је предвиђено за службенике органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у члану 47. став 6. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Државни службеник на пробном раду који је радни однос засновао на неодређено време и државни службеник који је засновао радни однос на неодређено време, а који нема положен државни стручни испит полаже државни стручни испит у року од шест месеци од дана заснивања радног односа. Приправник полаже државни стручни испит до окончања приправничког стажа.

Уколико државни службеник не положи државни стручни испит, престаје му радни однос.

Службеник аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе на пробном раду који је радни однос засновао на неодређено време полаже државни стручни испит до окончања пробног рада. Службеник, који је у радном односу на неодређено време дужан је да има положен државни стручни испит. Службеник који је у радном односу на неодређено време, а коме пробни рад није обавезан, као и службеник који је засновао радни однос на неодређено време, а нема положен државни стручни испит, полаже државни стручни испит у року од шест месеци од дана заснивања радног

односа. Службеник који има положен стручни испит за запослене у државним органима не полаже државни стручни испит.

Положен испит за инспектора

Чланом 102а Закона о државним службеницима прописано је да законом може да се предвиди и посебан стручни испит који се полаже ради запослења на радним местима са посебним дужностима и овлашћењима. Испит за инспектора је **посебан стручни испит** који се полаже пред комисијом коју образује министар надлежан за послове државне управе.

Програм испита обухвата следеће области – испитних предмета:

- 1) Општи управни поступак и основи управних спорова;
- 2) Закон о инспекцијском надзору и пратећи прописи и општи акти;
- 3) Основи права привредних друштава и других привредних субјеката и привредног пословања;
- 4) Основи казненог права и казnenих поступака; и,
- 5) Вештине потребне за вршење инспекцијског надзора.

Правилник о програму и начину спровођења испита за инспекторе прописује и ослобађање обавезе полагања одређених испитних предмета за поједине кандидате. Обавезе полагања испита у целости су ослобођени инспектори који на дан ступања на снагу Закона о инспекцијском надзору имају најмање седам година радног искуства на пословима инспекцијског надзора и они нису дужни да полажу испит за инспектора. Овај период професионалног искуства у инспекцији изражава висок степен знања и оспособљености инспектора, због чега полагање посебног испита за инспекторе није потребно.⁷²

Циљ испита за инспекторе јесте усвајање нових знања и вештина потребних за делотворно вршење инспекцијског надзора, повећање стручности инспектора и њихово оспособљавање за квалитетну примену одредаба Закона о инспекцијском надзору. Стога, обавезу полагања испита у прописаним роковима имају и:

1. Лице на пробном раду које је радни однос засновало на радном месту инспектора на неодређено време и лице које је засновало радни однос на радном месту инспектора на неодређено време, а нема положен испит за инспектора – у року од шест месеци од дана заснивања радног односа; и,
2. Лице које је први пут засновало радни однос у струци и оспособљава се за самосталан рад на пословима радног места инспектора – до окончања приправничког стажа.

Ако, пак, ова лица не положе испит за инспектора у прописаним роковима, престаје им радни однос. Лице које је у инспекцијском органу запослено на радном месту инспектора, а нема положен испит за инспектора, у прелазном периоду (или: условном периоду) од шест месеци од дана заснивања радног односа, тј. до полагања испита за инспектора, овлашћено је да обавља послове из описа свог радног места,

⁷² Оваква логика за ослобађање од обавезе полагања посебног испита постоји и у одређеним другим професијама. Један од примера је обавеза полагања адвокатског испита ради уписа у именик адвоката, по коме кандидат који је обављао судијску или јавнотужилачку функцију најмање 12 година не полаже адвокатски испит.

односно спроводи инспекцијске надзоре, што укључује вођење поступка, доношење и издавање управних и других аката, зависно од звања у које је разврстано и овлашћења која има. Ако би се десило да протекне шест месеци од дана заснивања радног односа, а да инспектор не положи испит за инспектора, од тада ово лице не би више могло да обавља послове инспектора, а закон прописује да том лицу престаје радни однос, односно да не може бити распоређено на радно место инспектора. Наступио би законом постављени раскидни услов за обављање послова инспектора у виду неположеног испита. Услов може бити такав да од његовог наступања зависи настанак одређених права, обавеза, правних дејстава – и то је одложни услов, или да у случају његовог наступања долази до престанка одређених права, обавеза, правних дејстава – и то је раскидни услов. Испит за инспектора као услов радног места и обављања послова за лице које је засновало радни однос на месту инспектора а није положило овај испит, дакле, није одложни, тј. да би било потребно да се чека да лице које је засновало радни однос на радном месту инспектора положи испит за инспектора да би почело да спроводи инспекцијске надзоре и обавља друге послове инспектора, него је у питању раскидни услов за случај да ово лице не положи испит за инспектора. Ако лице у утврђеном року положи испит за инспектора, једноставно је испунило и тај услов радног места и наставља да ради свој посао (раскидни услов није наступио).

Други услови прописани за рад у органима државне управе

У зависности од карактеристика области инспекцијског надзора, посебним законима се могу прописати и посебни услови за избор у звање инспектора. Регулација појединих делатности и грана привреде може условити и одступање од општег режима за звање инспектора, као и поверавање појединих стручних послова инспекције.

У одређеним областима полагање стручног испита је услов за самосталан рад у одређеној делатности. **Закон о ветеринарству** прописује да послове ветеринарског инспектора, односно граничног ветеринарског инспектора, може да обавља дипломирани ветеринар **са положеним стручним испитом**. Реч је о стручном испиту који, у складу са одредбама чл. 31, 33. и 34. Закона о ветеринарству, полажу сви ветеринарски радници (ветеринари и ветеринарски техничари), пред испитном комисијом коју образује министар ради организовања и обављања полагања стручног испита у министарству надлежном за послове ветеринарства. Овај испит полаже се након обављеног приправничког стања у трајању од годину дана, због чега је захтев за положеним испитом, практично, обухваћен законским условом у погледу потребног радног искуства за инспектора (најмање три године за ветеринарског инспектора, односно најмање пет година за граничног ветеринарског инспектора).

Закон о трговини прописује да лице које обавља послове тржишног инспектора мора да има стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године, односно друге услове одређене законом који уређује права и дужности државних службеника, другим прописом и актом о унутрашњем уређењу и

систематизацији радних места у министарству надлежном за послове трговине, као и положен испит за инспектора, у складу са законом којим се уређује инспекцијски надзор.

Овај закон прописује и **посебан стручни испит за тржишног инспектора**, као додатни услов. Испит се полаже по утврђеном програму и састоји се од:

- 1) писменог рада — израда нацрта решења и нацрта захтева за покретање прекршајног поступка, у вези поступка инспекцијског надзора у складу са Законом о трговини; и,
- 2) решавања теста — одговори на питања уређена Законом о трговини.

Обавезу полагања посебног стручног испита имају тржишни инспектори у Министарству трговине, туризма и телекомуникација, као и комунални инспектори јединица локалне самоуправе које обављају поверене послове прописане Законом о трговини.

4. Звања инспектора

Унутар службеничког система постоји подела радних места државних службеника, која важи и за инспекторе као државне службенике и службенике аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Радна места инспектора су **извршилачка радна места**, која се разликују у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности.

Закон о државној управи у члану 84. став 3. прописује да за вођење управног поступка и одлучивање о правима и обавезама физичких и правних лица може бити овлашћен државни службеник који има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године.

Закон о инспекцијском надзору разликује звања инспектора и обим овлашћења и дужности које имају у вези са инспекцијским надзором. Вођење поступка и изрицање управних мера може вршити инспектор у звању вишег саветника, самосталног саветника или саветника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом, док овлашћење за вођење поступка или предузимање радњи у инспекцијском надзору може имати и инспектор у звању млађег саветника, сарадника или млађег сарадника или одговарајућем звању инспектора утврђеног посебним прописом.⁷³ Таква подела је сагласна и одредба члана 39. став 2. Закона о општем управном поступку, по коме овлашћено службено лице јесте лице које је распоређено на радно место које чине и послови вођења поступка и одлучивања у управној ствари или само послови вођења поступка или предузимања појединих радњи у поступку.

Оба закона, зависно од звања, раздвајају две категорије инспектора, који обављају различите послове и различита овлашћења. Овом поделом послова и организацијом рада омогућава се да инспектори у нижим звањима спроводе поступак, изводе доказе или сачине записник и припреме нацрт мера које треба изрећи, односно решења које треба донети. Његов рад би био контролисан од инспектора у старијим

⁷³ Члан 46. став 2. Закона о инспекцијском надзору.

звањима, који ће донети одговарајуће решење и, по потреби, унети одговарајуће измене у припремљени нацрт одлуке.

Распоређивање у различита звања и напредовање инспектора зависи од радне успешности и потреба државног органа. Извршилачка радна места се разврставају у звања да би се исказао њихов значај и допринос у остваривању циљева рада органа. Извршилачка радна места описују се у правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органу, где се за свако извршилачко радно место наводи и звање у које је оно разврстано. Извршилачка радна места разврставају се тако што се на опис свих послова радног места примене мерила за процену радног места и потом одреди звање које најбоље одговара радном месту. Мерила за процену радног места су: сложеност послова, самосталност у раду, одговорност, пословна комуникација и квалификације.

Сложеност послова је мерило којим се изражава ниво општости правила (технике, логике, права и слично) на којима су утемељени послови, слобода стваралаштва и коришћење нових метода у раду, док је самосталност у раду - мерило којим се изражава у којој мери се посао врши по општим или појединачним усмерењима и упутствима руководиоца и у којој мери се врши под његовим надзором. Одговорност је мерило којим се изражава колико послови утичу на остваривање циљева рада органа, што најпре подразумева одговорност за сопствене послове и одлучивање, али може да укључи и одговорност за одређивање и распоређивање радних задатака и надзор над њиховим извршавањем (одговорност за руковођење), а пословна комуникација је мерило којим се изражава врста контаката у раду и њихов значај за остваривање циљева рада органа. Потребне квалификације су мерило којим се изражавају знања и радно искуство које је потребно за делотворан рад на радном месту.

Закон о систему плата запослених у јавном сектору (чија примена је одложена) одређује сложеност послова као критеријум којим се изражава сложеност задатака, поступака и метода рада, потребан степен креативности и знања приликом извршавања задатака, односно доношења одлука, као и у примени и развоју нових метода рада, у оквиру сврставања радних места, односно звања и положаја у платне групе врши се полазећи од критеријума за вредновање послова који се обављају на одговарајућем радном месту, односно у одговарајућем звању или на положају.

Закон о државним службеницима прописује да су звања државних службеника и намештеника: виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт.

У звању **вишег саветника** раде се најсложенији послови (висок ниво сложености послова) који знатно утичу на одређивање политике или постизање резултата у некој области из делокруга државног органа, који захтевају стваралачке способности, предузимљивост и висок степен стручности, самосталности и искуства, уз обраћање претпостављеном само о питањима вођења политике. Подразумева веома висок ниво одговорности – одговорност за послове и одлуке којима се знатно утиче на одређивање или спровођење политике, што може да укључи одговорност за руковођење, и сталну пословна комуникацију на веома високом нивоу – контакте унутар и изван органа, у којима се делотворно преносе информације које служе

остваривању циљева рада органа. За рад на пословима у звању вишег саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање седам година радног искуства у струци.

У звању **самосталног саветника** раде се сложени послови (висок ниво сложености послова) који захтевају посебно специјалистичко знање и искуство, аналитичке способности, самосталан рад без надзора претпостављеног и доношење одлука у сложеним случајевима уз само општа усмерења и упутства претпостављеног. Подразумева висок ниво одговорности – одговорност за послове и одлуке којима се битно утиче на остваривање циљева рада уже унутрашње јединице, што може да укључи одговорност за руковођење, и редовну пословну комуникацију на високом нивоу – контакте унутар и изван органа, у којима је понекад потребно да се делотворно пренесу информације које служе остваривању циљева рада уже унутрашње јединице. За рад на пословима у звању самосталног саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног искуства у струци.

У звању **саветника** раде се сложени послови (висок ниво сложености послова) који су најчешће прецизно одређени и подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника са јасним оквиром самосталног деловања, уз повремен надзор претпостављеног. Послови захтевају способност да се проблеми решавају без појединачних упутстава претпостављеног и уз обраћање претпостављеном само кад је проблем сложен и захтева додатно знање и искуство. Подразумева умерено висок ниво одговорности – одговорност за правилну примену утврђених метода рада, поступака и стручних техника, што може да укључи одговорност за руковођење, и умерено висок ниво учесталости пословне комуникације – контакте унутар и изван органа, чија је сврха пружање савета и прикупљање или размена битних информација. За рад на пословима у звању саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање три године радног искуства у струци.

У звању **млађег саветника** раде се сложени послови (средњи ниво сложености послова) који подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника унутар прецизно одређеног оквира деловања, уз редован надзор претпостављеног, и доношење одлука на основу постојеће праксе или општих и појединачних упутстава претпостављеног. Послови захтевају способност решавања мањих техничких или процедуралних проблема. Подразумева средњи ниво

одговорности – одговорност за правилну примену утврђених метода рада, поступака и стручних техника, што не укључује одговорност за руковођење, и средњи ниво повремене пословне комуникације – контакте унутар и изван органа, чија је сврха прикупљање или размена информација. За рад на пословима у звању млађег саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање једну годину радног искуства у струци или најмање пет година радног стажа у државним органима.

Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе одређује да су извршилачка радна места - сва радна места која нису положаји, укључујући и радна места руководиоца унутрашњих организационих јединица. Непосредни руководиоца је службеник који руководи унутрашњом организационом јединицом у којој је систематизовано радно место. Радна места и њихово разврставање по звањима уређују се правилником о систематизацији радних места.

Извршилачка радна места разврставају се по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад. Радно место руководиоца унутрашње организационе јединице не може бити разврстано у звање ниже од звања осталих радних места у њој.

Према Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, звања запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе су: самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, виши референт, референт и млађи референт, а изузетно, у органима аутономне покрајине и града Београда утврђује се и звање виши саветник.

У звању **вишег саветника** обављају се најсложенији стручни послови који захтевају стваралачке способности, предузимљивост и висок степен стручности, самосталности и искуства. За рад на пословима у звању вишег саветника службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање седам година радног искуства у струци.

У звању **самосталног саветника** обављају се сложени стручни послови који захтевају посебно специјалистичко знање и искуство, аналитичке способности, самосталан рад без надзора непосредног руководиоца и доношење одлука у сложеним случајевима само уз општа усмерења и упутства непосредног руководиоца. За рад на пословима у звању самосталног саветника службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног искуства у струци.

У звању **саветника** обављају се сложени послови који су најчешће прецизно одређени и подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника са јасним оквиром самосталног деловања, уз повремени надзор непосредног руководиоца. Послови захтевају способност да се проблеми решавају без појединачних

упутстава непосредног руководиоца и уз обраћање непосредном руководиоцу само кад је проблем сложен и захтева додатно знање и искуство. За рад на пословима у звању саветника службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање три године радног искуства у струци.

У звању **млађег саветника** обављају се сложени послови који подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника унутар прецизно одређеног оквира деловања, уз редован надзор непосредног руководиоца и доношење одлука на основу постојеће праксе или општих и појединачних упутстава непосредног руководиоца. Послови захтевају способност решавања мањих техничких или процедуралних проблема. За рад на пословима у звању млађег саветника службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и завршен приправнички стаж или најмање пет година проведених у радном односу код послодавца из члана 1. ст. 1. и 2. овог закона. За разлику од млађег саветника - државног службеника, за млађег саветника – службеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе није неопходан услов од најмање једну годину радног искуства у струци, али је неопходан завршен приправнички стаж (алтернативно: најмање пет година проведених у радном односу код послодавца).

Према томе, Законом о државним службеницима и Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе на једнообразан начин уређени су послови који се обављају у звањима у која се јавни службеници разврставају и услови за та звања, уз мање разлике које произлазе из врсте послова који се обављају на различитим нивоима јавне власти, попут услова за вишег саветника – државног службеника у виду обављања послова који знатно утичу на одређивање политике или постизање резултата у некој области из делокруга државног органа, уз обраћање претпостављеном само о питањима вођења политике, што није садржано у опису послова вишег саветника у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе.

У звању **сарадника** обављају се мање сложени стручни послови у примени поступака, метода и техника рада уз надзор, усмерења и упутства службеника у вишим звањима. Ови послови се састоје од ограниченог круга међусобно повезаних задатака у једној области. За рад на пословима у звању сарадника службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године и најмање три године радног искуства у струци. Имајући у виду опис послова и услове за сарадника, налазимо да је ово звање неподесно за обављање посла инспектора.

У звању **млађег сарадника** обављају се једноставнији стручни послови као и административно-технички послови уз надзор, упутства и детаљна усмерења службеника у вишим звањима. Ови послови се састоје од ограниченог круга међусобно повезаних задатака у једној области. За рад на пословима у звању млађег сарадника службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године и завршен приправнички стаж или најмање пет година проведених у радном односу код послодавца из члана 1. ст. 1. и 2. овог закона. Имајући

у виду опис послова и услове за млађег сарадника, налазимо да је ово звање неподесно за обављање посла инспектора.

Следствено законском оквиру, шифарник радних места код корисника јавних средстава, утврђен на основу Уредбе о шифарнику радних места („Службени гласник РС“, број 48/18), којом се утврђују шифре радних места на основу којих корисници јавних средстава уносе податке о радном месту на којем раде запослена, изабрана, именована и постављена лица у Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава, не утврђује посебно радно место, односно посебна звања за инспекторе, него, у складу са законом, утврђује звања државних службеника и посебна звања државних службеника у складу са посебним законима, те звања службеника у органима аутономне покрајине, града Београда и јединице локалне самоуправе.

**Изводи из Шифарника радних места код корисника јавних средстава (1 и 2) –
звања државних службеника и службеника у органима аутономне покрајине,
града Београда и јединице локалне самоуправе**

ОЗНАКА ГРУПЕ/ ПОДГРУПЕ/ РАДНОГ МЕСТА	ШИФР А	Прилог ШИФАРНИК
А		РАДНА МЕСТА У ОРГАНИМА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ, ДРУГИМ ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА, ОРГАНИМА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ И ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ*
		*Подаци се уносе за сва радна места сврстана у одговарајуће звање, односно положај.
А01		ЗВАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА
01	А010100	Виши саветник
02	А010200	Самостални саветник
03	А010300	Саветник
04	А010400	Млађи саветник
05	А010500	Сарадник
06	А010600	Млађи сарадник
07	А010700	Референт

08	A010800	Млађи референт

A09		ЗВАЊА СЛУЖБЕНИКА У ОРГАНИМА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ
01	A090100	Виши саветник
02	A090200	Самостални саветник
03	A090300	Саветник
04	A090400	Млађи саветник
05	A090500	Сарадник
06	A090600	Млађи сарадник
07	A090700	Виши референт
08	A090800	Референт
09	A090900	Млађи референт
A10		ЗВАЊА СЛУЖБЕНИКА У ОРГАНУ ГРАДА БЕОГРАДА
01	A100100	Виши саветник
02	A100200	Самостални саветник
03	A100300	Саветник
04	A100400	Млађи саветник
05	A100500	Сарадник
06	A100600	Млађи сарадник
07	A100700	Виши референт

08	A100800	Референт
09	A100900	Млађи референт
A11		ЗВАЊА СЛУЖБЕНИКА У ОРГАНИМА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
01	A110100	Самостални саветник
02	A110200	Саветник
03	A110300	Млађи саветник
04	A110400	Сарадник
05	A110500	Млађи сарадник
06	A110600	Виши референт
07	A110700	Референт
08	A110800	Млађи референт

Код одређених врста државних службеника среће се разврставање у посебна звања, што се одређује посебним законима, у складу са чланом 32. став 2. Закона о државним службеницима, којим је прописано да се подела радних места на којима се обављају безбедносно обавештајни послови, дипломатско-конзуларни послови, послови извршења кривичних санкција, послови који подразумевају примену посебних прописа из надлежности поступања полиције и примену царинских и пореских правила, поступка и администрације, одређује посебним законом.

Тако, Законом о царинској служби („Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 144/20) и Уредбом о разврставању радних места и мерилима за опис посла радних места царинских службеника („Службени гласник РС“, број 26/19) одређено је да се царинска звања у која се разврставају радна места царинских службеника, и то: виши царински саветник, виши царински инспектор, самостални царински саветник, самостални царински инспектор, царински саветник, царински инспектор, млађи царински саветник, млађи царински инспектор, царински сарадник, царински прегледач, млађи царински сарадник, млађи царински прегледач, царински референт, царински надзорник, млађи царински референт и млађи царински надзорник.

Да би радно место било разврстано у звање **вишег царинског инспектора**, по правилу треба на следећи начин да испуњава мерила:

- ✓ веома висока сложеност послова - најсложенији послови царинске службе и са њима повезани послови у којима се стваралачки и применом нових метода у

раду знатно утиче на одређивање политике и постизање резултата у некој области из делокруга Управе царина;

- ✓ веома висок ниво самосталности у раду - самосталност у раду и у одлучивању о најсложенијим стручним питањима ограничена је једино општим усмерењима руководиоца која се тичу политике органа, стваралачка способност, искуство и предузимљивост;
- ✓ веома висок ниво одговорности - одговорност за послове и одлуке којима се знатно утиче на одређивање или спровођење политике, што може да укључи одговорност за руковођење;
- ✓ стална пословна комуникација на веома високом нивоу - контакти унутар и изван органа, у којима се делотворно преносе информације које служе остваривању циљева рада органа;
- ✓ квалификације - стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање седам година радног искуства у струци.

Да би радно место било разврстано у звање **самосталног царинског инспектора**, по правилу, треба на следећи начин да испуњава мерила:

- ✓ висок ниво сложености послова - сложени послови царинске службе и са њима повезани послови у којима се стваралачки или применом нових метода у раду битно утиче на остваривање циљева рада уже унутрашње организационе јединице;
- ✓ висок ниво самосталности у раду - самосталност у раду и доношењу одлука ограничена је једино општим усмерењима и општим упутствима претпостављеног;
- ✓ висок ниво одговорности - одговорност за послове и одлуке којима се битно утиче на остваривање циљева рада уже унутрашње организационе јединице, што може да укључи одговорност за руковођење, специјалистичко знање и искуство, аналитичка способност;
- ✓ редовна пословна комуникација на високом нивоу - контакти унутар и изван органа, у којима је понекад потребно да се делотворно пренесу информације које служе остваривању циљева рада уже унутрашње организационе јединице;
- ✓ квалификације - стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног искуства у струци.

Да би радно место било разврстано у звање **царинског инспектора**, по правилу треба на следећи начин да испуњава мерила:

- ✓ умерено висок ниво сложености послова царинске службе и са њима повезани послови - најчешће прецизно одређени који захтевају способност да се проблеми решавају без појединачних упутстава, углавном су прецизно одређени и подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника;

- ✓ умерено висок ниво самосталности у раду - самосталност у раду ограничена је повременим надзором претпостављеног и помоћи претпостављеног кад решавање сложених стручних проблема захтева додатно знање и искуство;
- ✓ умерено висок ниво одговорности - одговорност за правилну примену утврђених метода рада, поступака и стручних техника, што може да укључи одговорност за руковођење;
- ✓ умерено висок ниво учесталости пословне комуникације - контакти унутар и изван органа, чија је сврха пружање савета и прикупљање или размена битних информација;
- ✓ квалификације - стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање три године радног искуства у струци.

Да би радно место било разврстано у звање **млађег царинског инспектора**, по правилу треба на следећи начин да испуњава мерила:

- ✓ средњи ниво сложености послова - прецизно одређени, али сложени послови у којима се, применом утврђених метода рада, поступака или стручних техника, пружа стручна подршка царинским службеницима који раде послове у вишим звањима;
- ✓ средњи ниво самосталности у раду - самосталност у раду ограничена је редовним надзором претпостављеног и његовим општим и појединачним упутствима за доношење одлука на основу постојеће праксе и решавања сложенијих методолошких, процедуралних или техничких проблема;
- ✓ средњи ниво одговорности - одговорност за правилну примену утврђених метода рада, поступака и стручних техника, што не укључује одговорност за руковођење;
- ✓ средњи ниво повремене пословне комуникације - контакти унутар и изван органа, чија је сврха прикупљање или размена информација;
- ✓ квалификације - стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и завршен приправнички стаж или најмање пет година радног стажа у државним органима.

Код преузимања царинских службеника у други државни орган, царинска звања уподобљавају се звањима државних службеника, и то: виши царински инспектор звању виши саветник, самостални царински инспектор звању самостални саветник, царински инспектор звању саветник, а млађи царински инспектор звању млађи саветник.

**Извод из Шифарника радних места код корисника јавних средстава (3) –
посебна звања царинских службеника**

ОЗНАКА ГРУПЕ/ ПОДГРУПЕ/ РАДНОГ МЕСТА	ШИФР А	Прилог ШИФАРНИК
A03		ПОСЕБНА ЗВАЊА ЦАРИНСКИХ СЛУЖБЕНИКА
01	A030100	Виши царински саветник
02	A030200	Виши царински инспектор
03	A030300	Самостални царински саветник
04	A030400	Самостални царински инспектор
05	A030500	Царински саветник
06	A030600	Царински инспектор
07	A030700	Млађи царински саветник
08	A030800	Млађи царински инспектор
09	A030900	Царински сарадник
10	A031000	Царински прегледач
11	A031100	Млађи царински сарадник
12	A031200	Млађи царински прегледач
13	A031300	Царински референт
14	A031400	Царински надзорник
15	A031500	Млађи царински референт
16	A031600	Млађи царински надзорник

Према Закону о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/2002, 84/2002 - испр., 23/2003 - испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - др. закон, 62/2006 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019 и 144/2020), члан 169к, **радна места пореских службеника** разврставају се по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад, и то су:

- ✓ са средњим образовањем: млађи порески референт, порески референт и виши порески референт;
- ✓ са високим образовањем стеченим на основним академским студијама у обиму од најмање 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године: млађи порески сарадник, порески сарадник и виши порески сарадник;
- ✓ са високим образовањем стеченим на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету: млађи порески саветник, порески саветник, порески саветник II, виши порески саветник и главни порески саветник.

За рад на овим извршилачким радним местима потребно је да порески службеници, поред општих услова утврђених законом, испуњавају следеће услове, и то за рад на пословима са високим образовањем стеченим на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету:

- ✓ млађи порески саветник - завршен приправнички стаж или најмање пет година радног стажа у државним органима;
- ✓ порески саветник - најмање три године радног искуства у струци;
- ✓ порески саветник I - најмање пет година радног искуства у струци;
- ✓ виши порески саветник - најмање седам година радног искуства у струци;
- ✓ главни порески саветник - најмање девет година радног искуства у струци.

Порески службеници са одговарајућим образовањем стичу почетно звање млађег пореског референта, млађег пореског сарадника и млађег пореског саветника, по завршеном приправничком стажу и положеном државном стручном испиту.

Према претходним законским решењима Закона о пореском поступку и пореској администрацији, пре измена и допуна, чланом 169к било је прописано да су звања пореских службеника у основним функцијама Пореске управе:

- ✓ са средњом стручном спремом: млађи порески контролор, порески контролор, виши порески контролор;

- ✓ са вишом стручном спремом: млађи порезник - стручни сарадник, порезник - стручни сарадник и виши порезник - стручни сарадник;
- ✓ са високом стручном спремом: млађи порески инспектор, порески инспектор, порески инспектор II, порески инспектор I, виши порески инспектор II, виши порески инспектор I, самостални порески инспектор, главни порески саветник.

Табела ХУ

**Извод из Шифарника радних места код корисника јавних средстава (3) –
посебна звања пореских службеника**

ОЗНАКА ГРУПЕ/ ПОДГРУПЕ/ РАДНОГ МЕСТА	ШИФР А	Прилог ШИФАРНИК
01	A020100	Главни порески саветник
02	A020200	Самостални порески инспектор
03	A020300	Виши порески инспектор I
04	A020400	Виши порески инспектор II
05	A020500	Порески инспектор I
06	A020600	Порески инспектор II
07	A020700	Порески инспектор
08	A020800	Млађи порески инспектор
09	A020900	Виши порезник - стручни сарадник
10	A021000	Порезник - стручни сарадник
11	A021100	Млађи порезник - стручни сарадник
12	A021200	Виши порески контролор
13	A021300	Порески контролор

14	A021400	Млађи порески контролор
15	A021500	Самостални порески саветник
16	A021600	Виши порески саветник
17	A021700	Порески саветник I
18	A021800	Порески саветник
19	A021900	Млађи порески саветник
20	A022000	Виши порески сарадник
21	A022100	Порески сарадник
22	A022200	Млађи порески сарадник
23	A022300	Виши порески референт
24	A022400	Порески референт
25	A022500	Млађи порески референт

У складу са **Законом о извршењу кривичних санкција** ("Службени гласник РС", бр. 55/14 и 35/19), члан 258, радна места државних службеника у Управи за озвршење кривичних санкција деле се на положаје, кривично извршна радна места, радна места за обављање послова у служби за обезбеђење и извршилачка радна места. Кривично извршна радна места и радна места за обављање послова у служби за обезбеђење су радна места на којима се обављају послови који подразумевају примену прописа који се односе на обављање послова извршења кривичних санкција и која се разврставају у посебна звања у извршењу кривичних санкција. Кривично извршна радна места разврставају се у посебна звања, и то са високим образовањем на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким струковним студијама, специјалистичким академским студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету - млађи кривично извршни саветник, кривично извршни саветник, самостални кривично извршни саветник, виши кривично извршни саветник трећег ранга, виши кривично извршни саветник другог ранга и виши кривично извршни саветник првог ранга, док се радна места за обављање послова у служби за обезбеђење разврставају у следећа посебна звања, и то са високим образовањем на основним академским студијама у

обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким струковним студијама, специјалистичким академским студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету - млађи заповедник, заповедник и старији заповедник.

Да би радно место било разврстано у посебно звање, неопходно је да је посебним прописом утврђено као радно место на којем се стаж осигурања рачуна у увећаном трајању, или да испуњава најмање један од следећих услова:

- ✓ да послове радног места обавља државни службеник који у смислу овог закона има статус овлашћеног службеног лица;
- ✓ да се радно место састоји од послова који по својој природи, садржини, опису и значају претежно подразумевају рад са лицима лишеним слободе у непосредном контакту;
- ✓ да се радно место састоји од послова којима се обједињују, координирају, усмеравају или надзиру поједини радни процеси у Управи као целини и свим заводима у саставу Управе.

5. Описи инспекцијских послова

У наставку, дају се стандардни описи инспекцијских послова, односно радног места инспектора према звањима:

Виши саветник (*Виши инспектор*):

- 1) Спроводи инспекцијски надзор и превентивно деловање;
- 2) поступа по представкама и извештава подносиоце о предузетим радњама и мерама и даје обавештења странкама;
- 3) подноси пријаве надлежним органима у складу са својим овлашћењима и закључује споразуме о признавању прекршаја;
- 4) води евиденције о извршеним инспекцијским надзорима;
- 5) пружа стручну и саветодавну помоћ надзираном субјекту у најсложенијим стварима;
- 6) иницира самопроверу испуњености захтева из контролне листе и самопроцену ризика код надзираних субјеката и предлаже даље поступање;
- 7) припрема предлоге контролних листа, плана инспекцијског надзора и годишњег извештаја о раду;
- 8) прати примену прописа и стање из делокруга рада инспекције и израђује стручна упутства за обављање инспекцијског надзора;
- 9) координира спровођење инспекцијског надзора и сарадњу са надлежним органима;
- 10) припрема предлоге иницијатива за измене и доношење нових прописа.

Самостални саветник (*Инспектор I*):

- 1) Спроводи инспекцијски надзор и превентивно деловање;
- 2) поступа по представкама и извештава подносиоце о предузетим радњама и мерама и даје обавештења странкама;

- 3) подноси пријаве надлежним органима у складу са својим овлашћењима и закључује споразуме о признавању прекршаја;
- 4) води евиденције о извршеним инспекцијским надзорима;
- 5) пружа стручну и саветодавну помоћ надзираном субјекту у сложенијим стварима;
- 6) анализира извештаје о самопровери и самопроцени надзираних субјеката ;
- 7) учествује у изради предлога контролних листа, плана инспекцијског надзора и годишњег извештаја о раду;
- 8) прати примену прописа и стање из делокруга рада инспекције и израђује анализе и извештаје;
- 9) учествује у припреми предлога иницијатива за измене и доношење нових прописа.

Саветник (Инспектор II):

- 1) Спроводи инспекцијски надзор и превентивно деловање;
- 2) поступа по представкама и извештава подносиоце о предузетим радњама и мерама и даје обавештења странкама;
- 3) подноси пријаве надлежним органима у складу са својим овлашћењима и закључује споразуме о признавању прекршаја;
- 4) води евиденције о извршеним инспекцијским надзорима;
- 5) пружа стручну и саветодавну помоћ надзираном субјекту;
- 6) прати примену прописа из делокруга рада инспекције и учествује у изради анализа и извештаја.

Млађи саветник (Млађи инспектор):

- 1) Предузима радње у поступку инспекцијског надзора;
- 2) поступа по представкама и извештава подносиоце о предузетим радњама и даје обавештења странкама;
- 3) води евиденције о извршеним инспекцијским надзорима;
- 4) прикупља податке о претходним инспекцијским надзорима и друге податке од значаја за предстојећи инспекцијски надзор;
- 5) прати примену прописа из делокруга рада инспекције и учествује у изради анализа и извештаја.

Ови стандардни описи послова односе се на радна места инспектора разврстана по звањима од вишег саветника до млађег саветника и не садрже описе послова руководиоца инспекције, јер би због своје сложености битно утицали на разврставање. Описи послова руководиоца инспекције могу се уносити кроз описе послова инспектора који је одређен да буде руководилац инспекције, тако да опис посла гласи: „обавља послове руководиоца инспекције“, без конкретног навођења сваког појединачног описа посла.

Приликом разврставања инспекцијских послова потребно је обратити нарочиту пажњу на време које се проведе у вршењу сваког посла (проценат), што се приказује у обрасцу претходног и коначног описа радног места. Да би се извршило правилно разврставање радних места у звање вишег саветника и самосталног саветника, требало

би за послове који су различити од послова саветника одредити проценат од 60 % радног времена.

Имајући у виду да је чланом 46. став 2. Закона о инспекцијском надзору прописано да инспекцијски надзор може обављати лице које испуњава прописане услове, и то: у звању вишег саветника, самосталног саветника или саветника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом - за вођење поступка и изрицање управних мера у инспекцијском надзору, и у звању млађег саветника, сарадника или млађег сарадника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом - за вођење поступка или предузимање радњи у инспекцијском надзору, инспектору у звању млађег саветника, са најмање једном годином радног искуства у струци, може бити поверено обављање следећих послова: преглед пословног простора, односно простора у којем се обавља делатност; увид у документацију; узимање писаних и усмених изјава странака, односно сведока или службених лица, као и да позива ова лица да дају изјаве о питањима од значаја за предмет надзора; одређивање, односно узимање узорака, уз испуњеност услова за обављање ових послова према одговарајућим стандардима; сачињавање службених белешки и сл.

Инспекцијски послови не обухватају само превентивно деловање (спровођење службених саветодавних посета, спровођења самопровера и самопроцена и др.), вођење поступака инспекцијског надзора, изрицање управних мера, откривање прекршаја, заступање прекршајне оптужбе и терет доказивања прекршаја, односно издавање прекршајног налога, односно закључивање споразума о признању прекршаја, него и аналитичке послове праћења стања у области под надзором, процене ризика и припреме плана инспекцијског надзора – вишегодишњег, годишњег и оперативних планова, преко спровођења регулаторних активности активности (иницијативе за измене и допуне закона и других прописа, учешће у радним групама за измене прописа, радним групама за усклађивање законодавства Републике Србије са регулативом Европске уније и др.), до вршења унутрашње контроле инспекције и извршења решења које доносе инспектори.

Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе у члану 21. уређена је унутрашња јединица за планска документа и подршку управљању, прописивањем да су министарства, органи у саставу и посебне организације дужни да одреде унутрашњу јединицу у којој ће се обављати послови:

- ✓ пружања стручне подршке у припреми планских докумената из делокруга органа;
- ✓ прикупљања података неопходних за праћење остваривања циљева утврђених планским документима из делокруга органа кроз показатеље учинка;
- ✓ анализе прикупљених података;
- ✓ праћење спровођења и извештавања о спровођењу планских докумената из делокруга органа;
- ✓ пружања стручне подршке развоју финансијског управљања и контроле.

Модерна инспекција све више има аналитичку функцију, како би ефикасно управљала јавним ризицима, обезбедила потпору за превентивно деловање и друго вршење надзорне функције и обезбедила поштовање закона. У том смислу, Законом о

инспекцијском надзору (члан 8.) утврђено је да инспекција прикупља податке и прати и анализира стање у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу, а ти послови укључују прикупљање и анализу података добијених помоћу контролних листи, вођењем анкета и истраживања јавног мњења и другим непосредним прикупљањем података (нпр. анкете и упитници), података прибављених од државних органа и ималаца јавних овлашћења, статистичких и других података, прикупљање и анализу инспекцијске, управне, судске и пословне праксе из одговарајуће области инспекцијског надзора и друге сродне послове. На основу утврђеног стања и процене ризика инспекција припрема план инспекцијског надзора, иницира доношење, измене и допуне закона и других прописа, уједначава и објављује праксу инспекцијског надзора, предузима превентивне активности и предлаже органима управе и имаоцима јавних овлашћења предузимање активности и мера на које су овлашћени.

Одредбе о праћењу и анализи стања су у сагласности са одредбама члана 13. Закона о државној управи, којим је прописано да органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена.

Ризик, у смислу инспекцијског надзора, представља комбинацију (садејство) вероватноће настанка штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, које могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта и вероватне тежине тих последица.

Вршење инспекцијског надзора, као надзора над применом закона и подзаконских прописа, засновано је на процени ризика и управљању ризицима. Закон о инспекцијском надзору регулише јавне ризике – ризике по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе (живот и здравље људи, безбедност, имовина, права запослених и радно ангажованих лица, здрава животна средина, здравље и добробит биљака и животиња, привредни развој, поштена тржишна утакмица и др., према делокругу инспекције), путем поступка инспекцијског надзора и превентивног деловања. Чланом 9. овог закона уређена је процена ризика, а тим и другим одредбама овог закона предвиђени су елементи процене ризика - анализе ризика, управљања ризиком и обавештавања о ризику. Они су ближе уређени Уредбом о заједничким елементима процене ризика у инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 81/15). Тиме, Закон о инспекцијском надзору и Уредба која је донета на основу овог закона дају општу методологију за процену ризика у инспекцијском надзору, која се, по областима инспекцијског надзора, конкретизује правилницима које доносе надлежни министри.

Мањи број инспекција има аналитичаре који обављају послове који се тичу праћења стања у области под надзором и процене ризика, у ситуацији где је аналитика и процена ризика међу основама савременог система инспекцијског надзора и где ће, са развојем електронске управе и електронског пословања, добијати све већи значај у инспекцијској пракси. У ове послове спадају: процена ризика, припрема плана инспекцијског надзора, праћење стања у области, праћење примене ходограма, припрема нацрта саопштења о утврђеним ризицима и мерама предузетим да се предупреди њихово остварење и спрече, односно отклоне штетне последице,

извештавање инспекција ка Влади, Координационој комисији и другим надлежним органима и телима. Службеници који обављају студијско-аналитичке инспекцијске послове немају ознаку „инспектор“ у називима својих радних места.

Решења инспектора, са превентивним мерама, мерама за отклањање незаконитости и мерама наредбе, забране и заплене, принудно се извршавају ради, по правилу, остваривања неновчаних обавеза и управним путем, односно у поступку управног извршења - извршном инспекцијском поступку, у складу са чл. 191-206. Закона о општем управном поступку. Правило општег управног поступка је да извршење спроводи орган који је донео првостепено решење, што је случај и у поступку инспекцијског надзора, по коме инспектор прати извршење решења, а, по потреби га, и у недостатку посебне организационе јединице за управна извршења – извршне службе, и принудно спроводи, у складу са овлашћењима и дужностима из чл. 191-206. Закона о општем управном поступку и члана 41. Закона о инспекцијском надзору. Ако је прописано да орган који је донео првостепено решење не спроводи извршење, а ниједан други орган није на то овлашћен, извршење спроводи првостепени орган на чијем подручју се налази пребивалиште, боравиште или седиште извршеника, а у чијем су делокругу послови опште управе. У одређеном броју случајева извршење спроводи посебна организациона јединица унутар органа, ако је образована - на пример: послове управног извршења решења инспектора Секретаријата за инспекцијске послове Града Београда извршава Сектор за извршни поступак и инспекцијски надзор - Одељење за извршни поступак и инспекцијски надзор, или Одељење за извршење грађевинских решења у оквиру Сектора за грађевински и урбанистички инспекцијски надзор у саставу Секретаријата за инспекцијске послове града Београда.

Постоји, наиме, различита пракса по општинама и градовима, зависно од величине јединице локалне самоуправе и обима посла, у спровођењу управног извршења решења донетог у поступку инспекцијског надзора. Одређене општине и градови су основали извршну службу (службу за извршење), као службу за управно извршење решења донетих у управним поступцима, махом у поступцима инспекцијског надзора. Дакле, када у контролном инспекцијском надзору, у складу са чланом 6. став 7. и чланом 41. став 2. Закона о инспекцијском надзору, утврди да управне мере изречене решењем надзирани субјекат није извршио, инспектор доноси решење о извршењу. Закон о општем управном поступку у члану 193. прописује да решење о извршењу доноси орган који је донео првостепено решење. Ово се, по правилу, тумачи и примењује тако да инспектор доноси решење о извршењу (раније: закључак о дозволи извршења). Међутим, решење о извршењу може да донесе и руководилац службе за извршење, као овлашћено службено лице, ако је таква служба образована у локалној самоуправи и та служба има свог руководиоца, који је Правилником о организацији и систематизацији радних места или посебним решењем о овлашћењу, у складу са законом постављеним условима у погледу стручне спреме и положеног испита, овлашћен да доноси решења у управном поступку – овде решења о извршењу и друга решења која се доносе, односно могу донети у поступку управног извршења. Претпоставка је да ако је служба за извршење образована да има руководиоца овлашћеног за доношење решења. У том случају, инспекција би

доставила извршно решење служби за извршење ради доношења решења о извршењу и спровођења управног извршења.

Инспектор прати извршење решења и о томе подноси периодичне извештаје руководиоцу инспекције. Службено лице извршне службе (управни извршитељ, инспекцијски извршитељ), ако је образована, спроводи радње извршења и обавештава инспектора о стању извршења, непосредно или преко руководиоца извршне службе. У складу са правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, овлашћено службено лице извршне службе може бити инспектор, односно одређено као инспектор – извршитељ, које је дужно да испуни услове прописане за инспектора. Такође, могу бити систематизовани и послови сарадника који обављају мање сложене послове и радње у оквиру управног извршења. Руководилац извршне службе, инспектор-извршитељ или инспектор - зависно од тога да ли је образована служба за извршење и да ли је овлашћено службено лице извршне службе инспектор - одлучује о одлагању и обустављању извршења, што се чини у форми решења (члан 202. став 6. и члан 203. став 2. Закона о општем управном поступку), и одговоран је за законитост спровођења управног извршења. Службено лице извршне службе, ако је образована, сачињава записник о извршењу, службене забелешке, дописе, обавештења, бележи трошкове извршења, спроводи непосредне, фактичке радње извршења, организује спровођење извршења и координира са лицем које спроводи извршење, када се извршење спроводи преко другог лица, у складу са чланом 197. Закона о општем управном поступку, и стара се да се са уклоњеним, одузетим и напуштеним стварима поступа на прописани начин.

Ако извршна служба није образована, односно ако у јединици локалне самоуправе није одређено службено лице које ће обављати послове управног извршења, ове послове обавља инспекција преко инспектора који спроводи инспекцијски надзор.

Пример:

Описи радних места инспектора – извршитеља и сарадника који обавља мање сложене послове и радње у оквиру управног извршења

Радно место: Комунални инспектор - извршитељ, Одсек за извршни поступак и инспекцијски надзор, Одељење за извршни поступак и инспекцијски надзор, Сектор за комунални инспекцијски надзор, дежурну инспекцију и извршни поступак, звање саветник – 1 извршилац.

Опис посла: Предузима управне радње и налаже управне мере у поступку управног извршења решења инспектора Секретаријата (осим грађевинских), преко другог лица или путем принуде; ангажује друго лице за извршење решења; одлучује о одлагању, односно обустави извршења решења у складу са законом; сачињава записник о извршењу решења, утврђује трошкове извршења решења, прати надокнаду учињених трошкова и води евиденције о спроведеним извршењима; у случајевима где се решење извршава по скраћеном поступку (паркирање на зеленим површинама, уклањање хаварисаних и нерегистрованих возила са јавних површина) и у другим хитним случајевима, спроводи управни поступак, тј. сачињава записник и доноси решење о извршењу; по потреби, обавља послове инспекцијског надзора над трговином; учествује у заједничким акцијама које се организују у областима комуналног инспекцијског надзора и инспекцијског надзора над трговином; прикупља податке и прати и анализира стање у области свог делокруга; учествује у припреми извештаја и информација; обавља и друге послове по налогу руководиоца.

Услови: Стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету; положен државни стручни испит, положен испит за инспекторе, положен посебан стручни испит за тржишног инспектора; најмање три године радног искуства на инспекцијским пословима.

Радно место: Оперативни послови на поступању са одузетим предметима, Одсек за праћење трошкова извршења и поступање са одузетим предметима, Одељење за извршни поступак и инспекцијски надзор, Сектор за комунални инспекцијски надзор, дежурну инспекцију и извршни поступак, звање сарадник – 1 извршилац.

Опис посла: Обавља мање сложене стручне послове у поступцима праћења и поступање са привремено и трајно одузетим и уклоњеним предметима у поступку инспекцијског надзора; учествује у припреми процедура из делокруга поступања са одузетим или уклоњеним предметима; евидентира податке о одузетим предметима по врсти и количини; учествује у припреми документације за процену, уништење, отпис и јавну продају предмета одузетих и уклоњених у поступку инспекцијског надзора; обавља и друге послове по налогу руководиоца.

Услови: Стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године; положен државни стручни испит; најмање три године радног искуства у струци.

Чланом 54. Закона о инспекцијском надзору прописано је да, ради обезбеђења и контроле законитости у вршењу послова инспекцијског надзора, укључујући поверене послове инспекцијског надзора, у оквиру министарства може се образовати унутрашња организациона јединица или овластити одређени државни службеници за вршење послова унутрашње контроле инспекције, као и да надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе може образовати унутрашњу контролу инспекције из своје изворне надлежности (унутрашња контрола инспекције). На вршење унутрашње контроле инспекције сходно се примењују одредбе овог закона и закона којим се уређује општи управни поступак.

Послове унутрашње контроле инспекције може обављати овлашћено службено лице које има најмање три године радног искуства на пословима инспекцијског надзора или најмање седам година радног искуства на пословима примене прописа о управном поступку и/или припреме и давања мишљења о прописима у управним областима и/или примене прописа у судском поступку, и положен испит за инспектора, у складу са овим законом.

У складу са природом послова и задатака унутрашње контроле инспекције, прописано је да се на вршење унутрашње контроле инспекције сходно примењују одредбе овог закона и Закона о општем управном поступку. Имајући у виду важност посла који обавља овлашћено службено лице унутрашње контроле инспекције, прописани су услови за ово лице у виду најмање три године радног искуства на пословима инспекцијског надзора или најмање седам година радног искуства на пословима примене прописа о управном поступку и/или припреме и давања мишљења о прописима у управним областима и/или примене прописа у судском поступку, и положеног испита за инспектора, у складу са овим законом. У погледу испита за инспектора за овлашћена службена лица унутрашње контроле инспекције, сагласно законском решењу за инспекторе, предвиђено је да се сматра да овлашћено службено лице унутрашње контроле инспекције које на дан ступања на снагу овог закона има најмање седам година радног искуства на пословима инспекцијског надзора испуњава услове за обављање послова унутрашње контроле инспекције и ово лице није дужно да полаже испит за инспектора.

Поступак унутрашње контроле је посебан облик управно-надзорног поступања, које се спроводи сходном применом одредаба Закона о инспекцијском надзору и Закона о општем управном поступку. Овлашћена службена лица унутрашње контроле у вршењу унутрашње контроле инспекције имају овлашћења и дужности инспектора прописане Законом о инспекцијском надзору и Законом о општем управном поступку, и представљају овлашћена службена лица са посебним овлашћењима, обавезама и одговорностима, у складу са Законом о инспекцијском надзору и Законом о општем управном поступку. Не постоји формална обавеза да овлашћена службена лица унутрашње контроле инспекције буду инспектори, јер се ради о сходној, а не о непосредној примени Закона о инспекцијском надзору, али је сврисходно и пожељно, према природи, смислу и опису послова унутрашње контроле инспекције, да ова лица имају инспекторско знање и искуство, да познају поступак инспекцијског надзора и инспекцијску праксу, а прописана је и обавеза да ова лица имју положен испит за инспектора, чиме се све стварају услови да квалитетно обављају свој посао. У одређеним инспекцијама, овлашћена службена лица која обављају послове унутрашње контроле инспекције су инспектори унутрашње контроле.

Овлашћена службена лица унутрашње контроле инспекције имају овлашћења и дужности која су сходна овлашћењима и дужностима инспектора, а контролисана службена лица инспекције имају права и обавезе која су сходна правима и обавезама надзираних субјеката у инспекцијским надзору.

Даље, у одређеним инспекцијским, односно надзорно-контролним органима, којима то омогућава кадровски и организациони капацитет, послови надзора и контроле организационо су раздвојени од послова подношења захтева за покретање прекршајног поступка и заступања прекршајне оптужбе у прекршајном поступку пред судом, као и учешћа у другим казним поступцима и правног заступања инспекције пред правосудним органима, па су одређени инспектори, односно овлашћена службена лица која не спроводе надзор и контролу, него, на основу записника и других аката и података сачињених и обезбеђених од стране инспектора, односно овлашћених службених лица која спроводе надзор и контролу, припремају и подnose захтеве за

покретање прекршајног поступка и заступају прекршајну оптужбу у прекршајном поступку испред органа, као и учествују и заступају инспекцију у другим казним поступцима.

Тако, Закон о пореском поступку и пореској администрацији ("Службени гласник РС", бр. 80/2002 ... 144/2020) у члану 11. став 1. и члану 160. тачка б) прописује да Пореска управа, у оквиру послова државне управе, поред осталог, надлежном прекршајном суду подноси захтеве за покретање прекршајног поступка за пореске прекршаје и прекршаје прописане законом који уређује фискалне касе. У члану 165. став 2. Закон о пореском поступку и пореској администрацији предвиђа да Пореска управа подноси захтеве за покретање прекршајног поступка сходном применом закона којим се уређују прекршаји. У Пореској управи организовано је Одељење за прекршајне послове у оквиру Сектора за порескоправне послове и координацију, које обавља послове координације послова из порескопрекршајне области у Пореској управи, а овлашћена службена лица ове организационе јединице су инспектори за прекршајни поступак (назив радног места).

Ако специјализација инспекцијско-прекршајних послова није изричито прописана посебним законом и спроведена кроз организациону структуру органа, односно инспекције и правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, захтеве за покретање прекршајног поступка сачињавају и подnose инспектори и врше друге послове у оквиру прекршајних, привредно-преступних и кривичних поступака, као овлашћена службена лица инспекције, односно органа, преко којих орган поступа, односно који обављају послове из делокруга органа, укључујући иницирање прекршајних поступака у вршењу надзора над извршавањем прописа у којима су ти прекршаји предвиђени.

6. Давање овлашћења службенику који није инспектор и поверавање стручних послова другом лицу који није инспектор

Од правила да послове инспекцијског надзора врши инспектор, постоји неколико изузетака које се односе на ситуацију када инспекцијски надзор, или део послова у вези са инспекцијским надзором, врше овлашћени службеници и лица која нису службеници.

У случају одсутности, односно дуже спречености инспектора или када то захтевају посебне околности везане за неодложно вршење непланираног надзора у одређеном року, руководилац инспекције може овластити службеника који испуњава услове прописане за инспектора, изузев положеног испита за инспектора, **да привремено врши послове предузимања радњи у инспекцијском надзору** са свим овлашћењима и обавезама инспектора, док трају те околности. Овакав вид обављања инспекцијског надзора одликује се привременим карактером, али се притом задржава исти ниво квалификација за овлашћене службенике, уз изузетак који се односи на обавезу полагања испита за инспекторе.

С друге стране, постоје одређене надзирани делатности или поступања код којих не постоји потреба за постојањем сталног инспекцијског надзора. Ако у оквиру одређене области, због мањег обима или потребе само за повременим вршењем инспекцијског надзора, нема потребе за сталним инспекцијским надзором, инспекцијски надзор **са свим овлашћењима и обавезама инспектора** врши службеник који испуњава прописане услове, укључујући и положени испит за инспекторе кога овласти руководилац инспекције. У питању је решење о овлашћењу, у складу са чланом 140. став 1. Закона о државним лсужбеницима, којим је прописано да о правима и дужностима државног службеника одлучује руководилац решењем, ако

овим или другим законом или другим прописом није друкчије одређено, и чланом 170. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, којим је одређено да акт којим се одлучује о правима, обавезама и одговорностима службеника из радног односа доноси се у форми решења, сагласно закону којим се уређује општи управни поступак, и има карактер управног акта, ако овим законом није друкчије одређено. У овом случају потребно је да овлашћени службеник испуњава све прописане услове, што укључује и положени испит за инспектора. Овај вид ангажовања службеника је такође привременог карактера, али одликује га периодично понављање.

Лицу које није службеник посебним законом може се поверити вршење појединих стручних послова инспекције. Наиме, чланом 4. Закона о државној управи прописано је да се поједини послови државне управе законом могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (који се у даљем тексту заједнички означавају као: „имаоци јавних овлашћења“). Овај закон у члану 54. уређује ограничења при поверавању послова државне управе, прописивањем у ставу 2. да послови инспекцијског надзора могу бити поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда, али не и другим имаоцима јавних овлашћења. Посебним законом се лицима која нису службеници, односно субјектима приватног права поверавају поједини стручни послови инспекције, који не обухватају управна јавна овлашћења, а која укључују вођење управног поступка и издавање управних аката (решења и закључака) или предузимање управних радњи и издавање јавних исправа. Субјекат коме су поверени поједини стручни послови инспекције у њиховом вршењу може да изда лицу одређени акт или исправу, али они, дакле, немају својство управног акта и јавне исправе. Субјекат коме су поверени овакви послови нема својство имаоца јавних овлашћења.

Примера ради, Закон о ваздушном саобраћају у члану 250. став 2. прописује да Директорат цивилног ваздухопловства може обављање појединих стручних послова ваздухопловне инспекције, у складу са чланом 48. став 3. Закона о инспекцијском надзору, поверити лицу које не испуњава све услове за стицање звања ваздухопловног инспектора, али поседује специјалистичко знање какво је неопходно за вршење тих стручних послова.

Пример је и поверавање, на основу решења министра надлежног за послове ветеринарства, обављања појединих стручних послова ветеринарске инспекције - ветеринарској станици која испуњава прописане услове, сагласно члану 148. у вези са чланом 17. Закона о ветеринарству. Ветеринарска станица која испуњава услове из члана 17. овог закона може обављати поједине стручне послове ветеринарске инспекције, и то: 1) ветеринарско-санитарни преглед животиња, производа животињског порекла, хране животињског порекла и хране за животиње у унутрашњем промету; 2) ветеринарско-санитарни преглед животиња одређених за клање, меса и производа животињског порекла пре стављања у промет; 3) ветеринарско-санитарни преглед превозних средстава којима се обавља превоз животиња, производа животињског порекла, хране животињског порекла, хране за животиње и споредних производа животињског порекла у унутрашњем промету; 4) издавања уверења о статусу газдинства слободног од одређене заразне болести. Ветеринарска станица не може обављати ове стручне послове у односу на сопствене животиње, производе животињског порекла, храну животињског порекла, храну за животиње, споредне производе животињског порекла и сопствена превозна средства. Испуњеност услова за обављање ових послова утврђује министар надлежан за послове ветеринарства. Решење о испуњености услова за обављање ових послова објављује се у „Службеном

гласнику Републике Србије“. Лице које обавља стручне послове ветеринарске инспекције мора имати овлашћење које издаје министарство надлежно за послове ветеринарства.

Такође, један од примера поверавања стручних послова инспекције лиценцираним лицима из приватног сектора је садржано у Закону о заштити од пожара у члану 80. Према овом члану, надзор над испуњеношћу прописаних услова и мера заштите од пожара у току грађења објекта, уместо инспектора превентивне заштите, надзире лиценцирано лице из приватног сектора које испуњава услове за вршење стручног надзора, у складу са прописима о планирању и изградњи, а писаним актом инвеститора или његовог заступника је одређено да у току извођења радова обавља ове послове.

7. Недостаци важећег законодавства

Важне карактеристике правног положаја и радног места инспектора нису посебно изражене у законима и другим прописима којима се уређују права и обавезе државних службеника и запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, односно нису уређене на посебан и потребан начин, што отежава примену савремених инспекцијских процедура и стандарда, негативно утиче на доношење одлука у инспекцијском надзору од стране инспектора и на заштиту јавног интереса. Важећи закони који уређују права и обавезе службеника на нивоу Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе не препознају посебно радно место „инспектор“ које би се разврставало у посебна звања, нити је овакво радно место са посебним звањима утврђено у шифарнику радних места код корисника јавних средстава, и не уређују у потребној мери посебна обележја, односно својства правног положаја инспектора, као и руководиоца инспекције и руководиоца унутар инспекције, који, сагласно члану 45. став 2. Закона о инспекцијском надзору, имају положај, овлашћења, дужности и одговорности инспектора. Закон о инспекцијском надзору, иако садржи одређене одредбе које уређују статусна питања и права инспектора, претежно уређује поступак инспекцијског надзора, као посебан управни поступак, и повезане аналитичке и превентивно-саветодавне послове инспекција, чиме не уређује обележја правног статуса инспектора која је потребно регулисати.

Одређени изузеци, ипак, постоје. Тако, Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник РС“, бр. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015, 113/2015, 16/2018, 2/2019, 4/2019, 26/2019, 42/2019 и 56/2021) прописује да се приликом одређивања прописаног ограничења броја државних службеника у органу државне управе, у звању самосталног саветника не узимају у обзир радна места разврстана у то звање на којима се обављају инспекцијски послови са најмање 50% радног времена у складу са коначним описом радног места, при чему су у ту сврху органи дужни да у називу радног места на којима се инспекцијски послови обављају најмање 50% радног времена, у складу са коначним описом радног места, наведу ознаку „инспектор“. Закон о инспекцијском надзору на посебан начин уређује самосталност у раду инспектора. Такође, Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у оквиру уређења корективног коефицијента због посебних услова рада, прописује да се службеницима који раде на пословима инспекцијског и другог надзора или контроле рада, може увећати коефицијент до 20% своје вредности, ако обављају послове теренског надзора или контроле у непосредном контакту са субјектима надзора или контроле, у зависности од одговорност за стање у области у којој се врши надзор или контрола.

Међутим, ови изузеци нису довољни да би се на системски и одржив начин дугорочно уредио правни положај инспектора, како би се изразила сва обележја посла и професије инспектор. Уз признавање позитивних ефеката које има увођење ознаке „инспектор“ у називу радног места, она ипак није исто што и законски утврђено радно место „инспектор“ са разврставањем у посебна звања, нити еквивалент томе, а практичну употребљивост налази у утврђивању и праћењу укупног броја инспектора и броја највиших звања у органу државне управе, ради попуњености капацитета инспекција и, тиме, стварања услова за квалитетно обављање инспекцијских послова.

Такође, ограничење из члана 54. став 2. Закона о државној управи показује се као несврсисходно, неделотворно и не одговара потребама праксе, те постоји потреба да се, ради ефикасног и квалитетног обављања послова инспекцијског надзора, одређени послови инспекцијског надзора и, уопште, послови које обавља инспекција (инспекцијски послови) повере и другим организацијама, односно субјектима – привредним друштвима, удружењима и коморама, јавним предузећима, установама, њиховим чуварским службама, јавним агенцијама, независним државним органима, именованим телима и др., у складу са врстом послова, а чему, дакле, препреку представља ограничење из члана 54. став 2. Закона о државној управи. Типична врста инспекцијског посла која може да се повери другим субјектима је утврђујући инспекцијски надзор, у коме се, у складу са посебним законом, утврђује да ли одређени субјект/објект испуњава прописане услове након чијег испуњења стиче право за почетак рада или обављања делатности, вршења активности или остваривање одређеног права. Поступак се спроводи по захтеву надзираног субјекта (странке) за утврђивање испуњености услова и битно је сличан стручном надзору, који већ обављају стручне организације.

2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ

У анкети о правном и материјалном положају инспектора и руководиоца инспекција и организационих јединица инспекција учествовало је 587 инспектора и 104 руководиоца инспекција на републичком, покрајинском и нивоу јединице локалне самоуправе.

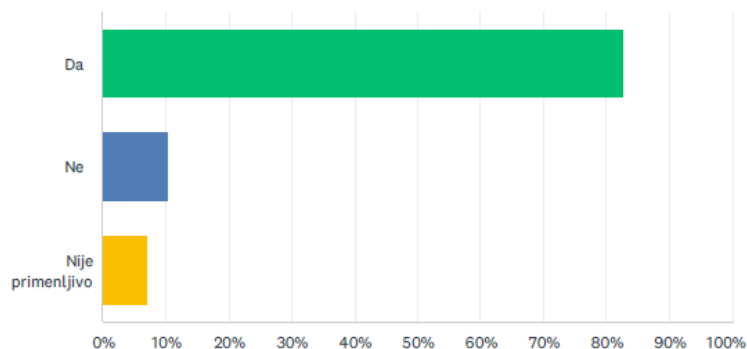
Од анкетираних инспектора, највећи проценат је био у звању саветника (53,9%), затим самосталног саветника (37,4%), млађег саветника (2,9%), сарадника (3,4%), вишег саветника (1%). Од анкетираних руководиоца инспекција, највећи број - 82,7% је у звању самосталног саветника, 12,5% у звању вишег саветника, док је 1,9% ангажовано као државни службеник на положају.

Чак **82,7% анкетираних инспектора и руководиоца сматра би у систем требало увести и посебно радно место „инспектор“**, док 10% инспектора и 7,6% руководиоца сматра да то није потребно.

Графикон Б1.

Q5 Da li smatrate da bi u sistem trebalo uvesti posebno radno mesto "inspektor" sa posebnim zvanjima u koja se razvrstava?

Answered: 585 Skipped: 5



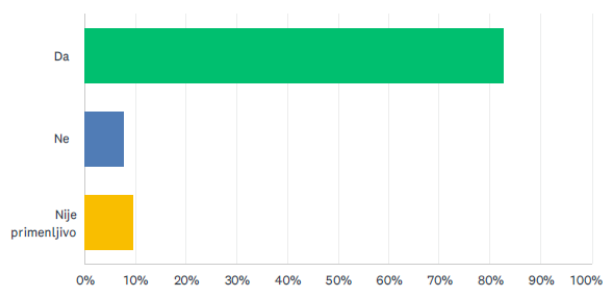
ANSWER CHOICES	RESPONSES
Da	82.74% 484
Ne	10.26% 60
Nije primenljivo	7.01% 41
TOTAL	585

Извор: Упитник за инспекторе

Графикон Б2.

Q5 Da li smatrate da bi u sistem trebalo uvesti posebno radno mesto "inspektor" sa posebnim zvanjima u koja se razvrstava?

Answered: 104 Skipped: 0



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Da	82.69% 86
Ne	7.69% 8
Nije primenljivo	9.62% 10
TOTAL	104

Извор: Упитник за руководиоце

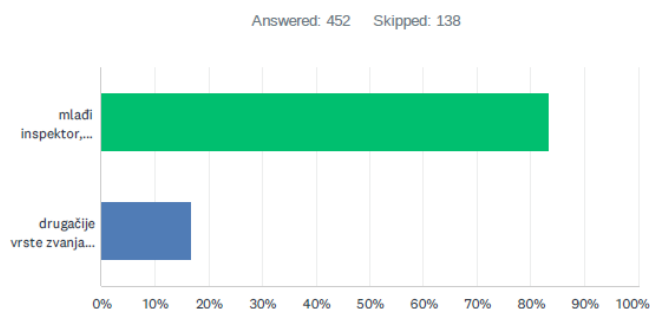
У оквиру увођења посебног радног места „инспектор“, преко половине анкетираних сматра да би радно место инспектора требало једнообразно уредити за инспекторе свих нивоа јавне власти, са посебним звањима у које се разврстава.

Преко 84% анкетираних сматра да, уколико се уведе посебно звање „инспектор“, да би требало да се разврста у следећих пет звања:

- Млађи инспектор (висока стручна спрема и минимум 1 година стажа на пословима инспекцијског надзора)
- Инспектор II (минимум 3 године стажа на пословима инспекцијског надзора)
- Инспектор I (минимум 5 година стажа на пословима инспекцијског надзора)
- Виши инспектор (минимум 10 година стажа на пословима инспекцијског надзора)
- Главни инспектор (минимум 15 година стажа на пословима инспекцијског надзора)

Графикон Б3.

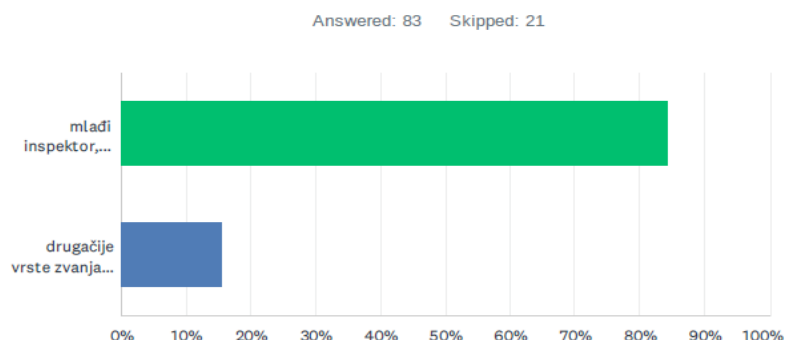
Q7 Ako je odgovor na pitanje o uvođenju posebnog radnog mesta "inspektor" - DA, u koja zvanja bi trebalo razvrstati radno mesto "inspektor"?



Извор: Упитник за инспекторе

Графикон Б4.

Q7 Ako je odgovor na pitanje o uvođenju posebnog radnog mesta "inspektor" - DA, u koja zvanja bi trebalo razvrstati radno mesto "inspektor"?



Извор: Упитник за руководиоце

По мишљењу анкетираних, разврставање би се вршило превасходно на основу:

- Обима овлашћења инспектора
- Нивоа образовања инспектора
- Броја година радног стажа на пословима инспекцијског надзора
- Просечног броја спроведених надзора на месечном нивоу
- Обима закона и подзаконских аката чију примену инспектор контролише
- Величине територије коју инспектор покрива

Омогућавање приправничког стажа је препознато као веома важан начин за учење посла код свих инспекција, а чак 76,9% руководиоца и 68,1% инспектора сматра да у инспекцијама није обезбеђен довољан број приправничких места за будуће инспекторе.

3. ПРЕПОРУКЕ

1. Увести у систем и уредити посебно радно место “инспектор” са посебним звањима у која се разврстава.

Упоредно-правна анализа, резултати анкете инспектора и руководиоца, анализа законодавства и инспекцијске праксе Републике Србије, посебна обележја посла инспектора и уопште, инспекцијских послова, овлашћења, дужности и одговорности инспектора, која се разликују од оних која важе за државне службенике и службенике аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у општем смислу (превентивно-саветодавно деловање, процена ризика, поступци инспекцијског надзора са изрицањем управних мера, откривање прекршаја, заступање прекршајне оптужбе и терет доказивања прекршаја, односно издавање прекршајног налога, односно закључивање споразума о признању прекршаја, рад на терену, изражена самосталност у раду која је изложена различитим недозвољеним утицајима због посебних овлашћења и дужности инспектора, појачана одговорност итд.) недвосмислено и убедљиво показују да је у јавно-службенички систем потребно увести и уредити посебно радно место „инспектор” са посебним звањима у која се разврстава.

Земље у окружењу, које баштине исту управну традицију, спроводе управне поступке и поступке инспекцијског надзора попут оних у Републици Србији, и уређују и организују улогу, место и сврху инспекција на сличан начин, увеле су у своје јавно-службеничке системе радно место „инспектор“, на више или мање уређен и заокружен начин. Целовитошћу и сврховитошћу уређења ове материје истиче се Закон о инспекцијском надзору Републике Северне Македоније, са пратећим подзаконским актима.

Табела Б5.

Преглед основних обележја послова које обављају државни службеници и службеници аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у општем смислу и послова које обављају инспектори, односно инспекцијских послова

Р. бр.	Обележје посла	Послови које обављају државни службеници и службеници аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у општем смислу	Послови које обављају инспектори, односно инспекцијски послови
1.	Обим и разноврсност прописа који се примењују у поступању	Мањи или умерен обим и мања или умерена разноврсност (посебан закон и подзаконски прописи донети на основу тог закона, Закон о општем управном поступку)	Велики обим и велика разноврсност (посебни закони и подзаконски прописи, Закон о инспекцијском надзору, Закон о општем управном поступку, Закон о прекршајима и други казнени закони, закони којима се уређује привредно пословање)
2.	Процена ризика	По правилу, није део посла	Саставни део посла
3.	Рад на терену	По правилу, посао се обавља у канцеларији	Посао обухвата рад на терену (теренски инспекцијски надзор), који се често спроводи у неадекватним условима
4.	Покретање поступка	Захтевом странке - преовлађујуће	По службеној дужности - преовлађујуће
5.	Карактер поступка	У интересу странке	Није у интересу странке
6.	Сврха поступка	Остваривање, односно признавање права решењем	Заштита јавног интереса кроз налагање обавеза изрицањем управних мера (записнички и решењем)
7.	Казнени поступци	По правилу, посао не обухвата иницирање казних поступака	Посао обухвата иницирање казних поступака. Инспектор има сва права која има и јавни тужилац као странка у прекршајном

			поступку, осим оних која припадају јавном тужиоцу, као државном органу.
8.	Извршење решења	По правилу, нема управног (принудног) извршења решења	По правилу, спроводи се управно (принудно) извршења решења
9.	Самосталност у раду	Припада као овлашћеном службеном лицу	Појачана самосталност у раду - припада као овлашћеном службеном лицу са посебним овлашћењима, обавезама и одговорностима
10.	Притисци и други недозвољени утицаји	Нису чести (по правилу)	Чести (по правилу)

Важне карактеристике правног положаја и радног места инспектора нису посебно изражене у законима и другим прописима којима се уређују права и обавезе државних службеника и запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, односно нису уређене на посебан и потребан начин. Важећи закони који уређују права и обавезе службеника на нивоу Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе не препознају посебно радно место „инспектор“ које би се разврставало у посебна звања, нити је овакво радно место са посебним звањима утврђено у шифарнику радних места код корисника јавних средстава, и не уређују у потребној мери посебна обележја, односно својства правног положаја инспектора.

Радно место “инспектор” са посебним звањима у која се разврстава потребно је уредити на једнообразан начин, тако да се одредбе једнообразно и усклађено примењују на републичке инспекторе, покрајинске инспекторе и градске и општинске инспекторе, односно инспекторе јединица локалне самоуправе, укључујући инспекторе градских општина. Притом, имајући у виду различиту развијеност и величину јединица локалне самоуправе у Републици Србији, а тиме и питање инспекцијских људских ресурса у мањим и неразвијеним општинама, посебним законом – када се утврди да је то потребно - може се за инспекторе јединица локалне самоуправе у појединим областима утврдити блажи услови у односу на оне који су утврђени на системски начин (нпр. 180 ЕСПБ бодова, односно виша школска спрема).

Ради реализације ове препоруке, потребно је, најпре, одредбу члана 32. став 2. Закона о државним службеницима, којим је прописано да се подела радних места на којима се обављају безбедносно обавештајни послови, дипломатско-конзуларни послови, послови извршења кривичних санкција, послови који подразумевају примену посебних прописа из надлежности поступања полиције и примену царинских и пореских правила, поступка и администрације, одређује посебним законом, допунити –

инспекцијским пословима, а потом ова питања уредити у Закону о инспекцијском надзору или, евентуално, у посебном Закону о инспекцијској служби (по узору на регулаторни модел царине - Закон о царинском надзору и Закон о царинској служби). На овом месту није згорег напоменути посебно уређени положај, такоређи, свих струка јавног сектора које обављају послове сличне инспекцијским, тј. који врше надзор и контролу у различитим областима (полицијски инспектори, царински инспектори, порески службеници, државни ревизори итд).

Радно место „инспектор” би било разврстано у следећа звања:

- a) млађи инспектор;
- b) инспектор II;
- c) инспектор I;
- d) виши инспектор и
- e) главни инспектор.

Радним местима и звањима инспектора би било сврсисходно и правично обухватити и у њих разврстати, поред инспектора у „традиционалном“ смислу, који спроводе поступке теренског инспекцијског надзора, и службена лица која обављају инспекцијске послове, односно послове инспекцијског надзора без вођења поступака теренског надзора, а у складу са појмом и обухватом инспекцијског надзора у савременом смислу, како је то и утврђено одредбама Закона о инспекцијском надзору. У питању су службена лица инспекције која обављају сложене, захтевне и одговорне инспекцијске послове, односно послове инспекцијског надзора који се односе на процену ризика и припрему плана инспекцијског надзора, превентивно деловање, правну подршку, заступање пред судовима и другим органима, извршење решења које доносе инспектори, унутрашњу контролу инспекције и др. (нпр. инспектор за процену ризика, инспектор за превентивно деловање, инспектор за извршење, инспектор за прекршајни поступак, инспектор унутрашње контроле и др), а који улазе у појам и чине једну целину инспекцијског надзора из Закона о инспекцијском надзору и од чијег рада директно зависе квалитет и резултати теренског инспекцијског надзора.

Услови за звања млађи инспектор, инспектор II, инспектор I и виши инспектор одговарали би условима прописаним за звања млађи саветник, саветник, самостални саветник и виши саветник, у складу са претходним излагањима ове анализе, са увођењем посебних обележја карактеристичних за инспекцијске послове.

Притом, имајући у виду природан одлив кадрова из инспекција и отежан и успорен пријем нових кадрова, налазимо да би за звање млађег инспектора, по узору на уређење звања млађег саветника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, било целисходно предвидети да није неопходан услов од најмање једну годину радног искуства у струци, али да је неопходан завршен приправнички стаж, како би се у инспекције привукли нови, млађи кадрови и тако обезбедио континуитет рада инспекција.

Уз то, на снази је услов из члана 47. став 3. Закона о инспекцијском надзору, према коме лице на пробном раду које је радни однос засновало на радном месту инспектора на неодређено време и лице које је засновало радни однос на радном месту инспектора на неодређено време, а нема положен испит за инспектора, полаже испит за инспектора у року од шест месеци од дана заснивања радног односа, а ако ове лице не положи испит за инспектора у утврђеним роковима, престаје му радни однос, односно не може бити распоређено на радно место инспектора.

Мишљења смо да би лицима која заснивају радни однос у својству приправника у инспекцији, пре полагања испита за инспектора, требало пружити теоријску и практичну обуку за обављање послова инспектора, коју би организовала Национална академија за јавну управу, односно други јавно признати организатор активности образовања одраслих или други спроводилац програма (правно лице/организација), које акредитује Национална академија за јавну управу, у складу са чланом 6. Закона о Националној академији за јавну управу.

Питање које се поставља је да ли би за инспекцијска звања, осим за звање млађег инспектора, требало као услов тражити радно искуство у инспекцији, тј. на инспекцијским пословима, где би број година радног искуства у инспекцији постепено растао како расте звање? С једне стране, стоји потреба професионализације инспекција, односно стварања инспекцијском послу вичнијег кадра, који посао учи и искуство за обављање инспекцијских послова стиче у самој инспекцији. Прва ствар која се јавља с тим у вези је да би се предвиђањем таквог искуства као услова могао истаћи аргумент да тиме долази до повреде начела једнаке доступности радних места државних службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе из члана 9. Закона о државним службеницима, односно члана 19. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Но, сматрамо да је реч о захтеву за поседовањем одговарајућег искуства у обављању послова – те да нема повреде начела једнаке доступности радних места. Примера ради, у управном законодавству Републике Србије већ постоји такво решење у члану 169к. Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Тако је један од услова за разврставање звања пореских службеника – искуство у струци. Ипак, једнако је тачно да се на тај начин – захтевањем радног искуства искључиво у инспекцији – креирају правне баријере уласку нових кадрова у инспекције, који су инспекцијама преко потребни. Сагледавајући све околности, налазимо да би, у постојећем стању ствари, а по узору на члан 45. Закона о инспекцијском надзору, којим је за руководиоца инспекције предвиђен алтернативан приступ, тј. да радом инспекције може руководити лице које, поред осталог, има и најмање пет година радног искуства на пословима инспекцијског надзора, односно у области која је под надзором те инспекције, требало и за звања инспектора предвидети такав (алтернативни) приступ, тј. одговарајући број година радног искуства у инспекцији или у области која је под надзором конкретне инспекције. Притом, уколико се настоји да се потенцира радно искуство у инспекцији, може се прописати као алтернативни услов већи број година радног искуства у области под надзором инспекције у односу на број година рада у самој инспекцији. Алтернативно, може да се предвиди одређени број година радног искуства у струци, од којих би ужи број година био на инспекцијским пословима (нпр. за звање „инспектор I“ – најмање пет година радног искуства у струци, од којих најмање три или четири године на инспекцијским пословима). У наредним фазама реформе система инспекцијског надзора и положаја инспектора, када се унапреде правни и материјално-финансијски положај инспектора и капацитети инспекција, те рад у инспекцијама подигне на једна виши ниво, ваљало би ићи као професионализацији инспекција, па тиме и прописивањем рада у инспекцији као неопходног услова за инспекцијско звање, односно за стицање вишег инспекцијског звања.

Уз прописивање посебних звања за радно место „инспектор“, прописало би се и да се, ради њихове примене, постојећа звања државних службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе који обављају инспекцијске послове, **уподобљавају** новим инспекцијским звањима. Тако би се звање млађег саветника уподобило звању млађег инспектора, саветника – инспектору II, самосталног саветника – инспектору I и вишег саветника – вишем инспектору, док би

помоћник министра, директор инспектората (органа у саставу) и други руководиоци инспекције имао звање главног инспектора. Такође, и да се код преузимања државних службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у инспекцијски орган, њихова звања уподобљавају инспекцијским звањима, односно код преузимања инспектора у други државни орган, односно орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, да се инспекцијска звања уподобљавају звањима државних службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

У наредним фазама реформе система инспекцијског надзора и положаја инспектора, када се стабилизује инспекцијска пракса у складу са савременим законским решењима и инспекцијским стандардима, те унапреде правни и материјално-финансијски положај инспектора и капацитети инспекција, могуће је размотрити, по узору на нпр. прописе Босне и Херцеговине, категоризацију инспекцијских послова према сложености, како би се утврдило који послови се обављају у којем од инспекцијских звања, односно како би категорије послова одговарале звањима у којима се обављају: виши инспектор, инспектор I, инспектор II и млађи инспектор. У том смислу, ако се донесе одлука о разврставању (категорисању) инспекцијских послова према сложености, критеријуми на основу којих би се утврђивале категорије сложености послова би, по правилу, могли бити: процењени степен ризика у односу на одређену област, подобласт, групу надзираних субјеката или објеката под надзором, надзираног субјекта или објекат под надзором, по принципу да се у вишем звању обрађују предмети за које је процењен виши степен ризика; процењена сложеност чињеничног стања и поступка доказивања; сложеност правног уређења – број прописа и општих аката; сложеност управних мера које се изричу код утврђене или претпостављене незаконитости – да ли се изриче једна или више управних мера и више врста управних мера (превентивне, корективне, мере наредбе, забране, одузимања предмета и ограничења); број странака у поступку; процењено време потребно за вршење надзора и окончање поступка. Саобразно разврставању инспекцијских надзора, према сложености разврстале би се и службене саветодавне посете и други инспекцијски послови – едукација инспектора, процена ризика, припрема планова, извештавање, унутрашња контрола и друго, јер је сврсисходно инспекцијским звањима обухватити како инспекторе, који непосредно спроводе инспекцијски надзор (канцеларијски и теренски), односно воде поступак инспекцијског надзора, тако и друге државне службенике, односно службенике аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе који обављају инспекцијске послове. У том случају, на месеченом, кварталном, полугодишњем и годишњем нивоу одређивало би се колико инспекцијских надзора, службених саветодавних посета и других инспекцијских послова ког степена сложености планира да се изврши у том периоду и колико долази на која звања и на које инспекторе.

РУКОВОДИОЦИ ИНСПЕКЦИЈА И ОРГАНИЗАЦИОНИХ ЈЕДИНИЦА ИНСПЕКЦИЈА

1. ПРАВНИ ОКВИР

Правни положај руководиоца у органима управе

Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18) у члану 3. **инспекцију** одређује као орган у саставу, унутрашњу организациону јединицу или инспекторе органа државне управе, односно органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе или другог субјекта са јавним овлашћењима, која врши инспекцијски надзор. Примећујемо и да Закон о инспекцијском надзору инспекцију одређује првенствено као **орган у саставу**, дакле – као **инспекторат**, а алтернативно организациону јединицу унутар управе. У том смислу, Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон) у члану 28. став 1. прописује да министарство може да има један или више органа управе у свом саставу (орган у саставу) и да се орган у саставу образује за извршне, односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталност од оне коју има сектор у министарству. Чланом 29. истог закона прописане су врсте органа у саставу, и то: управе, инспекторати и дирекције. Утврђено је да се инспекторат образује за инспекцијске и с њима повезане стручне послове. Чланом 32. ст. 1. и 2. Закона о државној управи прописује да послове из свога делокруга орган у саставу врши самостално (институционално-организациона самосталност), али, министар усмерава рад органа у саставу и доноси прописе из његовог делокруга.

Органом у саставу руководи **директор**, који за свој рад одговара министру. Директор решава у управним стварима из делокруга органа у саставу и одлучује о правима и дужностима запослених у органу у саставу. Директора поставља Влада на пет година, на предлог министра, према закону којим се уређује положај државних службеника. Директор органа у саставу предлаже министру део правилника о унутрашњем уређењу органа и систематизацији радних места који се односи на орган у саставу.

С обзиром на природу и обим послова, орган у саставу може имати једног или више **помоћника директора**. Помоћник директора руководи пословима у једној или више међусобно повезаних области рада органа у саставу и за свој рад одговара директору и министру. Помоћника директора поставља Влада на пет година, на предлог министра, према закону којим се уређује положај државних службеника.

Сагласно Уредби о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС“, бр. 81/07- пречишћен текст, 69/08, 98/12, 87/13, 2/19 и 24/21), унутрашње јединице образују се као основне, посебне и уже унутрашње јединице. Основна унутрашња јединица је сектор, а уже унутрашње јединице су одељење, одсек и група.

У складу са чланом 9. ове уредбе, руководиоца унутрашње јединице планира, усмерава и надзире рад унутрашње јединице и врши најсложеније послове из њеног делокруга и одговоран је за законит, правилан и благовремен рад унутрашње јединице.

Незаконит рад подразумева поступање руководиоца инспекције и инспектора које је супротно закону и другим прописима, а неправилан рад и оно поступање које је супротно правилима струке, добре службе, добре управе и добре инспекције. Неправилан рад обухвата и поступање руководиоца инспекције и инспектора супротно легитимним очекивањима надзираног субјекта и другог лица коме је признато својство странке у поступку, односно трећег лица, неоправдано одступање од добре управне, односно инспекцијске праксе на штету правне сигурности, предвидивости и извесности, неетичко поступање, поступање које је формалноправно у складу са прописом али је супротно циљу правила или за циљ има наношење штете надзираном субјекту, другој странци у поступку или трећем лицу, несразмерно наметање обавеза надзираном субјекту и коришћење несразмерних управних и принудних мера у поступку, поступање које је супротно нормалном и разумном поступању које се оправдано очекује од инспектора.

Закон о државној управи у члану 25. уређује **помоћника министра**, прописујући да министарство има помоћнике министра, који за свој рад одговарају министру. Помоћник министра руководи заокруженом облашћу рада министарства за коју се образује сектор. Сектор се образује да би вршио послове који представљају заокружену област рада у министарству, посебној организацији, Генералном секретаријату Владе и Управи за заједничке послове републичких органа. Помоћника министра поставља Влада на пет година, на предлог министра, према закону којим се уређује положај државних службеника.

Одељење, одсек и група могу да се образују у сектору или секретаријату или изван њих. Изузетно, ако природа и обим послова налажу, у одељењу може да се образује више одсека и група, а у одсеку - више група. Одељење се образује да би вршило међусобно повезане послове на којима ради најмање осморо државних службеника или намештеника или и једних и других заједно; одсек се образује да би вршио међусобно сродне послове који захтевају непосредну повезаност и организациону посебност и најмање петоро државних службеника или намештеника или и једних и других заједно, а група се образује да би вршила међусобно повезане послове на којима ради најмање троје државних службеника или намештеника или и једних и других заједно.

Одељењем руководи начелник одељења, одсеком руководи шеф одсека, а групом руководи руководицац групе.

Начелник одељења, шеф одсека и руководицац групе за свој рад и рад уже унутрашње јединице одговарају руководиоцу и помоћнику руководиоца ако је ужа унутрашња јединица у сектору, односно руководиоцу и секретару ако је ужа унутрашња јединица у секретаријату, односно само руководиоцу ако је ужа унутрашња јединица није ни у сектору ни у секретаријату или ако је у саставу органа који нема ни сектор ни секретаријат.

Ако је одељење, одсек или група у органу у саставу или у служби Владе чији је директор одговоран Генералном секретару Владе, тада начелник одељења, шеф одсека и руководицац групе за свој рад и рад уже унутрашње јединице одговарају:

- ✓ директору органа у саставу, односно директору службе Владе - ако орган у саставу, односно служба Владе нема секторе, нити орган у саставу има помоћника директора који руководи пословима у области рада за коју је ужа унутрашња јединица образована;
- ✓ директору органа у саставу и помоћнику директора који руководи сектором, односно директору службе Владе и помоћнику директора службе Владе - ако је ужа унутрашња јединица у сектору у органу у саставу, односно у сектору у служби Владе;

- ✓ директору органа у саставу и помоћнику директора који не руководи сектором - ако орган у саставу нема секторе, али има помоћника директора који руководи пословима у области рада за коју је ужа унутрашња јединица образована.

Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 и 95/18) у члану 3. утврђује да је послодавац државних службеника - Република Србија, а права и дужности послодавца у име Републике Србије врши руководиоца државног органа, ако овим или посебним законом или другим прописом није друкчије одређено.

Овај закон у члану 32. дели **радна места државних службеника на положаје и на извршилачка радна места**, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности.

Ставом 2. овог члана утврђено је да се подела радних места на којима се обављају безбедносно обавештајни послови, дипломатско-конзуларни послови, послови извршења кривичних санкција, послови који подразумевају примену посебних прописа из надлежности поступања полиције и примену царинских и пореских правила, поступка и администрације, одређује посебним законом, у вези са чланом 1. став 2. истог закона, којим је прописано да се поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу се посебним законом уредити и друкчије ако то произлази из природе њихових послова.

Закон о државним службеницима одређује **положај** као радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу, а стиче се постављењем од Владе или другог државног органа или тела. Положај се увек попуњава постављењем.

За рад на положају потребно је и стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање девет година радног искуства у струци или седам година радног искуства у струци од којих најмање две године на руководећим радним местима или пет година радног искуства на руководећим радним местима. Државни службеник који је први пут постављен на положај дужан је да у року од једне године од дана постављења на положај похађа програм обуке из члана 97в Закона о државним службеницима (описано у наредним излагањима) у областима стручног усавршавања утврђеним за државне службенике који се први пут постављају на положај.

Закон о државним службеницима уређује попуњавање положаја, укључујући редослед радњи при попуњавању положаја у свим државним органима - интерни или јавни конкурс, постављење без конкурса, постављење вршиоца дужности, мировање права и обавеза, поступак кад положај попуњава Влада, оглашавање конкурса и конкурсну комисију, право учешћа на интерном конкурс, изборни поступак, овлашћења лица које је надлежно да предложи постављење, однос интерног и јавног конкурса, неуспех интерног и јавног конкурса, побијање решења о постављењу, ступање на положај (државни службеник ступа на положај и почиње да остварује права и дужности на положају кад решење о постављењу постане коначно), као и примену одредаба овог закона о конкурс за извршилачка радна места.

Сва радна места која нису положаји, укључујући и радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица у државном органу су **извршилачка радна места**. Тиме су и радна места руководиоца инспекције и руководиоца организационих јединица инспекције, која нису положаји – извршилачка радна места.

Чланом 34. став 1. Закона о државним службеницима одређено је да Влада поставља, између осталог, на положај помоћника министра, секретара министарства, директора органа управе у саставу министарства, помоћника директора органа управе у саставу министарства, директора посебне организације, заменика и помоћника директора посебне организације.

Положаји се разврставају у групе и описују се у правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органу. Сагласно Уредби о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник РС“, бр. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015, 113/2015, 16/2018, 2/2019, 4/2019, 26/2019, 42/2019 и 56/2021), разврставање положаја у групе заснива се на процени обима овлашћења и обима одговорности које сваки положај има с обзиром на прописе о раду органа у коме се положај налази.

Положаји се разврставају у пет група.

Табела – Разврставање положаја према групама

Положај	Руководилац на положају
Положај у првој групи	директор посебне организације
Положај у другој групи	директор органа управе у саставу министарства, заменик директора посебне организације, заменик Генералног секретара Владе, директор службе Владе који је одговоран председнику Владе и Државни правобранилац
Положај у трећој групи	секретар министарства, помоћник министра , заменик директора службе Владе који је одговоран председнику Владе, директор службе Владе који је одговоран Генералном секретару Владе, помоћник Генералног секретара Владе, помоћник директора Републичког секретаријата за законодавство, помоћник директора Републичког секретаријата за јавне политике, заменик Државног правобраниоца, секретар Врховног суда Србије и секретар Републичког јавног тужилаштва
Положај у четвртој групи	помоћник директора посебне организације, помоћник директора службе Владе који је одговоран председнику Владе и заменик директора службе Владе који је одговоран Генералном секретару Владе
Положај у петој групи	помоћник директора органа управе у саставу министарства и помоћник директора службе Владе који је одговоран Генералном секретару Владе

Руководилац органа (нпр. директор инспектората) или државни службеник кога он овласти – укључујући руководиоца инспекције (нпр. помоћник министра, по овлашћењу министра) одлучује о правима и дужностима државног службеника (овде: инспектора). При одлучивању о правима и дужностима државног службеника

примењује се закон којим се уређује општи управни поступак, изузев код одлучивања о одговорности за штету.

Државни службеник разрешава се с положаја ако му у годишњем или ванредном вредновању радне успешности буде утврђено да је потребно побољшање или ако му радни однос престане због: осуде на казну затвора од најмање шест месеци или му је изречена условна осуда на казну затвора од најмање шест месеци без обзира на период проверавања за кривично дело које га чини недостојним за вршење дужности, коначног решења којим му је изречена дисциплинска казна престанка радног односа, коначног решења којим му је на основу вредновања радне успешности утврђено да није испунио већину очекивања, као и из других разлога предвиђених општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље запосленог и воље послодавца. Државни службеник се разрешава с положаја и ако орган или тело надлежно за његово постављење прихвати јавну препоруку Заштитника грађана за његово разрешење, односно ако прихвати иницијативу за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције. **Државни службеник који руководи државним органом разрешава се с положаја и када орган или тело надлежно за његово постављење утврди да је у време његовог руковођења дошло до озбиљног поремећаја у раду државног органа којим руководи због одговорности за неостваривање планова рада и стратешких циљева.**

Већу одговорност руководиоца за испуњење циљева у односу на државне службенике који то нису препознаје и нови оквир компетенција, што је ближе описано у одговарајућем поглављу ове анализе.

Између осталог, компетенција „Управљање задацима и остваривање резултата“ односи се на организовање радних задатака на прописан, ефикасан и транспарентан начин како би се реализовали планирани циљеви и остварили резултати. Показатељи којима државни службеник испољава ову компетенцију су за радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица и положаје: остварује циљеве организационе јединице; одлуке доноси благовремено, водећи рачуна о роковима и ургентности поступања; планира време, средства и запослене за обављање послова у својој организационој јединици на економичан начин; даје јасна упутства и распоређује задатке на функционалан начин; организује запослене на начин да се посао обави квалитетно, у року и подстиче запослене на остваривање резултата; предвиђа проблеме и предлаже решења; посвећен је испуњавању очекивања интерних и екстерних корисника услуга; оријентисан ка високим постигнућима.

Тако, рад руководиоца сектора - помоћника министра разматра министар, који вреднује да ли су испунили планове рада и на ком нивоу, а након тога помоћник министра о томе разговара са својим запосленима и вреднује Њихов рад уважавајући оцену министра. Интенција се огледа у јачању руководећег кадра за управљање циљевима и управљање људским ресурсима, како би се постигла већа ефикасност и делотворност рада.

Области знања и вештина за посебну функционалну компетенцију за област рада послови руковођења, сагласно Уредби о одређивању компетенција за рад државних службеника, односи се на: општи, стратегијски и финансијски менаџмент; основе управљања људским ресурсима; организационо понашање; управљање променама; управљање пројектима; стратегије и канале комуникације; методологију и технике планирања, праћења, евалуације и извештавања у средњорочном и стратешком планирању и о спровођењу јавних политика.

Сагласно Уредби о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, одговорност је мерило којим се изражава колико послови

утичу на остваривање циљева рада органа, што најпре подразумева одговорност за сопствене послове и одлучивање, али може да укључи и одговорност за одређивање и распоређивање радних задатака и надзор над њиховим извршавањем (одговорност за руковођење). Закон о систему плата запослених у јавном сектору (чија примена је одложена) одређује одговорност као критеријум којим се изражава ниво утицаја одлука на обављања послова и задатака и остваривања циљева организације, финансијску одговорност, као и обим ресурса организације којима се управља, у оквиру сврставања радних места, односно звања и положаја у платне групе врши се полазећи од критеријума за вредновање послова који се обављају на одговарајућем радном месту, односно у одговарајућем звању или на положају.

Државни службеник може да напредује на сваки, а не само непосредно виши положај, а државни службеник на положају не може бити премештен.

Закон о запосленим у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 - др. закон) у члану 4. одређује да је послодавац функционера, службеника и намештеника у аутономној покрајини - аутономна покрајина, док је послодавац функционера, службеника и намештеника у јединицама локалне самоуправе - јединица локалне самоуправе. За функционере у аутономним покрајинама, права и дужности у име послодавца, врши скупштина аутономне покрајине, односно радно тело скупштине утврђено статутом или актом скупштине којим се уређује надлежност, састав и организација радних тела скупштине или извршни орган аутономне покрајине, односно стручна служба извршног органа утврђена покрајинским прописом, а за функционере у јединицама локалне самоуправе, права и дужности у име послодавца, врши скупштина града, општине или градске општине, односно радно тело скупштине које је утврђено статутом или актом скупштине којим се уређује надлежност, састав и организација радних тела скупштине. За службенике на положају у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, права и дужности у име послодавца врши орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежан за постављење службеника на положају, док, изузетно, за службенике на положају који не руководе органом, службом или организацијом које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, према посебном закону, права и дужности у име послодавца врши руководилац органа, службе или организације, осим ако овим законом није другачије одређено. За службенике и намештенике у аутономним покрајинама, права и дужности у име послодавца врши руководилац органа, службе или наведене организације аутономне покрајине, док за службенике и намештенике у јединицама локалне самоуправе, права и дужности у име послодавца, врши начелник градске или општинске управе ако је образована као јединствен орган, односно начелник управе за поједине области, или начелник управе градске општине (заједнички назив: начелник управе), односно руководилац који руководи службом или наведеном организацијом, или орган надлежан за његово постављење.

Овај закон одређује положај као радно место на коме службеник има овлашћења и одговорности у вези са руковођењем и усклађивањем рада органа, службе или организације аутономне покрајине, односно градске, општинске управе или управе градске општине. У Аутономној покрајини Војводини положаји, у смислу одредаба овог закона, су радна места: подсекретара покрајинског секретаријата, помоћник секретара у покрајинском секретаријату, помоћник директора покрајинске посебне управне организације, директор и помоћник директора службе и управе коју оснива Покрајинска влада и помоћник секретара Покрајинске владе, док су у јединици локалне самоуправе и градској општини, положаји у смислу одредаба овог закона,

радна места начелника градске, општинске, односно управе градске општине и њихових заменика (заједнички назив: начелник управе). У граду Београду, уколико је градска управа организована као јединствен орган, положаји у смислу одредаба овог закона, су радна места начелника градске управе града Београда, његових заменика (секретар секретаријата градске управе града Београда) и подсекретар секретаријата (заједнички назив: начелник управе).

Службеника на положају у органима и службама аутономне покрајине поставља и разрешава надлежни орган аутономне покрајине, у складу са покрајинским прописима.

На положај у аутономној покрајини може бити постављено лице које има стечено високо образовање из одговарајуће научне области у односу на делокруг органа, службе или организације, на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, положен државни стручни испит и најмање пет година радног искуства у струци.

Чланом 53. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон и 47/18) прописано је да се **општинска управа образује као јединствени орган**, а могу се образовати и **општинске управе за поједине области** у општинама са преко 50.000 становника.

Општинском управом, као јединственим органом, руководи **начелник**. За начелника општинске управе, сагласно члану 54. став 2. Закона о локалној самоуправи, може бити постављено лице које има стечено високо образовање из научне области правне науке на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, најмање пет година радног искуства у струци и положен државни стручни испит за рад у органима државне управе. Попут Закона о локалној самоуправи, чланом 50. став 2. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописано је да за начелника управе, која је образована као јединствени орган, може бити постављено лице које има стечено високо образовање из научне области правне науке на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, положен државни стручни испит и најмање пет година радног искуства у струци.

У општинској управи образованој као јединствени орган, за вршење сродних послова, могу се образовати **унутрашње организационе јединице**. У том случају постоје два организациона модела. Први, да се образује јединствена унутрашња организациона јединица за инспекцијске послове, односно за инспекцијски надзор (секретаријат за инспекцијске послове, одељење за инспекцијске послове, одсек за инспекцијске послове – зависно од величине јединице локалне самоуправе и градске/општинске управе), која у неким случајевима обухвата и комуналну милицију у свом саставу, због сродности и повезаности послова које комунална милиција обавља, с тим да су локална пореска инспекција и буџетска инспекција, сагласно свом положају и посебним прописима, организоване у посебним организационим јединицама. И други, да се инспекцијски послови организују у унутрашњим

организационим јединицама у којима се обављају и други послови из надлежности јединице локалне самоуправе, поред инспекцијских послова. Подаци „Функционалне анализе капацитета јединица локалне самоуправе за обављање инспекцијских послова“ (2019)⁷⁴ показују да су у 55% јединица локалне самоуправе послови инспекцијског надзора организовани у оквиру једне организационе јединице, а у 45% јединица локалне самоуправе ови послови су организовани у више организационих јединица у којима се, поред послова инспекцијског надзора, обављају и други послови из надлежности локалне самоуправе.

Када су инспекције јединице локалне самоуправе организационо обједињене, што је чешћи случај у пракси, руководиоца инспекције је секретар секретаријата или начелник одељења или одсека надлежног за инспекцијске послове, односно инспекцијски надзор у саставу јединствене општинске/градске управе, а постоје и руководиоци појединих инспекција унутар јединствене организационе јединице за инспекције – руководиоци сектора, одељења, одсека, зависно од начина организовања.

Кад се општинска управа организује у више управа, радом управа руководе **начелници тих управа**. За начелника управе за поједине области, сагласно члану 54. став 2. Закона о локалној самоуправи, може бити постављено лице које има стечено високо образовање из одговарајуће научне области у односу на делокруг управе, на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, најмање пет година радног искуства у струци и положен државни стручни испит за рад у органима државне управе. Попут Закона о локалној самоуправи, чланом 50. став 3. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописано је да за начелника управе за поједине области, када је према посебном закону, градска односно општинска управа организована у више управа, може бити постављено, поред лица које може бити постављено за начелника општинске/градске управе образоване као јединствен орган, лице које има стечено високо образовање из одговарајуће научне области у односу на делокруг управе, на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, положен државни стручни испит и најмање пет година радног искуства у струци.

У случају организовања градских/општинских управа за поједине области, образује се градска/општинска управа за инспекцијске послове, односно за инспекцијски надзор, којом руководи начелник, који је руководиоца у односу на све инспекције у тој управи за инспекцијске послове. Инспекције у саставу градске/општинске управе за инспекцијске послове, односно за инспекцијски надзор организују се у унутрашње организационе јединице те управе, којима руководе руководиоци тих јединица, односно руководиоци одређених инспекција.

На радно место службеника на положају у секретаријату Градске управе града Београда, може бити, поред лица – начелника управе, постављено лице које има стечено високо образовање из одговарајуће научне области у односу на делокруг секретаријата, на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким

⁷⁴ НАЛЕД, БЦРР и Оптимус, у оквиру јавне набавке Министарства државне управе и локалне самоуправе, 2019.

академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, положен државни стручни испит и најмање пет година радног искуства у струци.

Према члану 56. Закона о локалној самоуправи, начелника општинске управе, односно управе за поједине области поставља општинско веће, на основу јавног огласа, на пет година. Начелник општинске управе може имати заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност, а заменик начелника општинске управе се поставља на исти начин и под истим условима као начелник (члан 56. ст. 2. и 3. Закона о локалној самоуправи). Такође, чланом 49. ст. 2. и 3. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописано је да градско, односно општинско веће поставља и разрешава начелника управе и заменика начелника управе, а службеника на положају у управи градске општине поставља и разрешава орган утврђен прописима града.

Руководиоце организационих јединица у управи распоређује начелник (члан 56. став 4. Закона о локалној самоуправи), па тиме и руководиоце инспекција.

Начелник за свој рад и рад управе одговара општинском већу у складу са статутом општине и актом о организацији општинске управе.

Начелник општинске управе, односно начелник управе за поједине области решава сукоб надлежности између унутрашњих организационих јединица (члан 62. став 2. Закона о локалној самоуправи), што се односи на решавање сукоба надлежности инспекција унутар општинске/градске управе организоване као јединствени орган или за област инспекцијских послова.

Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе одређује да су извршилачка радна места - сва радна места која нису положаји, укључујући и радна места руководиоца унутрашњих организационих јединица. Непосредни руководиоца је службеник који руководи унутрашњом организационом јединицом у којој је систематизовано радно место. Радно место руководиоца унутрашње организационе јединице не може бити разврстано у звање ниже од звања осталих радних места у њој.

Службенику престаје рад на положају: протеклом времена на које је постављен; подношењем писмене оставке; ступањем на функцију у државном органу, органу аутономне покрајине или органу јединице локалне самоуправе; укидањем јединице локалне самоуправе, односно градске општине; укидањем органа управе, односно секретаријата Градске управе града Београда; укидањем покрајинског органа, службе или организације; даном навршења 65. године живота ако има најмање 15 година стажа осигурања; ако му радни однос престане његовим писменим отказом; разрешењем; укидањем положаја.

Службеник се разрешава са положаја ако му престане радни однос због: правоснажне пресуде на безусловну казну затвора од најмање шест месеци - даном правоснажности пресуде; коначног решења којим му је изречена дисциплинска казна престанка радног односа; коначног решења којим му је одређена оцена „не задовољава“ на ванредном оцењивању; спровођења иницијативе за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције; других разлога предвиђених општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље запосленог и воље послодавца. Службеник се разрешава с положаја и ако: орган јединице локалне самоуправе надлежан за његово постављење на положај прихвати јавну препоруку за разрешење градског, односно општинског заштитника права грађана; два пута, без обзира на редослед оцена, решењем буде одређена оцена „не задовољава“.

Престанак рада на положају утврђује се решењем које доноси орган надлежан за постављење службеника (утврђујуће/деклараторно решење), у року од осам дана од дана наступања разлога због којих је рад на положају престао. Решење садржи образложење са разлозима због којих је рад на положају престао и дан кад је престао рад на положају, а против решења жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

1. Правни положај руководиоца инспекције

Важне карактеристике правног положаја и радног места инспектора и руководиоца инспекције нису посебно изражене у законима и другим прописима којима се уређују права и обавезе државних службеника и запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, односно нису уређене на посебан и потребан начин, што отежава примену савремених инспекцијских процедура и стандарда. Важећи закони који уређују права и обавезе службеника на нивоу Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе не препознају посебно радно место „инспектор“ које би се разврставало у посебна звања, укључујући звање „главни инспектор“, нити је овакво радно место са посебним звањима утврђено у шифарнику радних места код корисника јавних средстава, и не уређују у потребној мери посебна обележја, односно својства правног положаја инспектора и руководиоца инспекције и руководиоца унутар инспекције, који, сагласно члану 45. став 2. Закона о инспекцијском надзору, имају положај, овлашћења, дужности и одговорности инспектора.

Следствено законском оквиру, шифарник радних места код корисника јавних средстава, утврђен на основу Уредбе о шифарнику радних места („Службени гласник РС“, број 48/18), којом се утврђују шифре радних места на основу којих корисници јавних средстава уносе податке о радном месту на којем раде запослена, изабрана, именована и постављена лица у Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава, не утврђује посебно радно место, односно посебна звања за инспекторе и руководиоце инспекција, него, у складу са законом, утврђује звања државних службеника и посебна звања државних службеника у складу са посебним законима, звања службеника у органима аутономне покрајине, града Београда и јединице локалне самоуправе, те положаје у органима државне управе и органима аутономне покрајине, града Београда и јединице локалне самоуправе.

Изводи из Шифарника радних места код корисника јавних средстава (1 и 2) – положаји у органима аутономне покрајине, града Београда и јединице локалне самоуправе

ОЗНАКА ГРУПЕ/ ПОДГРУПЕ/ РАДНОГ МЕСТА	ШИФР А	Прилог ШИФАРНИК
A12		ПОЛОЖАЈИ У ОРГАНИМА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ
01	A120100	Директор посебне организације

02	A120200	Заменик директора посебне организације
03	A120300	Помоћник директора посебне организације
04	A120400	Директор органа управе у саставу министарства
05	A120500	Заменик директора органа управе у саставу министарства
06	A120600	Помоћник директора органа управе у саставу министарства
07		Директор службе Владе
	A120701	Директор службе Владе који је одговоран председнику Владе
	A120702	Директор службе Владе који је одговоран генералном секретару Владе
08		Заменик директора службе Владе
	A120801	Заменик директора службе Владе који је одговоран председнику Владе
	A120802	Заменик директора службе Владе који је одговоран генералном секретару Владе
09		Помоћник директора службе Владе
	A120901	Помоћник директора службе Владе који је одговоран председнику Владе
	A120902	Помоћник директора службе Владе који је одговоран генералном секретару Владе
10	A121000	Заменик генералног секретара Владе
11	A121100	Помоћник генералног секретара Владе
12	A121200	Помоћник министра
13	A121300	Секретар министарства
A15		ПОЛОЖАЈИ У ОРГАНИМА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈНЕ
01	A150100	Подсекретар покрајинског секретаријата
02	A150200	Помоћник секретара у покрајинском секретаријату
03	A150300	Помоћник секретара Покрајинске владе
04	A150400	Помоћник директора покрајинске посебне управне организације
05	A150500	Директор службе и управе коју оснива Покрајинска влада

06	A150600	Помоћник директора службе и управе коју оснива Покрајинска влада
A16		ПОЛОЖАЈИ У ОРГАНУ ГРАДА БЕОГРАДА
01	A160100	Начелник градске управе града Београда
02	A160200	Заменик начелника градске управе града Београда - секретар секретаријата градске управе града Београда
03	A160300	Подсекретар секретаријата градске управе града Београда
A17		ПОЛОЖАЈИ У ОРГАНИМА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
01	A170100	Начелник градске управе
02	A170200	Начелник општинске управе
03	A170300	Начелник управе градске општине
04	A170400	Заменик начелника градске управе
05	A170500	Заменик начелника општинске управе
06	A170600	Заменик начелника управе градске општине

Радом инспекције може руководити лице које, поред услова утврђених Законом о инспекцијском надзору за рад на радном месту инспектора, има и најмање **пет година радног искуства** на пословима инспекцијског надзора, односно у области која је под надзором те инспекције (члан 45. став 1. Закона о инспекцијском надзору). Посебним законом могу се прописати и додатни или конкретизовати утврђени општи услови за руководиоца инспекције. Будући да је у пракси, односно примени Закона о инспекцијском надзору утврђено да је неопходно релаксирати услове за руководиоца инспекције, посебно због кадровских капацитета јединица локалне самоуправе, изменама и допунама овог закона прописано је да руководиоца инспекције испуњава услове за ту позицију ако алтернативно има најмање пет година радног искуства на пословима у области која је под надзором те инспекције. Пре ових измена и допуна захтевало се најмање пет година радног искуства на пословима инспекцијског надзора, а наведена алтернатива у радном искуству није била прописана.

У том погледу, у пракси се поставило питање да ли кандидат за руководиоца организационе јединице за инспекцијске послове, коју чини више инспекција, испуњава услов у погледу радног искуства када има прописано трајање радног искуства у области под надзором једне од инспекција те организационе јединице?

Према нашем мишљењу, ради испуњења прописаног услова у погледу радног искуства руководиоца организационе јединице за инспекцијске послове, коју чини више инспекција, у обзир долази радно искуство из свих области под надзором те организационе јединице кумулативно. Налазимо да би се, у овом погледу, организациона јединица за инспекцијске послове, која обухвата више инспекција, уподобила инспекцији у смислу члана 45. став 1. Закона о инспекцијском надзору. Ако

лице које је кандидат за руководиоца испуњава овај услов у погледу једне области под надзором инспекције у саставу организационе јединице која има више инспекција, мишљења смо да је онда то лице испунило законски услов из члана 45. став 1. Закона о инспекцијском надзору. Сматрамо да није неопходно да лице има радно искуство из сваке од инспекција у саставу организационе јединице. Али, ако, на пример, организациону јединицу чине три инспекције, а лице, рецимо, има две године радног искуства у области под надзором једне инспекције, две године радног искуства у области друге инспекције и једну годину из области треће инспекције, мишљења смо да би био испуњен услов из члана 45. став 1. Закона о инспекцијском надзору. Уосталом, и када се ради о појединачним инспекцијама које имају широк делокруг, обухватајући различите области од надзором, а које су организоване у посебну организациону јединицу (нпр. сектор, одељење), уобичајено је и разумљиво с практичног становишта да лице које је кандидат за руководиоца те инспекције има потребно радно искуство у једној или, пак, више области под надзором те инспекције, али не и у свим областима које та инспекција надзире.

Руководилац инспекције има **положај, овлашћења, дужности и одговорности инспектора** (члан 45. став 1. Закона о инспекцијском надзору). Ово значи да је руководиоца инспекције овлашћен да непосредно изврши инспекцијски надзор, води и спроведе поступак и одлучи у инспекцијској управној ствари, што укључује и изрицање управних мера, када за тим постоји потреба. Тиме, руководиоца инспекције, као лице одговорно за законитост и правилност рада инспекције, има функционалну самосталност у односу на више руководиоце у органу, односно руководиоца органа.

По правилу, руководиоца инспекције на републичком нивоу је помоћник министра или директор инспектората, као органа управе у саставу министарства, или начелник одељења, шеф одсека или руководиоца групе, зависно од величине и организационог положаја инспекције, а на нивоу покрајинске аутономије и јединице локалне самоуправе, укључујући град Београд и градске општине – помоћник покрајинског секретара, секретар (руководилац секретаријата), руководиоца сектора, начелник одељења и шеф одсека, такође зависно од величине и организационог положаја инспекције.

У појединим правилницима о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, посебним законима и пракси среће се израз „**главни инспектор**“. Главни инспектор је руководиоца инспекције. Одредница (ознака) „главни инспектор“ везује се за руководиоце, по правилу, републичких инспекција, али и код комуналне инспекције, као основне инспекције која обавља послове из изворне надлежности јединице локалне самоуправе. У законодавству Републике Србије, за разлику од упоредних законодавстава, нису уређена посебна звања у која се разврстава радно место инспектора, па тиме ни звање главног инспектора. Следствено, одредница (ознака) „главни инспектор“ није толико заступљена као назив, односно у називима радних места руководећих инспектора, него су у употреби други називи за функционере, који су везани за рад на положају у органу државне управе, односно руковођење органом или организационом јединицом органа државне управе: директор органа управе у саставу министарства, помоћник министра, начелник одељења и др.

Назив „главни инспектор“ за руководиоца инспекције среће се у посебном инспекцијском законодавству, и то у Закону о трговини („Службени гласник РС“, број 52/19) и Закону о управној инспекцији („Службени гласник РС“, број 87/11), те следствено у правилницима о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места министарства надлежног за послове трговине и Управног инспектората. Тако, Закон о трговини у члану 46. став 3. прописује да главни тржишни инспектор руководи пословима инспекцијског надзора који обављају тржишни инспектори, као и обавља

послове координације, односно размене података у вези са обављањем тржишног надзора. Главни тржишни инспектор, поред услова који се траже за тржишног инспектора, мора да испуњава услове за рад на положају, у складу са законом којим се уређују права и дужности државних службеника и услове за руководиоца инспекције, у складу са законом којим се уређује инспекцијски надзор. Главни тржишни инспектор је истовремено помоћник министра надлежног за послове трговине (помоћник министра - главни тржишни инспектор). Чланом 9. став 1. Закона о управној инспекцији прописано је да послове управне инспекције обавља Управни инспекторат преко управних инспектора, као орган у саставу министарства надлежног за послове државне управе. Закон о управној инспекцији у члану 9. став 2. прописује да радом Управног инспектората руководи директор - главни управни инспектор (главни управни инспектор), који поред положаја и овлашћења руководиоца органа управе у саставу министарства има положај и овлашћења управног инспектора, као и овлашћење да одлучује о жалбама изјављеним против решења управних инспектора подручних и других организационих јединица. Кад инспекцијски надзор врши управна инспекција Градске управе, главни управни инспектор има, поред права и дужности које главни управни инспектор има као руководиоца органа државне управе који врши надзор над радом имаоца јавних овлашћења, право и дужност да непосредно: издаје обавезне инструкције за извршавање закона и других прописа и за вршење послова, као и да надзире њихово извршавање; остварује непосредан надзор над њиховим радом; врши непосредан надзор у свим пословима и са свим овлашћењима ако их управна инспекција Градске управе не врши; предложи одузимање овлашћења за обављање одређеног посла управном инспектору и утврђивање одговорности у органу града, који послове не обавља благовремено, стручно, законито и савесно; организује заједничке акције управне инспекције са управним инспекторима Градске управе у органима града Београда и органима градских општина града Београда, увек када то потребе захтевају; тражи извештаје, податке и обавештења о извршењу поверених послова надзора; по праву надзора поништи или укине њено решење. Ове одредбе посебних закона сагласне су члану 45. Закона о инспекцијском надзору и одредбама Закона о државним службеницима и Закона о државној управи, као системских закона.

У складу са законским овлашћењима министра, државног секретара, руководиоца инспекције-помоћника министра и инспектора-овлашћених службених лица, а посебно да министар руководи министарством и одговоран је за рад министарства и стање у свим областима из делокруга министарства, укључујући и рад инспекције у саставу министарства, а **државни секретар** помаже министру у оквиру овлашћења која му он одреди, мишљења смо да је државном секретару за увид у поступање инспекције у смислу увида у предмете, поступке инспекцијског надзора, управне акте донете у тим поступцима, друге акте, доказе у поступцима и друге документе, потребно овлашћење од министра, тј. решење о овлашћењу, у коме би се побројала ова овлашћења. Ово стога што државни секретар нема изворно законско овлашћење за наведено, као што имају руководиоца инспекције и инспектори за своје предмете и као што има министар у односу на рад целог министарства, него своја овлашћења црпи из преноса овлашћења од стране министра.

За акте и документе попут: плана инспекцијског надзора и годишњег извештаја о раду инспекције, као и других извештаја републичке инспекције организоване у сектор у саставу министарства, који се шаљу, а и објављују, сматрамо да би државни секретар био овлашћен да их потписује, према решењу о овлашћењу које доноси министар, у складу са чланом 24. став 2. у вези са чланом 23. став 2. Закона о државној управи. Министар руководи министарством и одговоран је за рад министарства и стање у свим областима из делокруга министарства, што укључује и рад инспекције у

саставу министарства, а државни секретар помаже министру у оквиру овлашћења која му он одреди, односно повери, што се примењује и на потписивање аката инспекције за које није законом прописано да их потписују руководилац инспекције и инспектори.

У пракси се поставило питање о томе када је потребно да руководилац инспекције у управи јединице локалне самоуправе (општинској/градској) непосредно изврши инспекцијски надзор, **ко овом руководиоцу издаје налог за инспекцијски надзор**? Потребно је, дакле, да руководилац инспекције у општинској управи, који има положај, овлашћења, дужности и одговорности инспектора, непосредно изврши инспекцијски надзор, будући да у конкретном случају то захтева сложеност предмета, а руководилац инспекције има посебна знања и искуство у предметној материји, па с обзиром на то да је Законом о инспекцијском надзору прописано да налог за инспекцијски надзор, као акт о покретању поступка инспекцијског надзора, издаје руководилац инспекције или лице које он овласти, поставило се питање – ко издаје налог за инспекцијски надзор руководиоцу инспекције? Законом о инспекцијском надзору у члану 16. став 1. прописано је да руководилац инспекције или лице које он овласти издаје писани налог за инспекцијски надзор. Мишљења смо да у овом случају руководиоцу инспекције налог за инспекцијски надзор издаје његов руководилац, а то је начелник општинске/градске управе, када је општинска/градска управа образована као јединствен орган, односно начелник градске/општинске управе надлежне за инспекцијске послове (инспекцијски надзор), када градска/општинска управа није образована као јединствен орган, него за поједине области.

Законски основ за ово налази се у члану 4. став 7. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, којим је прописано да за службенике и намештенике у јединицама локалне самоуправе, права и дужности у име послодавца, врши начелник градске или општинске управе ако је образована као јединствен орган, односно начелник управе за поједине области, или начелник управе градске општине (заједнички назив: начелник управе), односно руководилац који руководи службом или организацијом коју оснива надлежни орган јединице локалне самоуправе и градске општине, према посебном закону, те у одредбама Закона о локалној самоуправи и Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, које су наведене у претходним излагањима. Ако се, пак, ради о издавању налога за инспекцијски надзор – начелнику управе за инспекцијске послове, када градска/општинска управа није образована као јединствен орган, него за поједине области, мишљења смо да тада овај налог издаје председник општине/градоначелник, који, у складу са чланом 44. тачка 4) и чланом 66. став 4. Закона о локалној самоуправи, усмерава и усклађује рад општинске/градске управе.

Са овим у вези, додајемо да није неопходно да начелник општинске/градске управе, односно председник општине/градоначелник (зависно од начина организације општинске/градске управе), да би издао налог за инспекцијски надзор руководиоцу инспекције у општинској/градској управи испуњава услове прописане за руководиоца инспекције из члана 45. Закона о инспекцијском надзору, којим је прописано да радом инспекције може руководити лице које поред услова утврђених овим законом за рад на радном месту инспектора има и најмање пет година радног искуства на пословима инспекцијског надзора. Ово због тога што су у питању услови за руководиоца инспекције, а не за начелника општинске/градске управе, односно председника општине/градоначелника, и није неопходно, а ни изводљиво, да начелници градских/општинских управа и председници општина/градоначелници испуњавају услове који се траже за руководиоца инспекције, јер је за њих прописан другачији правни режим и други услови, а своје овлашћење да издају налог руководиоцу инспекције начелници управе црпе из наведених законских основа.

Исто мишљење се односи и на републичке инспекције, односно на однос министра и руководиоца републичке инспекције, када руководилац републичке инспекције треба да непосредно изврши инспекцијски надзор. У овом смислу, и Предлог закона о буџетској инспекцији⁷⁵ предвиђа да, у складу са организацијом послова и међународном праксом, налог за обављање инспекцијског надзора код буџетске инспекције доноси министар надлежан за послове финансија или лице које он овласти. Овим предлогом закона предвиђено је да Министарство финансија од аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе преузме запослена лица која су распоређена на радним местима буџетских инспектора и испуњавају услове за буџетског инспектора, чиме ће буџетски инспектори запослени у аутономној покрајини и градовима и општинама постати републички инспектори.

Улога руководиоца инспекције

Улога руководиоца инспекције се нарочито састоји у:

- ✓ планирању и организацији посла,
- ✓ унутрашњој координацији и усклађености организационих јединица инспекције и
- ✓ унапређењу и поспешивању рада инспекције.

Руководилац постиже **унапређење и поспешивање рада инспекције**: стратешким планирањем рада и унапређења капацитета инспекције, планирањем инспекцијских надзора и других инспекцијских активности, који се заснивају на процени ризика и стратешким циљевима постављеним у стратешком (вишегодишњем) плану инспекцијског надзора и стратешким документима, односно документима јавних политика (стратегије, програми), праћењем извршења плана и предузимањем одговарајућих мера ради правилног и сврсисходног извршења плана и остварења постављених циљева, правилном расподелом посла и радног оптерећења, правилном алокацијом расположивих ресурса инспекције, издавањем налога и давањем смерница и упутстава за рад, унапређењем координације и сарадње са другим инспекцијама и другим органима и службама, вођењем рачуна о законитости и правилности рада инспекције, укључујући поверене послове, и предузимањем одговарајућих мера ради осигурања законитости и правилности рада, укључујући уједначеност инспекцијске праксе (предвидивост управног поступања), отклањањем негативних утицаја на објективност рада инспекције и самосталност инспектора, предузимањем радњи и мера које се односе на стручно усавршавање и унапређење професионалних и етичких капацитета, стандарда рада, интегритета и одговорности инспекције, предузимњем активности у циљу уједначавања инспекцијске праксе – последно када се ради о сложеним и најсложенијим питањима о којима је неопходно заузети јединствен став, увођењем савремених метода у рад инспекције, побољшањем опремљености инспекције и обезбеђивањем неопходних кадрова и финансијских ресурса за обављање посла, старањем о професионалном развоју инспектора и других запослених, дисциплини и реду у инспекцији, обавештавањем инспектора и других запослених о чињеницама битним за рад инспекције, као и на други начин.

Руководилац инспекције може, у писаној форми, да повери вршење одређених послова, попут послова издавања налога, осим послова руковођења, инспектору и другом службенику, у складу са звањем и сложеношћу послова које тај инспектор,

⁷⁵ Предлог закона о буџетској инспекцији се, у време припреме ове анализе, налази у скупштинској процедури.

односно службеник обавља. Руководилац инспекције може да формира **радну групу или комисију** ради извршења одређених задатака из надлежности више унутрашњих јединица инспекције или ради учествовања у припреми аката потребних за једнообразно и ефикасно поступање инспекције. Такође, руководилац инспекције може да образује **тим** ради спровођења пројекта, увођења иновација у спровођењу послова из надлежности инспекције, оцене сложених представки или ради извршења других сложених задатака из надлежности више унутрашњих јединица. Тим тада у свом саставу може имати вођу тима, заменика вође тима, као и чланове, који могу имати своје заменике.

Посебне функционалне компетенције потребне за послове руковођења односе се на: општи, стратегијски и финансијски менаџмент, основе управљања људским ресурсима, организационо понашање, управљање променама, управљање пројектима, стратегије и канале комуникације, методологију и технике планирања, праћења, евалуације и извештавања у средњорочном и стратешком планирању и о спровођењу јавних политика.

Да би правилно обављали своје послове, неопходно је да руководиоци разумеју шта је **циљ инспекцијског надзора** и да успоставе методе којима се овај циљ спроводи, нарочито у смислу превентивно-саветодавног деловања и праћења развоја нових метода и техника за постизање усклађености пословања и поступања надзираним субјектата са законом и другим прописом. Закон о инспекцијском надзору, у том смислу, утврђује да је инспекцијски надзор-е посао државне управе којим органи испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени, с циљем да се превентивним деловањем или изрицањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјектата и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе. Један од начина на који се врши инспекцијски надзор и остварује циљ инспекцијског надзора је превентивно деловање, које се састоји у успостављању и одржавању усклађености пословања и поступања субјектата и објектата под надзором са прописима и безбедности, како би се спречиле или отклониле штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе. Циљ инспекцијског надзора остварује се, дакле, превентивним деловањем или изрицањем управних мера у поступку инспекцијског надзора, међу којима су и превентивне мере.

Утврђивање циља инспекцијског надзора је нарочито битно због правилног тумачења и примене правних норми, будући да циљно тумачење (шта је циљ прописивања одређене обавезе и уређења одређеног односа, шта је смисао одређене правне норме) игра кључну улогу у томе, а сама суштина примене правне норме у томе да се оствари њен циљ, сврха, смисао. Циљ је, дакле, да се постигне законито и безбедно пословање и поступање надзираних субјектата и спрече (ако нису настале) или отклоне (ако су настале) штетне последице по јавни интерес који инспекције штите, тј. по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе (живот и здравље људи, животна средина, биљни и животињски свет, имовина, права и интереси запослених и других радно ангажованих лица, привреда и поштена тржишна утакмица, јавни приходи, несметан рад органа и организација, комунални ред и др).

Остварење циља инспекцијског надзора је од посебног значаја код вршења **овлашћења слободне оцене инспектора** (инспекцијских дискреционих овлашћења), у оквиру самосталности у раду инспектора, имајући у виду да је законито поступање и законито решавање у управним стварима у којима је орган законом овлашћен да решава по слободној оцени - оно поступање и решење које је у границама овлашћења и у складу са циљем у коме је овлашћење дато, водећи рачуна и о ранијим одлукама

донетим у истим или сличним управним стварима, односно о једнаком поступању у истим или битно сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима.⁷⁶

Руководиоци инспекције организују послове праћења стања у областима под инспекцијским надзором, процене и управљања ризицима у овим областима, те планирања инспекцијског надзора и других инспекцијских активности који се заснивају на процени ризика. Органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена (члан 13. Закона о државној управи). Инспекција прикупља податке и **прати и анализира стање** у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу. Ови послови укључују прикупљање и анализу података добијених помоћу контролних листи, вођењем анкета и истраживања јавног мњења и другим непосредним прикупљањем података, података прибављених од државних органа, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и других носилаца јавних овлашћења, статистичких и других података, прикупљање и анализу инспекцијске, управне, судске и пословне праксе из одговарајуће области инспекцијског надзора, и друге сродне послове.

На основу **утврђеног стања и процене ризика** инспекција припрема план инспекцијског надзора, иницира доношење, измене и допуне закона и других прописа, уједначава и објављује инспекцијску праксу, предузима превентивне активности и предлаже органима државне управе, органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и другим имаоцима јавних овлашћења предузимање активности и мера на које су овлашћени.

Ризик, у смислу инспекцијског надзора, представља комбинацију (садејство) вероватноће настанка штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, које могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта и вероватне тежине тих последица. Вршење инспекцијског надзора, као надзора над применом закона и подзаконских прописа, засновано је на **процени ризика и управљању ризицима**. Проценом ризика оцењује се да ли ће поступци и пословање одређеног субјекта довести до штетног утицаја на заштићена добра, права и интересе у делокругу инспекције, и, ако хоће, у којој мери. За надзиране субјекте, објекте и области процењује се степен ризика, који може бити **незнатан, низак, средњи, висок и критичан** (постоји, дакле, пет степени ризика). Значај незнатног ризика је у томе што инспекција није дужна да врши инспекцијски надзор када је процењени ризик незнатан.

Захваљујући процени ризика постављају се **јасни критеријуми** код којих привредника, када и зашто се врши надзор. Инспекције, на основу процене ризика од настанка незаконитости, неправилности и штете, доносе и спроводе годишње и оперативне планове, и врше инспекцијске надзоре. Задатак руководиоца инспекције и руководиоца организационих јединица је да обезбеде прикупљање података од значаја за процену ризика, посебно путем јединственог софтверског решења за инспекције еИнспектор, и организују процену ризика.

План инспекцијског надзора заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика. Инспекција је дужна да сачини стратешки (вишегодишњи) и годишњи план инспекцијског надзора. Годишњи план инспекцијског надзора спроводи се кроз оперативне (полугодишње, тромесечне и месечне) планове инспекцијског надзора. Инспекција је дужна да спроводи план инспекцијског надзора,

⁷⁶ Видети: члан 5. став 2, члан 158. тачка 6. и члан 172. Закона о општем управном поступку и члан 24. став 1. тачка 5) Закона о управним споровима.

осим када постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају. Инспекцијски надзор заснива се на процени ризика и сразмеран је процењеном ризику, тако да се ризиком делотворно управља. План инспекцијског надзора изражава инспекцијско поступање у односу на ниво ризика у областима под надзором. Управљање ризиком чини разматрање и избор одговарајућег поступања и праве и сразмерне мере како би се заштитила добра и права („одговор на ризик“).

За руководиоце је важно да воде рачуна о остварењу начела и правила о сразмерности у инспекцијском надзору. Закон о инспекцијском надзору утврђује да се инспекцијски надзор заснива на процени ризика и сразмеран је процењеном ризику, тако да се ризиком делотворно управља. Уређујући **начело сразмерности**, Закон о општем управном поступку у члану 6. прописује да орган може да ограничи право странке или да утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да се њиме оствари сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари друкчијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке, а када се странци и другом учеснику у поступку налаже обавеза, орган је дужан да примени оне од прописаних мера које су по њих повољније ако се и њима остварује сврха прописа.

За сваку од управних мера захтева се да буду сразмерна. Инспектор изриче оне мере које су сразмерне процењеном ризику и откривеним, односно вероватним незаконитостима и штетним последицама, тако да се ризиком делотворно управља, и којима се најповољније по надзираног субјекта постижу циљ и сврха закона и другог прописа, а притом се обавезно стара о томе да управне мере буду сразмерне економској снази надзираног субјекта, да се њихове штетне последице сведу на најмању меру и настави одрживо пословање и развој надзираног субјекта (члан 25. ст. 2. и 3. Закона о инспекцијском надзору). Кључна ствар је, дакле, остваривање сврхе прописа са циљем инспекцијског надзора, и претпоставља употребу циљног тумачења правних норми. И Законом о државној управи (члан 10.) начело сразмерности утврђено је као једно од основних начела деловања државне управе. Овим законом је прописано да су, кад решавају у управном поступку и предузимају управне радње, органи државне управе дужни да користе она средства која су за странку најповољнија ако се и њима постижу сврха и циљ закона.

Сразмерност у инспекцијском поступању се, према томе, цени у погледу ризика, плана надзора, елемената управне мере која се изриче, као и у погледу других радњи у поступку, које су по свом предмету и природи за то подобне, о чему руководиоца инспекције води рачуна.

1. Издавање налога за инспекцијски надзор

Руководилац инспекције или лице које он овласти (нпр. начелник подручне јединице инспекције, шеф одређеног одељења инспекције, руководиоца унутар инспекције) издаје писани **налог за инспекцијски надзор**. Издавање налога за инспекцијски надзор је у складу са начелом субординације, односно хијерархије на којој управа и организација послова у управи почивају, а која подразумева давање радних задатака и извршавање налога руководиоца деловањем по принципу „одозго према доле“.

Инспектор пре надзора од руководиоца прибавља писани налог, као акт о покретању поступка инспекцијског надзора, којим му се, у складу са планом надзора, односно потребом заштите одређеног добра или права, одређује код кога врши надзор,

када и шта проверава. Тиме се управља поступцима инспекцијског надзора на општем нивоу и помаже остварење правне сигурности и извесности за обе стране у поступку инспекцијског надзора.

Налог за инспекцијски надзор представља акт о покретању управног поступка из члана 90. Закона о општем управном поступку. Овим одредбама прописано је да пре покретања поступка по службеној дужности који није у интересу странке орган прибавља информације и предузима радње да би утврдио да ли су испуњени услови за покретање поступка и, ако јесу, доноси акт о покретању поступка (закључак, налог и сл), с тим да се акт о покретању поступка не доноси ако орган доноси усмено решење (члан 143. Закона о општем управном поступку). Чланом 91. став 3. Закона о општем управном поступку прописано је да се поступак који се покреће по службеној дужности, а није у интересу странке (попут поступка инспекцијског надзора који се води по службеној дужности), сматра покренутим кад је странка обавештена о акту о покретању поступка. И правила из члана 18. ст. 8. и 9. Закона о инспекцијском надзору предвиђају да је поступак инспекцијског надзора покренут достављањем, односно уручењем, односно предочавањем и показивањем налога за инспекцијски надзор. Налог за инспекцијски надзор садржи, поред предмета надзора, и његово планирано трајање, које се може продужити, када је то потребно, допунским налогом.

На издавање налога за инспекцијски надзор и поступање инспектора по налогу у односу између њега и руководиоца инспекције супсидијарно се примењују опште одредбе којима се уређује **налог претпостављеног** лица у органу државне управе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Ово се односи и на издавање незаконитог налога. Тако, Закон о државним службеницима у члану 18, којим се уређује извршење налога, прописује да је државни службеник дужан да изврши усмени налог претпостављеног, изузев кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, што саопштава претпостављеном. Налог који претпостављени понови у писменом облику државни службеник дужан је да изврши и о томе писмено обавести руководиоца. Државни службеник дужан је да одбије извршење усменог или писменог налога ако би оно представљало кажњиво дело и да о томе писмено обавести руководиоца односно орган који надзире рад државног органа ако је налог издао руководиоца. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе садржи исте одредбе и додатно прописује да ако је овај налог од стране руководиоца покрајинског органа или начелника управе, односно руководиоца који руководи службом или организацијом, службеник је дужан да одбије извршење таквог усменог или писменог налога и да о томе писмено обавести извршни орган аутономне покрајине или градско, односно општинско веће које врши надзор над радом управе.⁷⁷ Ове одредбе којима се уређује издавање незаконитог налога (незаконито чињење) примењују се и на ситуацију незаконитог неиздавања налога (незаконито нечињење) – када је потребно да руководиоца инспекције изда налог инспектору да изврши инспекцијски надзор, а одбија да то учини. тј. да изда налог за инспекцијски надзор.

Наравно, у складу са начелом самосталности инспектора у раду, руководиоца инспекције не сме да у конкретној управној ствари уместо инспектора утврђује чињенично стање и доноси одлуку, јер је инспектор самосталан у вршењу инспекцијског надзора и обављању посла. Руководилац инспекције, свакако, не може да утиче на самосталност инспектора тако што би му заповедио како да цени одређене доказе и како да одлучи у конкретној ствари.

⁷⁷ Видети: члан 31. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Неизвршавање или несавесно, неблаговремено или непотпуно извршавање налога претпостављеног је тежа повреда дужности из радног односа, у складу са чланом 109. тачка 1) Закона о државним службеницима и чланом 138. тачка 1) Закона о запосленим у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Државни службеник, односно службеник аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе ослобађа се од одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога претпостављеног, односно непосредног руководиоца ако му је писменим путем саопштио да извршење налога може да проузрокује штету, сагласно члану 123. Закона о државним службеницима и члану 154. Закона о запосленим у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Није одговорно за прекршај одговорно лице које је поступало на основу наређења другог одговорног лица или органа управљања и ако је предузело све радње које је на основу закона другог прописа или акта било дужно да предузме да би спречило извршење прекршаја, у складу са чланом 30. став 2. Закона о прекршајима.

2. Други послови руководиоца инспекције

Руководилац инспекције **прати и извршење управних мера** које изричу инспектори, који о стању извршења подnose редовне месечне извештаје руководиоцу инспекције, као и, на захтев руководиоца инспекције, посебне извештаје.⁷⁸

Такође, руководилац инспекције може да одлучује о **изузећу инспектора**. Наиме, о изузећу овлашћеног службеног лица одлучује руководилац органа, а о изузећу руководиоца органа одлучује орган који је прописом одређен, а ако то није случај - другостепени или надзорни орган.⁷⁹

Руководилац инспекције има још једну функцију, а то је да, када је он руководилац органа, а службено лице (инспектор) није одређено, **доноси решење у управном поступку**, односно поступку инспекцијског надзора. Наиме, најзначајнија радња коју предузима инспектор, као овлашћено службено лице које је самостално у раду, јесте доношење решења којима одлучује о правима и обавезама надзираних субјеката, односно странака у поступку, и изричу управне мере у случају вероватних или постојећих незаконитости, у складу са посебним законом, Законом о инспекцијском надзору и Законом о општем управном поступку. У члану 141. став 1. Закона о општем управном поступку, којим се уређује решење, прописано је да оно садржи потпис овлашћеног службеног лица, које га доноси, а у поступку инспекцијског надзора је то инспектор. У односу на решења, па и одређене недостатке претходног системског законодавства, односно претходно важећег Закона о општем управном поступку, одакле је потицало схватање да руководилац има првенство у доношењу решења, важећи Закон о општем управном поступку у члану 39. став 3. изричито прописује да ако службено лице није одређено, решење у управном поступку доноси руководилац органа. Тиме се утврђује овлашћење и дужност овлашћеног службеног лица - инспектора да доноси и потписује решење у управном поступку, односно у поступку инспекцијског надзора (као посебном управном поступку), а тек ако нема овог службеног лица, односно ако оно, уз придржавање прописа, није одређено, онда руководилац доноси и потписује решење. Ради правне перфектности, потребно је и постоји законска обавеза да овлашћена службена лица – инспектори, који испуњавају законске услове за доношење решења, и правилником о унутрашњем

⁷⁸ Видети: члан 41. став 2. Закона о инспекцијском надзору.

⁷⁹ Видети: члан 41. став 1. Закона о општем управном поступку.

уређењу и систематизацији радних места у органу буду одређени као службена лица са тим овлашћењем. Из изложеног следи одредба члана 141. став 7. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да решење потписује овлашћено службено лице које га доноси, односно руководилац органа. Чланом 23. став 2. Закона о државној управи прописано је да министар, између осталог, доноси решења у управним и другим појединачним стварима. Међутим, имајући у виду цитиране одредбе Закона о општем управном поступку и Закона о инспекцијском надзору, као посебних закона у односу на Закон о државној управи, који имају предност у примени у односу на њега, за доношење решења у управном поступку од стране министра, неопходно је да је законом – општим или посебним – изричито прописано у којим поступцима и управним стварима министар непосредно доноси решење, или да овлашћено службено лице које доноси решење није одређено, па би се активирало супсидијарно овлашћење министра на доношење решења у управном поступку, у складу са чланом 39. став 3. Закона о општем управном поступку. Притом, министар може да овласти руководиоце унутар органа (државни секретар, помоћник министра, директор органа у саставу министарства и др.) да доносе решења у управном поступку. Такође, министар, у складу са чланом 59. Закона о државној управи, доноси решења у другостепеном управном поступку, и такође може да овласти руководиоце унутар органа да доносе ова решења по овлашћењу министра. Како је изложено, насупрот другостепеном поступку, у првостепеном поступку важи обрнуто правило - решење доноси овлашћено службено лице, а ако оно није одређено, онда решење доноси руководилац органа, који може на доношење решења овласти руководиоце унутар органа.

Поред тога што руководилац инспекције води рачуна о интегритету инспекције и инспектора, дужан је да испуни и законске обавезе које се тичу његовог **интегритета**. У овом погледу, Закон о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21 - аутентично тумачење и 94/21) дефинише корупцију као однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја ради стицања користи за себе или другог; јавног функционера као свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти; сукоб интереса као ситуацију у којој јавни функционер има приватни интерес који може да утиче или изгледа као да утиче на обављање јавне функције, а приватни интерес као било какву корист или погодност за јавног функционера или повезано лице. Према овом закону, јавном функционеру може се изрећи мера опомене или мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције.

У погледу државних службеника на положају, Закон о државним службеницима прописује да је државни службеник који је први пут постављен на положај дужан да у року од једне године од дана постављења на положај похађа **програм обуке за руководиоце**, који спроводи и развија Национална академија за јавну управу, којем је циљ стручно усавршавање државних службеника који се припремају или налазе на руководећим радним местима како би они стекли знања и вештина и повећали способност за успешно остваривање функције руковођења у државном органу и унапређење квалитета у процесу утврђивања и спровођења јавних политика. Тај програм обуке је структуриран тако да одговара специфичним потребама три циљне групе: државним службеницима на положају, државним службеницима који се налазе на руководећим радним местима и државним службеницима који се припремају за обављање послова на руководећим радним местима и циљ му је да оспособи полазнике да делотворно и ефикасно обављају посао руководиоца, да их упозна са основним концептима планирања и руковођења у јавној управи, као и да подржи развој лидерских вештина. Такође, учесници могу да израде нацрт сопственог индивидуалног плана развоја.

СИГМА у документу „Систем државних службеника на положајима у Србији: Анализа постојећег стања и даљег развоја” указује да програм обука руководиоца и израда индивидуалног плана развоја треба да се пажљиво размотри као саставни део будуће политике у области државних службеника на положају. Поред тога, у погледу даљег развоја истиче се да је потребно боље повезати процес регрутације и стручног усавршавања, јер увиди до којих долази конкурсна комисија у вези са вештинама изабраних кандидата могли би да послуже као корисна информација за обуку увођења у посао, што у наредном периоду треба унапредити.

3. Управљачка одговорност

Управљачка одговорност је дефинисана Законом о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019 и 149/2020), као обавеза руководиоца свих нивоа власти код корисника јавних средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, ефективности, ефикасности и јавности, као и да за своје одлуке, поступке и резултате одговарају ономе који их је именовао или им пренео одговорност. Закон о државној управи садржи одредбе о овлашћењима и различитим аспектима управљачке одговорности руководиоца. Закон о буџетском систему је предвидео раздвајање дужности како би се спречио сукоб интереса, а управљачка одговорност детаљније је разрађена у пратећем Правилнику. Премда Правилник предвиђа ову могућност, надлежности и одговорности у пракси делегиране су у ограниченој мери, а системи финансијског управљања и контроле централизовани су на вишем нивоу управљања. Управљачка одговорност значи задржавање контроле и коначне одговорности за остварење циљева организације, али не и стална контрола свега и свачега, различитих детаља, ситних појединости и сл., за које руководиоци на вишим нивоима често немају довољно времена нити стручно-техничког знања, нити би требало да га имају, јер постоји организација и систематизација послова, тако да свако треба да обавља свој посао за који је стручан и за њега одговоран. Зато је неопходно унапређивање организације послова, линија извештавања, постављање циљева и показатеља учинка, поделе послова и задатака и делегирање одговорности, како би сви запослени схватили систем финансијског управљања и контроле као свој, а не као нешто што је ван њих и за шта они не носе одговорност, него само највиши руководиоца, који не може бити и није логично и животно да буде одговоран, по принципу објективне одговорности, за било коју грешку и пропуст који би се могли појавити и који се појављују у раду.

Механизми за преношење управљачке одговорности који би помогли руководиоцима корисника јавних средстава у регулисању одговорности нижих руководиоца у оквиру корисника јавних средстава за постизање својих циљева и управљање средствима који су им додељена за њихову реализацију нису у потпуности развијени, односно веза између постизања циљева и средстава издвојених за остваривање тих циљева није увек директно приказана. Јачање одговорности руководиоца захтева активније учешће свих руководиоца у активностима везаним за припрему и извршење буџета.

Када је реч о **контролном окружењу, функција надзора** значајно се разликује у различитим органима и организацијама. Разлози за ово су недостатак одговарајућих средстава за обављање делотворног надзора, као и недостатак капацитета надзорних тела да обављају делотворну контролу. Прописи који регулишу запошљавање и радне

односе у јавном сектору су стриктни и ограничавају овлашћења руководиоца код корисника јавних средстава која се тичу управљања људским ресурсима. Распоређивање и запошљавање службеника и даље се врши према повременијој процени потреба, а не на основу анализе стварног обима посла. Јавном сектору недостаје јасна и одржива политика задржавања запослених, због чега је отежано одржавање континуитета пословања, будући да професионални службеници напуштају јавни сектор или се премештају из једног органа у други, због бољих услова рада, укључујући повећање плате и друге услове рада. Приметно је и да руководиоци нижег нивоа обављају поверене задатке само у одређеном степену што је последица њихове немогућности да преузму пуну одговорност за обављање делегираног задатка, активности и других надлежности. Неравнотежа у погледу одговорности је честа у свим деловима јавног сектора, с обзиром да делегиране надлежности и одговорности нису праћене неопходним ресурсима потребним за њихово обављање.

Садашње **стање процене ризика** је такво да корисници јавних средстава у пракси процењују разне врсте ризика којима је изложена њихова институција више на интуитивној основи него применом прописане методологије, усредсређујући се на процену ризика који су повезани са усклађеношћу рада са законима и другим прописима, а не на ризике који утичу на њихове резултате рада. Искуство јесте битно, али је нарочито битно имати и примењивати методологији процедуре рада, са искуством као корективним фактором. Управљање ризиком примењују сви корисници јавних средстава, али до нижег нивоа сложености. Упркос чињеници да је већ успостављен општи оквир, корисницима јавних средстава треба додатна помоћ при откривању ризика, јер се ризици углавном утврђују и процењују у односу на законом прописане услове, а не у односу на циљеве саме организације. Потребно је да руководиоци разумеју да се управљачка одговорност не састоји само у томе колико је јавног новца потрошено, него нарочито у томе шта је постигнуто трошењем јавног новца, тј. да ли је и који циљ и у којој мери остварен трошењем јавног новца.

Међу предусловима за ефикасну примену принципа управљачке одговорности на свим нивоима јесте и тај да се надзире **испуњавање циљева из планских докумената** у органима јавне управе и успостави њихова координација и сарадња у тим процесима. Највећи помаци претходном периоду представљају регулаторне измене које се односе на плански систем као и увођење праксе формулисања циљева на нивоу организационих јединица који су у државну управу дошли кроз унапређење поступка оцењивања радне успешности. Доступни подаци говоре да у јавној управи још нису довољно развијени принципи поделе одговорности и механизми извештавања између „политичког” и „стручног” дела органа јавне управе. Закон о планском систему и пратећи подзаконски прописи успоставили су механизме планирања и праћења спровођења планских докумената на основу остварених показатеља, утврђених у складу са општим и посебним циљевима. Међутим, Стратегија реформе јавне управе, у складу са Извештајем Европске комисије, утврђује да је потребно предузети даље кораке да би се боље примењивали ти механизми, пре свега у погледу извештавања о резултатима у постизању циљева утврђених у планским документима. Иако се доста радило на прописивању обавезе увођења аналитичких јединица које су подршка планском систему и управљачкој функцији, са њиховим увођењем се каснило. Имајући у виду наведено, предложена је измена Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе ради увођења јединица које ће пружити стручну подршку управљању. На тај начин успоставиће се конзистентан систем планирања приликом утврђивања политике Владе, као и подршка ефективном управљању на нивоу органа.

4. Обуке за руководиоце

Закон о државним службеницима у члану 97в прописује да програм обуке руководиоца има за циљ стручно усавршавање државних службеника који се припремају или налазе на руководећим радним местима, ради стицања знања и вештина, као и унапређења способности за успешно остваривање функције руковођења у државном органу и унапређење квалитета у процесу утврђивања и спровођења јавних политика. Програм обуке руководиоца припрема, спроводи и развија Национална академија, у сарадњи са надлежним органом за послове управљања кадровима у државној управи, као и одговорним лицима за послове управљања кадровима у државним органима.

Исто тако, Закон о запсленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у члану 122б прописује да програм обуке руководиоца има за циљ стручно усавршавање запслених који се припремају или налазе на руководећим радним местима, ради стицања знања и вештина, као и унапређења способности за успешно остваривање функције руковођења у јединици локалне самоуправе и унапређење квалитета у процесу утврђивања и спровођења јавних политика. Програм обуке руководиоца - [Програм обуке руководиоца у државним органима](#) и Програм обуке руководиоца у јединицама локалне самоуправе за конкретну годину припрема, спроводи и развија Национална академија, у сарадњи са Саветом за стручно усавршавање запслених у јединицама локалне самоуправе.

Програм обуке руководиоца је структуриран тако да одговара специфичним потребама три циљне групе: државним службеницима на положају, државним службеницима који се налазе на руководећим радним местима и државним службеницима који се припремају за обаљање послова на руководећим радним местима и циљ му је да оспособи полазнике да делотворно и ефикасно обављају посао руководиоца, да их упозна са основним концептима планирања и руковођења у јавној управи, као и да подржи развој лидерских вештина. Такође, учесници могу да израде нацрт сопственог индивидуалног плана развоја.

СИГМА у документу „Систем државних службеника на положајима у Србији: Анализа постојећег стања и даљег развоја” указује да програм обука руководиоца и израда индивидуалног плана развоја треба да се пажљиво размотри као саставни део будуће политике у области државних службеника на положају. Поред тога, у погледу даљег развоја истиче се да је потребно боље повезати процес регрутације и стручног усавршавања јер увиди до којих долази конкурсна комисија у вези са вештинама изабраних кандидата могли би да послуже као корисна информација за обуку увођења у посао, што у наредном периоду треба унапредити.

Национална академија за јавну управу спроводи пројект „Јачање професионалних капацитета државних службеника на положају у Србији, чија је сврха јачање интегритета и менаџерских и професионалних капацитета државних службеника на положају у државној управи кроз примену циљаног модерног програма развоја и обуке.

5. Прекршаји руководиоца инспекције

Закон о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – УС) је 2011. године, у складу са међународним конвенцијама, увео је у члану 30. прекршајну одговорност одговорног лица у државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе. Одговорним лицем сматра се лице које у државном

органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе врши одређене дужности.

Закон о инспекцијском надзору као **посебно значајне обавезе** инспекције и руководиоца инспекције издваја:

- 1) спровођење плана инспекцијског надзора, осим када постоје нарочито оправдане изузетне околности које инспекцију у томе спречавају;
- 2) објаву плана инспекцијског надзора на својој интернет страници;
- 3) обавезу инспекције да сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора, примењује их и објави их на својој интернет страници;
- 4) објаву годишњег извештаја о раду инспекције на службеној интернет страници.

Чланом 59. Закона о инспекцијском надзору прописани су **прекршаји** за руководиоца инспекције за повреду ових обавеза (запређена је новчана казна од 120.000 до 150.000 динара).

Захтев за покретање прекршајног поступка за ове прекршаје подноси управна инспекција, која врши инспекцијски надзор над применом Закона о инспекцијском надзору. Према доступним подацима, до сада нису покретани прекршајни поступци за ове прекршаје.

2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ

У анкети о правном и материјалном положају инспектора и руководиоца инспекција и организационих јединица инспекција учествовало је 587 инспектора и 104 руководиоца инспекција на републичком, покрајинском и нивоу јединице локалне самоуправе.

Упитник намењен руководиоцима инспекција попунило је 104 испитаника, и то 56 представника републичких инспекција, 26 из општинских инспекција, 19 представника градских инспекција, 1 из покрајинске инспекције и 2 из инспекција градских општина. Од тога, 2 државна службеника на положају, 86 у звању самосталног саветника, 13 виших саветника и 3 саветника.

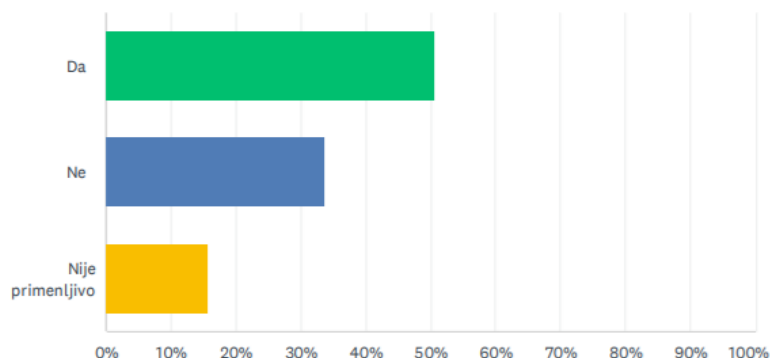
Што се тиче укупног искуства у руковођењу инспекцијама, највећи број испитаних има до 5 година искуства (30.77%), односно до 10 година (19.23%). Подједнак проценат – по 17.31% имају руководиоци са до 1 годином, односно, до 15 година искуства. Са до 20 година искуства било је заступљено 9,62%, односно са до 25 година 3,85% испитаника.

Од 101 испитаника – преко половине, и то 51 испитани наводи да би за републичке инспекције требало да важи правило да је руководиоца инспекције – директор инспектората, 34 се не слаже са овом тврдњом, док се 16 није изјаснило ни позитивно ни негативно.

Графикон B1.

Q10 Da li bi za republičke inspekcije trebalo da bude pravilo da je rukovodilac inspekcije - direktor inspektorata (organa u sastavu resornog ministarstva)?

Answered: 101 Skipped: 3



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Da	50.50% 51
Ne	33.66% 34
Nije primenljivo	15.84% 16
TOTAL	101

Извор: Упитник за руководиоце

У погледу правног положаја руководиоца инспекције и руководиоца организационих јединица инспекције, испитаници сматрају да прописима нису довољно уређена поједина питања и да је потребно:

- ближе уредити права и обавезе између руководиоца и према инспекторима
- уредити део о платама, корективним коефицијентима
- прописати ко може бити руководилац инспекције и руководилац организационе јединице (предлог - инспектори са преко 10 година рада на инспекцијским пословима)
- формирати радно тело за правну заштиту инспектора и руководиоца

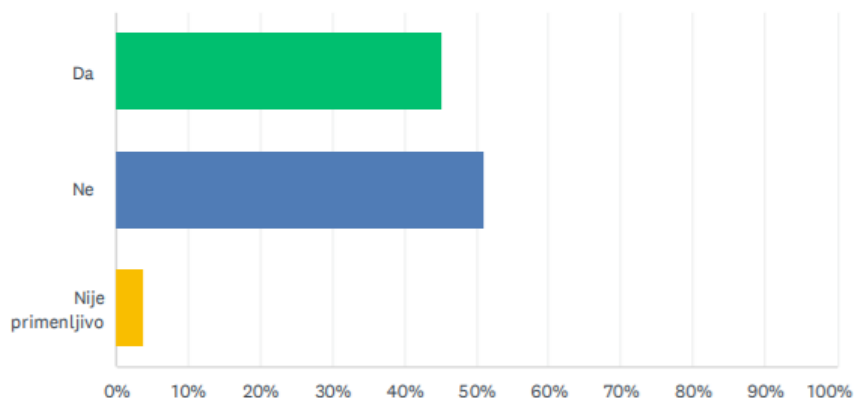
На питање о постојању разлика у правном положају руководиоца републичких инспекција и руководиоца организационих јединица републичке инспекције од руководиоца, односно, руководиоца организационих јединица покрајинске, градске и општинске инспекције, 35 испитаних се изјаснило потврдно и навело да се разлике огледају у звањима, месној надлежности, овлашћењима, висини примања, степену самосталности, систему одговорности и броју инспектора којима се руководи.

Затим, већина сматра да ни руководиоци немају довољно могућности за усавршавањем и обукама – њих 52. Да је прилика за обуке сасвим довољно сматра 46, док се 4 изјаснило да то није применљиво за њих.

Графикон В2.

Q25 Da li smatrate da rukovodioci inspekcija, odnosno rukovodioci organizacionih jedinica imaju dovoljno mogućnosti za stručno usavršavanje, odnosno dovoljno dostupnih obuka radi usvajanja novih teorijskih znanja i praktičnih veština?

Answered: 102 Skipped: 2



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Da	45.10% 46
Ne	50.98% 52
Nije primenljivo	3.92% 4
TOTAL	102

Извор: Упитник за руководиоце

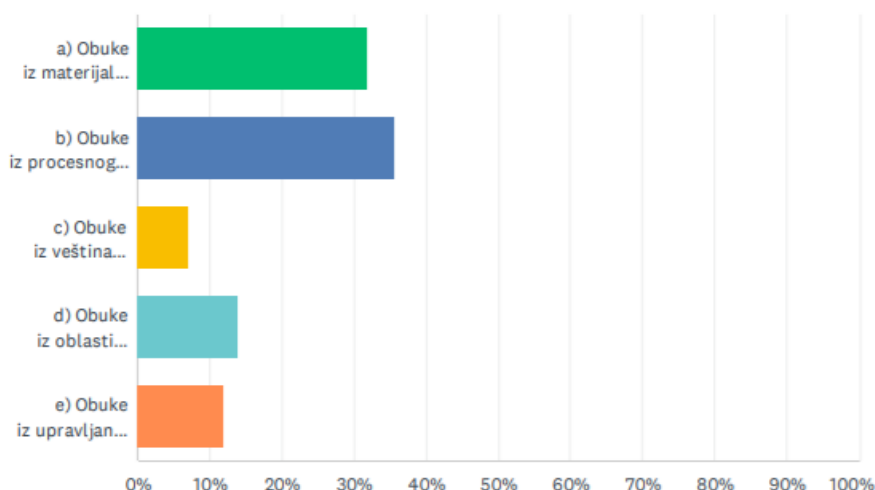
Као обуке најпотребније руководиоцима за делотворно испуњавање задатака испитаници су навели:

- ✓ Обуке из процесног права – управни поступак, поступак инспекцијског надзора, прекршајни поступак, кривични поступак (Закон о општем управном поступку, Закон о инспекцијском надзору, Закон о прекршајима, Законик о кривичном поступку) – 35,64%
- ✓ Обуке из материјалних прописа по којима поступају, секторске обуке – 31,68%
- ✓ Обуке из области информатичких вештина, информационих технологија, електронског пословања и електронске управе – 13,86%
- ✓ Обуке из управљања људским ресурсима – 11,88%
- ✓ Обуке из вештина комуникације – 6,93%

Графикон В3.

Q27 Koje obuke su rukovodiocima inspekcija najpotrebnije radi delotvornog ispunjavanja svojih zadataka?

Answered: 101 Skipped: 3



Извор: Упитник за руководиоце

3. ПРЕПОРУКЕ

1. Унапредити положај и обезбедити већу самосталност руководиоца инспекције, кроз реорганизацију и обједињавање републичких инспекција у инспекторате, као органе у саставу министарстава, у односу на инспекције за које се посебном анализом установи да је то сврсисходно, а којима руководе директори инспектората. Овај принцип сходно применити и на организовање и руковођење инспекцијама јединица локалне самоуправе.

Полазећи од одредаба Закона о државној управи и Закона о инспекцијском надзору, којима се уређује организација и сврха инспекција, њиховог смисла и циља, закључујемо да је интенција Законодавца таква да се за инспекцијски надзор - преваходно и по правилу – законом образују инспекторати, као органи у саставу министарстава, у циљу боље организације и функционалне самосталности и оперативности рада инспекција. Ово у пракси, где инспекцијски надзор врше 45 републичких инспекција које примењују Закон о инспекцијском надзору, није учињено, сем у случају Управног инспектората и Инспектората за рад.

Како би се унапредила делотворност рада, координација и функционална самосталност инспекција, а самим тим и квалитет извршавања и надзора над применом закона и других прописа, налазимо да је целисходно и сагласно циљевима Закона о инспекцијском надзору и Закона о државној управи да се реформа инспекцијског надзора настави у организационом смислу, тако што би се, након спроведене посебне свеобухватне анализе, приступило образовању инспектората, као органа у саставу министарстава, као првенственом облику организовања инспекцијских послова, који организационо одговара њиховој природи и обиму, у односу на инспекције за које се анализом установи да је то сврсисходно. Тиме би се спровела реорганизација републичких инспекција и њихово обједињавање (консолидација) у инспекторате у саставу министарств, те, последично, њихово укрупњавање и смањења броја инспекција.

Налазимо да би обједињавање републичких инспекција са сродним делокругом рада у инспекторате, као органе у саставу министарстава, а у односу на инспекције за које се анализом установи да је то сврсисходно, довело би до заокруживања надлежности у областима под надзором инспекција, већем степену законитости и правне сигурности и бољој координацији инспекцијског надзора, те већој делотворности и ефикасности рада инспекција, о чему сведоче и компаративна искуства. Укрупњавањем инспекција, поред боље координације, поједноставиће се одређивање надлежности инспекција, односно решавање сукоба надлежности и смањити негативни сукоби надлежности инспекција. Истовремено, обезбедио би се, условно речено, сталан институционално-организациони оквир за републичке инспекције у виду одређених, дефинисаних инспектората, тако да промене у броју и делокругу министарстава не би утицале на континуитет рада републичких инспекција.

Ова реформа спровела би се на основу анализе и Закона о инспекторатима Републике Србије, који би, између осталог, уредио број и називе инспектората – органа у саставу министарстава, делокруг – стварну надлежност, односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове које обављају републички инспекторати, а у складу са чланом 28. став 3. Закона о државној управи, којим је прописано да орган у саставу може стећи својство правног лица кад је то законом одређено, одредило би се да ли инспекторати имају својство правног лица. Овакво уређење, као добар пример упоредне регулативе и праксе, постоји у инспекцијском систему Републике Северне Македоније.

На челу инспектората, као органа у саставу министарстава, који би обухватили инспекције са сродним делокругом, у односу на инспекције за које се анализом установи да је то сврсисходно, били би директори инспектората, који би координирали и организовали рад инспектората, заступали и представљали инспекторате, предузимали правне послове и правне радње у име и за рачун инспектората, обезбеђивали услове за ефикасну и делотворну примену закона и прописа који се односе на инспекцијски надзор, одлучивали о правима и дужностима из радног односа и по основу рада инспектора и других запослених у инспекторатима, обезбеђивали услове за стручно усавршавање и специјализовану обуку инспектора и других

запослених, доносили правилнике о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у инспекторату, доносили планске/програмске и извештајне документе, укључујући: стратешке (вишегодишње) планове инспектората, годишње планове рада инспектората, годишње програме специјализоване обуке за инспекторе, годишње извештаје о раду инспектората и др, као и друге акте на које су овлашћени, обезбеђивали јавност у раду инспектората, те обављали друге послове из делокруга инспектората, у складу са законом. Директор инспектората за свој рад одговара ресорном министру. Директори инспектората би били руководиоци на положају у другој групи.

Инспекторати, као органи у саставу, који би били организовани тако да обухватају две или више инспекција са сродним стварним надлежностима – што би требало да буде правило приликом реорганизације и обједињавања инспекција, инспекције у саставу тих инспектората имале би своје руководиоце, који би имали звање главних инспектора и који би, сходном применом овлашћења која има директор у односу на инспекторат, вршили таква овлашћења у односу на инспекцију којом руководе.

Ако би се, пак, неки инспекторат, као орган у саставу, састојао од само једне инспекције, тј. ако не би био организован тако да обухвати две или више инспекција са сродним стварним надлежностима, директор инспектората би истовремено био и руководиоца инспекције и имао би звање главног инспектора.

Саобразно обједињавању републичких инспекција у инспекторате, на становишту смо да би овај принцип требало сходно применити и у јединицама локалне самоуправе – образовањем јединствене унутрашње организационе јединице за инспекцијске послове, односно за инспекцијски надзор (секретаријат за инспекцијске послове, одељење за инспекцијске послове, одсек за инспекцијске послове – зависно од величине јединице локалне самоуправе и градске/општинске управе), када је општинска/градска управа образована као јединствени орган, односно управе за инспекцијске послове (инспекцијски надзор), када се градска/општинска управа не образује као јединствени орган, него се образују градске/општинске управе за поједине области.

Ова организациона јединица градске/општинске управе, односно управа за инспекцијске послове може да обухвати и комуналну милицију у свом саставу, због сродности и повезаности послова које комунална милиција обавља. С друге стране, локална пореска инспекција и буџетска инспекција, сагласно свом положају и посебним прописима, организоване су у посебним организационим јединицама, при чему је Предлогом закона о буџетској инспекцији предвиђено да Министарство финансија од јединица локалне самоуправе преузме запослена лица која су распоређена на радним местима буџетских инспектора и испуњавају услове за буџетског инспектора, чиме ће буџетски инспектори запослени у градовима и општинамаа постати републички инспектори.

Код организационог обједињавања инспекција јединице локалне самоуправе, руководиоца инспекције је секретар секретаријата или начелник одељења или одсека надлежног за инспекцијске послове (инспекцијски надзор) у саставу јединствене општинске/градске управе, с тим да постоје и руководиоци појединих инспекција унутар јединствене организационе јединице за инспекције – руководиоци сектора, одељења, одсека, зависно од начина организовања. Код организовања градских инспекција у секретаријате (Београд, Ниш), мишљења смо да би звање главних инспектора припадало секретару секретаријата и руководиоцима појединих градских инспекција, док код организовања инспекција јединице локалне самоуправе у одељење

или одсек би звање главног инспектора припадало начелнику одељења, односно шефу одсека.

У случају организовања градских/општинских управа за поједине области, када се образује градска/општинска управа за инспекцијске послове (инспекцијски надзор), којом руководи начелник, он је руководиоца у односу на све инспекције у тој управи за инспекцијске послове имао би звање главног инспектора. Инспекције у саставу градске/општинске управе за инспекцијске послове, односно за инспекцијски надзор организоване би се у унутрашње организационе јединице те управе, којима руководе руководиоци тих јединица, односно руководиоци одређених инспекција, као главни инспектори одређених инспекција.

2. Ојачати управљачку одговорност у органима јавне управе.

У ове сврхе потребно је успостављање системских решења за управљачку одговорност у органима јавне управе. Ова мера је усмерена на спровођење анализа, мапирање постојећег стања у јавној управи и формулисање конкретних препорука за сва три елемента управљачке одговорности – делегирање одговорности, јасне линије одговорности међу институцијама и мерење учинка на институционалним нивоу, као и на одговарајуће измене правног оквира, спровођење обука руководиоца о примени принципа управљачке одговорности, размену знања и искустава, израду приручника и подизање свести руководиоца и запослених у јавној управи. Предвиђа се и да се успостави Регистар ималаца јавних овлашћења, на основу којег би се водила јединствена евиденција органа јавне управе и врста њихових јавних овлашћења. Институционални капацитети и лични капацитети руководиоца у органима јавне управе за управљачку одговорност били би ојачани кроз практичну примену упутстава усредсређених на основна питања руковођења у контексту јавне управе (управљање ресурсима; планирање; управљање учинком и извештавање), кроз обуку и стручне скупове за размену знања и искустава, надлежности и овлашћења, као и јасно утврдила вертикална линија одговорности. Ове активности треба да допринесу унапређењу управљачке одговорности у јавној управи, укључујући инспекцијске органе.

Активности финансијског управљања и контроле чине интегрални део управљачке одговорности и треба да се примењују на нивоу целе организације. Финансијско управљање и контрола је одговорност руководиоца највишег нивоа (министар, секретар министарства, помоћници министра, директор), као и руководиоца група, одсека, одељења и осталих организационих јединица унутар корисника јавних средстава, међу којима су много руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција. Због тога, у циљу укључивања финансијског управљања и контроле у све активности корисника јавних средстава, руководиоци највишег нивоа и руководиоци унутрашњих организационих јединица дужни су да поступају у складу са дефиницијом управљачке одговорности. Ако одговорност за спровођење финансијског управљања и контроле стоји само на највишем руководству, то неће бити довољно за његову суштинску и потпуну примену. Због тога је потребно подићи свест свих водећих учесника у активностима јавног сектора, укључујући и све руководиоце унутрашњих организационих јединица, о улози и одговорностима за спровођење финансијског управљања и контроле. Потребно је да руководиоци у организацији разумеју да су они део финансијског управљања и контроле у тој организацији, да су њихови циљеви део укупних циљева организације и да су одговорни за остварење циљева према показатељима учинка.

3. Оснажити надзор над радом од стране републичких инспекција и сарадњу републичких инспекција и инспекција јединице локалне самоуправе у погледу вршења поверених послова инспекцијског надзора.

Како би се унапредиле компетенције и професионални приступ руководиоца инспекција јединице локалне самоуправе, који врше поверене послове инспекцијског надзора, потребно је оснажити надзор над радом од стране републичких инспекција и сарадњу републичких инспекција и инспекција јединице локалне самоуправе у погледу вршења поверених послова инспекцијског надзора у јединицама локалне самоуправе.

У вршењу надзора над радом и остваривању сарадње, републичка инспекција би, поступајући као надзорни орган, у већем обиму пружала стручну помоћ инспекцијама јединице локалне самоуправе, спроводила заједничке обуке и друге облике едукације, али и покретала поступке за утврђивање одговорности руководиоца у органима јединице локалне самоуправе због неправилног и незаконитог рада, па и иницирала поступке разрешења, укључујући угрожавање и нарушавање самосталности у раду и интегритета инспектора јединица локалне самоуправе, непосредно извршавала поверене послове ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт, те предлагала Влади да предузме мере на које је овлашћена.

ВРЕДНОВАЊЕ РАДНЕ УСПЕШНОСТИ ИНСПЕКТОРА, УСМЕРАВАЊЕ И ПРАЋЕЊЕ РАДА ИНСПЕКТОРА, ОДЛУЧИВАЊЕ О ПРАВИМА И ДУЖНОСТИМА ИНСПЕКТОРА

1. ПРАВНИ ОКВИР

1. Компетенције

Изменама и допунама Закона о државним службеницима из 2018. године уведене су значајне новине у систем управљања људским ресурсима у државним органима. Најважнија промена је увођење компетенција за рад државних службеника као основе за креирање и спровођење различитих активности управљања људским ресурсима базираних на компетенцијама у државним органима, и то везано за запошљавање, вредновање радне успешности, напредовање, награђивање, обуке и развој државних службеника.

Уз измене и допуне Закона о државним службеницима донети су и нови подзаконски прописи. Тако је, између осталог, донета Уредба о одређивању компетенција за рад државних службеника („Сл. гласник РС“, бр. 4/19) као и Уредба о вредновању радне успешности државних службеника („Сл. гласник РС“, бр. 2/2019 и 69/2019), чиме је престала да важи Уредба о оцењивању државних службеника („Службени гласник РС“, бр. 11/06 и 109/09).

Оквир компетенција представља скуп знања, вештина и понашања службеника која су потребна да би се послови на неком радном месту у јавној управи обављали на квалитетан и делотворан начин. Он описује на који начин би државни службеник требало да приступи свакодневном послу. Оквир компетенција је усвојен 2018. године, а његова примена је почела 1. јануара 2019. године.

Законом о државним службеницима уређује се питање компетенција које су потребне за обављање послова једног радног места и закон их препознаје као понашајне и функционалне. На основу члана 44г Закона о државним службеницима донета је **Уредба о одређивању компетенција за рад државних службеника**. Овом уредбом се, на предлог Службе за управљање кадровима, ближе одређују понашајне и опште функционалне компетенције и показатељи њиховог испољавања, као и посебне функционалне компетенције у одређеној области рада, начин њиховог одређивања и области знања и вештина на које се односе.

Компетенције представљају капацитет особе (знања, вештине, ставови, особине и способности) да посао обави на делотворан начин. Компетенције потребне за рад државног службеника представљају скуп знања, вештина, особина, ставова и способности које државни службеник поседује, а који обликују његово понашање и воде постизању очекиване радне успешности на радном месту.

За државне службенике уведене су као обавезне:

- **понашајне (бихевиоралне) компетенције** које чине скуп радних понашања у који спадају: управљање информацијама, управљање задацима и остваривање резултата, учење и промене, изградња и одржавање професионалних односа, савесност, посвећеност и интегритет, док су

- **функционалне компетенције** дефинисане су као скуп знања и вештина потребних за делотворно и квалитетно обављање послова у држаном органу и деле се на:
 - **опште** (разумевање организације и функционисања државне управе и државних органа, дигитална писменост и пословна комуникација) и
 - **посебне** (знања и вештине неопходне у одређеној области рада и оне су увек специфичне јер зависе од фамилије послова којој припадају послови и од конкретног радног места)

Уредбом се ближе одређују понашајне и опште функционалне компетенције и показатељи њиховог испољавања, као и посебне функционалне компетенције у одређеној области рада, начин њиховог одређивања и показатељи њиховог испољавања и дају смернице и упутства органима на који начин да сагледају и утврде компетенције за свако радно место. Такође, остављен је простор да се одлукама руководиоца органа уведу посебне функционалне компетенције за одређену област рада. На државне службенике на положају примењују се исте компетенције као и за остале државне службенике, с тим што су прописане и две додатне понашајне компетенције које се односе на стратешко управљање и управљање људским ресурсима.

Понашајне компетенције за сва радна места су:

- 1) Управљање информацијама;
 - 2) Управљање задацима и остваривање резултата;
 - 3) Оријентација ка учењу и променама;
 - 4) Изградња и одржавање професионалних односа;
 - 5) Савесност, посвећеност и интегритет, као и
-
- 1) Управљање људским ресурсима - за радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица и положаје;
 - 2) Стратешко управљање - за положаје.

Понашајне компетенције

ПОНАШАЈНЕ КОМПЕТЕНЦИЈЕ	ИЗВРШИЛАЦ	РУКОВОДИЛАЦ	
		Руководилац ужих унутрашњих јединица	Државни службеник на положају
1. Управљање информацијама	х	х	х
2. Управљање задацима и остваривање резултата	х	х	х
3. Учење и промене	х	х	х
4. Изградња и одржавање професионалних односа	х	х	х
5. Савесност, посвећеност и интегритет	х	х	х
6. Управљање људима		х	х
7. Стратешко управљање			х

Показатељи испољавања понашајних компетенција су примери пожељног радног понашања који указују на присуство дате компетенције и утврђују се посебно за извршилачка радна места, за радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица и положаје, и то:

1. **Компетенција „Управљање информацијама“**
 - односи се на прикупљање, разумевање, организовање, обраду, чување, размену и употребу информација и података у вези са обављањем послова радног места.
2. **Компетенција „Управљање задацима и остваривање резултата“**
 - односи се на организовање радних задатака на прописан, ефикасан и транспарентан начин како би се реализовали планирани циљеви и остварили резултати.
3. **Компетенција „Оријентација ка учењу и променама“**
 - односи се на активан и позитиван однос према учењу ради благовременог и конструктивног реаговања на промене из интерног (развој) и екстерног окружења (адаптација)
4. **Компетенција „Изградња и одржавање професионалних односа“**
 - односи се на успешно комуникацију и сарадњу са колегама и заинтересованим странама у циљу развоја дугорочних професионалних односа.
5. **Компетенција „Савесност, посвећеност и интегритет“**
 - односи се на посвећеност остварењу циљева органа и идентификовање са вредностима органа уз задржавање интегритета
6. **Компетенција „Управљање људским ресурсима“**
 - односи се на примену концепта вођења и развоја запослених базираног на компетенцијама ради остварења стратешких циљева и постизања високог нивоа учинка у раду органа
7. **Компетенција „Стратешко управљање“**
 - односи се на дефинисање и спровођење стратешких циљева органа.

Користи се модел понашајних компетенција „5 + 1 + 1“. Постоји 5 истих компетенција за све (са различитим показатељима понашања за руководиоце и извршиоце) и 2 додатне компетенције за руководиоце – 1 компетенција за све руководиоце нивоа и 1 компетенција само за стратешки ниво руковођења (државни службеници на положају).

Опште функционалне компетенције су:

- 1) организација и рад државних органа Републике Србије;
- 2) дигитална писменост и
- 3) пословна комуникација.

Показатељи испољавања општих функционалних компетенција односе се на примену одређених знања и вештина које су потребне за делотворно обављање свих послова у државним органима и то су:

1. **Компетенција „Организација и рад државних органа Републике Србије“**
 - односи се на поседовање знања у области рада државних органа, разумевање организације, врсте послова, начела рада, унутрашњег уређења државног органа
2. **Компетенција „Дигитална писменост“**
 - односи се на поседовање знања и вештина за квалитетно и поуздано коришћење информационих технологија у раду и основних програмских апликација (обрада текста, интернет и електронска пошта, табеларне калкулације)
3. **Компетенција „Пословна комуникација“**
 - односи се на поседовање знања и вештина неопходних за ефикасну усмену и писану пословну комуникацију

Функционалне компетенције

Групе функционалних компетенција	Функционалне компетенције	Области знања и вештине
ОПШТЕ ФУНКЦИОНАЛНЕ КОМПЕТЕНЦИЈЕ	1. Организација и функционисање државне управе Републике Србије – поседовање примена знања у области система државне управе, разумевање организације, врсте послова, начела рада, унутрашњег уређења и руковођења.	1. Историјски, правни, политички, културни и економски контекст у Републици Србији; 2. Послови и уређење државних органа; 3. Начела деловања државних органа; 4. Права и обавезе државних службеника; 5. Протиси у области борбе против корупције и унапређења интегритета; 6. Међусобни однос државних органа и њихов однос са другим имацима јавних овлашћења.
	2. Дигитална писменост – капацитет за квалитетно и поуздано коришћење ИТ технологија у раду и основних програмских апликација (обработка текста, интернет и електронска пошта, табеларне калкулације).	1. Основне коришћење рачунара – коришћење уређаја, креирање и управљање фајловима, мреже и сигурносни аспекти; 2. Основне коришћење интернета – веб претраживање, ефикасно проналажење информација, онлајн комуникација и е-мил поруке; 3. Обработка текста – креирање, форматирање и завршна обработка писаних докумената; 4. Табеларне калкулације – креирање, форматирање, измене и коришћење радних листова, стандардних формула, функција и креирање графика.
	3. Пословна комуникација – поседовање и примена знања и вештина неопходних за ефикасну усмену и писану пословну комуникацију.	1. Вербална и невербална комуникација; 2. Правопис и граматика српског језика; 3. Писана пословна комуникација; 4. Усмена пословна комуникација; 5. Телефонска и електронска комуникација.
ПОСЕБНЕ ФУНКЦИОНАЛНЕ КОМПЕТЕНЦИЈЕ	1. Способност за обављање одређене групе послова – поседовање и примена релевантних знања и вештина и континуирано прођење савремених трендова у оквиру одређене области рада.	1. Релевантне области знања и вештина за специфичну фамилију послова (1-14, у табели изнад); 2. Релевантне области знања и вештина узети из других фамилија послова, због специфичне организације рада у органи/организацији (1-88 у табели изнад).
	2. Способност за обављање послова у оквиру радног места – поседовање и примена стручних знања и вештина потребних за рад на одређеном радном месту.	1. Професионално окружење (прописи и акти из надлежности и организације органа); 2. Релевантни прописи, акти, процедуре, методологије, софтвери и опрема из деловног радног места, лиценце, сертификати, посебни прописи; 3. Стране језици*.

Посебне функционалне компетенције у одређеној области рада односе се на потребна општа и методолошка знања и вештине у оквиру одређене области рада које државни службеник треба да примењује у раду да би делотворно обавио посао. У питању је скуп потребних и пожељних општих и методолошких знања и вештина које зависе од (1) области рада – фамилије (групе) послова и (2) захтева специфичног радног места. Идентификоване су две специфичне функционалне компетенције: (1) Способност за обављање одређене групе послова – скуп потребних и пожељних општих и методолошких знања и вештина у оквиру специфичне групе/фамилије послова које државни службеник треба да примењује у раду да би делотворно и квалитетно обавио посао и (2) Способност за обављање послова у оквиру радног места – скуп потребних и пожељних општих и методолошких знања и вештина у оквиру специфичног радног места које државни службеник треба да примењује у раду да би делотворно и квалитетно обавио посао.

Одређене области рада заједничке за све државне органе су:

- 1) **инспекцијски послови;**
- 2) нормативни послови;
- 3) студијско-аналитички послови;
- 4) финансијско-материјални послови;
- 5) послови ревизије;
- 6) информатички послови;
- 7) послови управљања људским ресурсима;
- 8) послови међународне сарадње/европских интеграција;
- 9) управно-правни послови;
- 10) послови управљања програмима и пројектима финансираним из фондова ЕУ;
- 11) послови јавних набавки;
- 12) послови руковођења;
- 13) послови односа с јавношћу;
- 14) административни послови.

Области знања и вештина за посебну функционалну компетенцију за област рада инспекцијских послова односе се на:

- 1) општи управни поступак и управне спорове;
- 2) основе казненог права и казненог поступка;
- 3) основе прекршајног права и прекршајни поступак;
- 4) основе привредног права и привредног пословања;
- 5) поступак инспекцијског надзора и основе методологије анализе ризика;
- 6) функционални јединствени информациони систем;
- 7) основе вештине комуникације и конструктивног решавања конфликта.

На основу описа послова радног места руководиоца унутрашње јединице у којој се налази одређено радно место, у сарадњи са јединицом за кадрове у државном органу при састављању описа послова радног места одређује оне посебне функционалне компетенције за одређено радно место потребне за обављање послова тог радног места, уношењем наведене компетенције и области знања и вештина из те компетенције у правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у складу са актом о разврставању радних места и послова.

Преглед компетенција – врсте, ознака и назив

Компетенције

Врсте компетенција	Ознака компетенције	Назив компетенције
Понашајне компетенције	УИ	Управљање информацијама
Понашајне компетенције	УЗОР	Управљање задацима и остваривање резултата
Понашајне компетенције	ОП	Оријентација ка учењу и променама
Понашајне компетенције	ПО	Изградња и одржавање професионалних односа
Понашајне компетенције	СПИ	Савесност, посвећеност и интегритет
Понашајне компетенције	УЉР	Управљање људским ресурсима
Понашајне компетенције	СУ	Стратешко управљање
Опште функционалне компетенције	РАДДО	Организација и рад државних органа Републике Србије
Опште функционалне компетенције	ДП	Дигитална писменост
Опште функционалне компетенције	ПК	Пословна комуникација
Посебне функционалне компетенције	Област рада: ИП	<u>Област рада инспекцијски послови</u>
Посебне функционалне компетенције	Област рада: НП	Област рада нормативни послови
Посебне функционалне компетенције	Област рада: САП	Област рада студијско-аналитички послови
Посебне функционалне компетенције	Област рада: ФИН	Област рада финансијско-материјални послови
Посебне функционалне компетенције	Област рада: РЕВ	Област рада послови ревизије
Посебне функционалне компетенције	Област рада: ИТ	Област рада информатички послови
Посебне функционалне компетенције	Област рада: УЉР	Област рада послови управљања људским ресурсима
Посебне функционалне компетенције	Област рада: МС и ЕУ	Област рада послови међународне сарадње и европских интеграција
Посебне функционалне компетенције	Област рада: УПП	Област рада управно-правни послови
Посебне функционалне компетенције	Област рада: ИПА	Област рада послови управљања фондовима ЕУ и међународном развојном помоћи
Посебне функционалне компетенције	Област рада: ЈН	Област рада послови јавних набавки
Посебне функционалне компетенције	Област рада: РУК	Област рада послови руковођења
Посебне функционалне компетенције	Област рада: ПР	Област рада послови односа с јавношћу
Посебне функционалне компетенције	Област рада: АП	Област рада административни послови
Посебне функционалне компетенције	За одређено радно место	Посебна функционална компетенција за одређено радно место
Тренерске компетенције	Тренерске компетенције	Тренерске компетенције

Прилог

Образац компетенција

1.	Назив радног места	
2.	Назив уже унутрашње јединице	
3.	Понашајне компетенције (заокружити)	1. Управљање информацијама 2. Управљање задацима и остваривање резултата 3. Оријентација ка учењу и променама 4. Изградња и одржавање професионалних односа 5. Савесност, посвећеност и интегритет 6. Управљање људским ресурсима 7. Стратешко управљање
4.	Опште функционалне компетенције	1. Организација и рад државних органа Републике Србије 2. Дигитална писменост 3. Пословна комуникација
5.	Посебне функционалне компетенције у одређеној области рада (уписати)	Области знања и вештина (уписати)
6.	Посебне функционалне компетенције за одређено радно место (уписати)	Области знања и вештина (уписати)

Потпис државног службеника из јединице за кадрове _____

Потпис руководиоца уже унутрашње јединице _____

Уведени оквир компетенција интегрисан је у све функције управљања људским ресурсима кроз доношење низа подзаконских аката којима се регулише вредновање радне успешности државних службеника, спровођење интерног и јавног конкурса, изборни поступак и начин провере стручне оспособљености знања и вештина, мерила за избор на радна места, разврставање радних места и друго.

Крајем 2019. године спроведена је анализа применљивости система компетенција на државном нивоу на органе АП и ЈЛС, на основу којег је утврђено да се

оквир компетенција може применити на локалне власти, уз одређена прилагођавања потребама тих органа и њиховим надлежностима.

Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поред циља да уреди да се изворни и поверени послови обављају на делотворан, функционалан и ефикасан начин, стручно, непристрасно, политички неутрално и етички прихватљиво има за циљ и стандардизовани систем:

- заснивања радног односа,
- праћења и вредновања рада,
- напредовања,
- стручног усавршавања и
- заштите правног положаја по основу рада буде правичан и подстицајан за законит, ефикасан и делотворан рад.

У складу са овим законом, службеник има између осталог и :

1. **право да напредује у служби стицањем вишег звања** утврђеног овим законом и стицањем вишег платног разреда утврђених законом којим се уређују плате запослених у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе
2. **право и дужност** да се стручно усавршава у складу са потребама послодавца
3. **право на усмеравање и контролу његовог рада**
(има право да од непосредног руководиоца, који је дужан да контролише његов рад, благовремено добије све информације о планираним радним задацима и утврђеним циљевима, као и да му се дају опште смернице и упутства, од којих зависи благовремено и квалитетно обављање послова радног места)

У циљу откривања и отклањања недостатака у раду службеника, подстицања на боље резултате рада и стварања услова за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању, врши се оцењивање државног службеника, при чему се у АП Војводини и јединицама локалних самоуправа вреднују мерила за оцењивање, и то:

- резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева,
- самосталност,
- стваралачка способност,
- предузимљивост,
- прецизност и савесност,
- сарадња са другим службеницима и
- остале способности које захтева радно место.

Резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева вреднују се квартално.

У јединици локале самоуправе за све запослене послодавац води персонални досије, који садржи:

- a. документа од значаја за заснивање радног односа, распоређивање и обрачун зараде;
- b. документа од значаја за обављање послова радног места у вези са стручном обуком приправника, стручним оспособљавањем, стручним усавршавањем и додатним образовањем;
- c. документа од значаја за коришћење годишњег одмора, плаћеног и неплаћеног одсуства;
- d. **документа у вези са праћењем и вредновањем резултата рада;**
- e. документа о награђивању, дисциплинским казнама и накнади материјалне штете;

- f. документа од значаја за остваривање права из пензијског, инвалидског и здравственог осигурања.

2. Вредновање радне успешности

Највеће измене су у области вредновања рада (оцењивања) службеника, односно уведен је потпуно нов модел вредновања радне успешности, који се заснива на компетенцијама. Циљ измена јесте да вредновање радне успешности обезбеди остварење свих организационих циљева, достизање радног понашања и пожељних вредности у раду у складу са компетенцијама, мотивацију, учење и развој државних службеника. Државни службеници на руководећим радним местима обавезани су да похађају опште и посебне програме обука којима се унапређује њихова способност да на одговарајући начин вреднују радну успешност државних службеника. Циљ оцењивања је откривање и отклањање недостатака у раду службеника, подстицања на боље резултате рада и стварање услова за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању. Осим што говоре о ефикасности рада у једној средини, резултати оцењивања треба да представљају својеврстан инвентар и одраз постојећих знања и вештина, али и основ за доношење одлука о правцу и интензитету потребног развоја запослених у тој организацији. У 2019. години, као првој години примене новог оквира компетенција, резултати су били такви да је 54,5% државних службеника превазишло очекивања, 44,9% испунило очекивања, за 0,6% је потребно побољшање, док 0,1% није испунило очекивања.

У складу чланом 84. Закона о државним службеницима, у циљу утврђивања ближег начина, мерила и критеријума за вредновање радне успешности у свим државним органима донета је **Уредба о вредновању радне успешности државних службеника**. Овом уредбом је уведен нови начин вредновања радне успешности државних службеника, укључујући начин, мерила и критеријуме вредновања. Према томе, правни оквир за примену новог система за вредновање радне успешности државних службеника чине: Закон о државним службеницима, Уредба о вредновању радне успешности државних службеника и Уредба о одређивању компетенција за рад државних службеника.

Поступак вредновања радне успешности државних службеника одвија се кроз следеће фазе:

- 1) Утврђивање годишњих циљева
- 2) Информисање државног службеника о годишњим циљевима
- 3) Праћење рада државног службеника у периоду вредновања
- 4) Вредновање радне успешности државног службеника
- 5) Завршни разговор о вредновању радне успешности
- 6) Доношење решења

Образац за утврђивање годишњих циљева

Формулар за спецификацију годишњих циљева

Орган државне управе:	
Година за коју се утврђују циљеви:	2021.

Име и презиме руководиоца који утврђује годишње циљеве:		Организациона јединица за коју се утврђују годишњи циљеви:
Организациона јединица:		

Одређени су следећи годишњи циљеви према редоследу значаја:

	ЦИЉЕВИ	БОДОВИ
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		

Име и презиме руководиоца који утврђује годишње циљеве:

(потпис)

Име и презиме руководиоца организационе јединице за коју се утврђују годишњи циљеви:

(потпис)

Датум:

Руководилац органа, у сарадњи са руководиоцем уже унутрашње јединице за коју се утврђују циљеви, односно самосталним извршиоцем, утврђује најмање три, а највише пет **годишњих циљева** за: основне и посебне унутрашње јединице у државном органу; подручне јединице органа које су за свој рад непосредно одговорне руководиоцу органа; уже унутрашње јединице које су за свој рад директно одговорне руководиоцу органа; самосталне извршиоце.

На основу утврђених циљева, државни службеник који руководи радом организационе јединице утврђује најмање пет, а највише седам годишњих циљева за ужу унутрашњу јединицу чијем руководиоцу је непосредно надређен. Годишњи циљеви утврђују се и када радно место руководиоца уже унутрашње јединице није попуњено. Ако радно место руководиоца организационе јединице није попуњено, годишње циљеве утврђује руководилац органа. Годишњи циљеви када је радно место руководиоца уже унутрашње јединице за коју се утврђују годишњи циљеви попуњено, утврђују се након разговора и у сарадњи са државним службеником који руководи том организационом јединицом. За остале уже унутрашње јединице не утврђују се посебни годишњи циљеви.

Како се утврђују годишњи циљев? Годишњи циљеви утврђује се договором између руководиоца организационих јединица на начин да произилазе из планских докумената и других докумената који се односе на рад државног органа (стратегије, акциони планови, годишњи план рада, програмски буџет и др.), да буду остварљиви и мерљиви и да имају реалне рокове.

Утврђени годишњи циљеви са припадајућим бројем бодова уносе се у посебан акт који потписују лице које утврђује годишње циљеве и руководилац организационе јединице за коју се утврђују годишњи циљеви, односно самостални извршилац, чиме потврђују да су упознати са утврђеним годишњим циљевима. Ако радно место руководиоца унутрашње јединице није попуњено, годишње циљеве потписује лице које их утврђује. Примерак овог акта лице које утврђује годишње циљеве доставља јединици за кадрове која га прилаже у лични досије државног службеника, а по један примерак задржавају потписници акта. Јединица за кадрове уноси годишње циљеве са планираним бројем бодова за сваки утврђени циљ у одговарајући електронски образац Извештаја који се користи за вредновање радне успешности руководиоца организационе јединице за коју се утврђују годишњи циљеви. Ако се промени лице које руководи организационом јединицом за коју су утврђени годишњи циљеви, не мењају се годишњи циљеви организационе јединице.

Утврђени годишњи циљеви или њихова важност исказана планираним бројем бодова могу да се измене ако се измене приоритети државног органа или организационе јединице, ако наступе околности због којих се годишњи циљеви не могу остварити и ако дође до промене унутрашњег уређења и систематизације органа. Измена годишњих циљева врши се на начин на који се утврђују годишњи циљеви.

Државне службенике о утврђеним годишњим циљевима организационе јединице у којој обављају послове свог радног места информисе непосредно надређени руководилац у року од 10 дана од дана утврђивања годишњих циљева. Непосредни руководилац на заједничком састанку државних службеника у организационој јединици којом руководи договара начин остваривања утврђених годишњих циљева, као и улогу и очекивања која од државних службеника има у остварењу годишњих циљева. Након заједничког састанка, државним службеницима доставља се писани акт са утврђеним циљевима.

У вредновању радне успешности државних службеника (инспектора) користе се два основна метода: објективни (квантитативни) и субјективни (квалитативни).

- Објективни методи вреднују квантитативне учинке запослених који нумерички показују колико добро и брзо један запослени може да обави свој посао. Будући да за велики број послова није могуће утврдити квантитативне (објективне) показатеље, као и да је за већину послова важно како се посао обавља (а не само да се оствари резултат), у пракси се може наићи на широку примену тзв. субјективних метода вредновања.
- Субјективни методи вредновања могу се користити како за вредновање личних карактеристика запослених и њиховог понашања, тако и за мерење њихових резултата. Основни проблем који се јавља у вези са субјективним методима јесте чињеница да оцењивач треба да посматра и вреднује понашање запослених у вези са послом који обављају. Међутим, често оцењивачи нису у прилици да перманентно надзиру рад запослених чију радну успешност вреднују. Чак и када су у ситуацији да то чине, врло често је вредновање подложно грешкама које произилазе из субјективне природе таквог начина вредновања.

Три су основна начина на који оцењивач може да вреднује радну успешност запослених:

- може да пореди радну успешност свих запослених које вреднује ради њиховог рангирања – методи рангирања (директно рангирање, рангирање на основу упарених поређења и скала наметнуте дистрибуције);
- може да пореди радну успешност запосленог са дефинисаним стандардом и да изабере један који у највећој мери одговара радној успешности запосленог којег вреднује (листа пожељних понашања и техника наметнутог избора);
- може да пореди појединца са дефинисаним нивоима перформанси (графичка скала за оцену, комбинована стандардна скала, техника критичног инцидента, скала за оцену понашања, збирна скала, управљање циљевима итд.).

Важна компонента система за вредновање радне успешности јесте и одлука којом се утврђује временски период вредновања:

- дужина трајања једног периода (циклуса) и
- одређивање почетка и краја једног периода (циклуса) вредновања.

Уобичајена пракса у већини организација јесте вредновање радне успешности једном годишње.

У погледу дефинисања времена почетка и завршетка периода (циклуса) вредновања постоје два основна модела:

1) модел вредновања у којем се почетак и крај периода вредновања везују за време отпочињања радног односа у конкретној организацији, па се вредновање врши континуирано током године;

2) модел вредновања у којем се сви запослени вреднују у исто време, обично крајем календарске године.

Један период вредновања се завршава вредновањем запосленог од стране оцењивача и организовањем састанка оцењивача са запосленим чију је радну успешност вредновао – завршни разговор. На том састанку оцењивач упознаје запосленог са исходима вредновања и разлозима за такво вредновање. Циљ састанка јесте да запослени добије повратну информацију о свом раду у току периода вредновања и препоруке како да побољша своју радну успешност у наредном периоду.

Потенцијални негативни ефекти неадекватно примењеног вредновања радне успешности могу бити девастирајући и укључују:

- незадовољне појединце који напуштају државне органе;
- добијање погрешних информација; губитак времена и непотребно трошење новца које нема очекивани ефекат;
- трајно погоршање односа између учесника у процесу вредновања;
- мотивација може бити трајно умањена;
- тужбе појединаца који сматрају да су повређена њихова законска права итд.

Вредновање радне успешности државних службеника је формалан, структуриран и систематски процес за вредновање, процену и подстицање пожељног понашања и резултата рада државног службеника ради делотворног обављања посла и континуираног јачања кључних вредности државних органа у Републици Србији и успешне реализације планских циљева.

Информације које произилазе из система вредновања радне успешности имају **четири препознатљиве улоге у систему управљања људским ресурсима:**

- 1) лични развој државног службеника,
- 2) административна улога у процесу доношења различитих одлука у систему управљања људским ресурсима у органу,
- 3) допринос процесу планирања на нивоу органа/организације и
- 4) документарна улога у процесу доношења одлука и поштовања прописа из области рада и радних односа.

Процесом вредновања радне успешности у државним органима Републике Србије **обухваћени су сви државни службеници** који раде на неодређено и одређено време укључујући и В.Д. лица на положају, **осим:**

- државног службеника који руководи државним органом (директор посебне организације, директор службе Владе, директор органа управе у саставу министарства);
- државног службеника који је у календарској години радио краће од шест месеци, без обзира на разлог (нпр. плаћено одсуство због боловања, стручног усавршавања, неплаћено одсуство, разни случајеви мировања радног односа и др), с тим да у период од шест месеци не улази време у којем је државни службеник био одсутан са рада због коришћења права на годишњи одмор;
- државног службеника који је засновао радни однос на одређено време на радном месту у кабинету, у својству приправника и ради замене државног службеника који обавља приправнички стаж.

Период (циклус) вредновања радне успешности државног службеника је временски период за који се врши вредновање радне успешности државног службеника.

Дужина периода вредновања радне успешности државних службеника је једна календарска година, тј. временски период од 1. јануара до 31. децембра, односно од датума запослења до 31. децембра, при чему период рада не може бити краћи од 6 месеци. Уколико је дужина периода запослења краћа од шест месеци у календарској години радна успешност државног службеника неће бити вреднована.

Време вредновања радне успешности државног службеника је временски тренутак стварног вредновања радне успешности државног службеника.

Према времену када се вреднује радна успешност државног службеника, вредновање може бити: 1) редовно, 2) превремено и 3) ванредно.

- **Редовно вредновање** - радна успешност државног службеника редовно се вреднује једном годишње, по истеку периода вредновања, с тим да се његов рад

и понашање и остваривање утврђених циљева континуирано прате током читавог периода вредновања.

- **Превремено вредновање** јесте вредновање радне успешности пре истека периода вредновања (31.12.), односно у току трајања једног периода вредновања. Оно се спроводи у следећим случајевима:
 - услед премештаја државног службеника у други државни орган,
 - због промене лица које врши вредновање радне успешности државног службеника, и
 - на захтев државног службеника у року од тридесет дана од дана подношења захтева услед:
 - 1) дуже одсутности, због које државни службеник неће бити присутан на раду до истека периода вредновања или
 - 2) престанка радног односа државног службеника.
- **Ванредно вредновање** је, такође, врста превременог вредновања, што значи да се радна успешност државног службеника вреднује пре истека текућег периода вредновања. Ванредно вредновање је део процеса праћења радне успешности државног службеника који не испуњава очекивања у току трајања периода вредновања. Спроводи се на захтев лица које вреднује радну успешност у случају када државни службеник у остављеном року не оствари побољшања у свом раду дефинисана планом унапређења рада. То значи да лице које вреднује радну успешност може, али и не мора, захтевати ванредно вредновање. Уколико лице које вреднује радну успешност одлучи да спроведе ванредно вредновање радне успешности државног службеника, процес се мора завршити до окончања периода вредновања.

Лица одговорна за вредновање радне успешности државног службеника су:

- непосредни руководиоца државног службеника - саставља извештај о вредновању радне успешности државног службеника, и
- лице које доноси решење о радној успешности државног службеника.

Ако радно место руководиоца уже унутрашње јединице није попуњено, вредновање радне успешности државних службеника у тој јединици обавља лице које би попуњавало извештај за руководиоца те организационе јединице. У ситуацији када је непосредни руководиоца државног службеника истовремено и лице које доноси решење о радној успешности, тада то лице и попуњава извештај и доноси решење о вредновању радне успешности.

У процесу вредновања радне успешности државног службеника најактивнију улогу има непосредни руководиоца државног службеника. Његове обавезе су следеће:

- Учешће у утврђивању годишњих циљева своје унутрашње јединице за предстојећи период вредновања
- Информисање непосредно подређених државних службеника о годишњим циљевима унутрашње јединице у року од десет дана од дана утврђивања годишњих циљева.
- Договарање са државним службеницима о начинима за остварење утврђених годишњих циљева на заједничком тимском састанку и њиховој улози у томе, информисање државних службеника о својим очекивањима и састављање писаног акта о томе (који доставља запосленима и јединици за кадрове електронским путем или на други начин).

- Праћење рада државног службеника у току периода вредновања радне успешности.
- Састављање извештаја о вредновању радне успешности државног службеника.
- Ако непосредни руководилац није лице одговорно за доношење решења о радној успешности државног службеника, прибављање сагласности на исход вредновања од лица које доноси решење.
- Обављање завршног разговора са државним службеником о исходима вредновања његове радне успешности у току периода вредновања.
- Доношење решења о вредновању радне успешности државног службеника ако је уједно и лице одговорно за доношење решења о вредновању радне успешности државног службеника (ако је непосредни руководилац уједно руководилац органа, државни службеник на положају или руководилац подручне јединице органа).

Лице које доноси решење о радној успешности државног службеника. Будући да се радна успешност државног службеника утврђује решењем о радној успешности, лица одговорна за доношење решења су:

- Руководилац органа – за државне службенике на положају, руководиоце подручне јединице органа који су за свој рад непосредно одговорни руководиоцу органа и државне службенике који су за свој рад непосредно одговорни руководиоцу органа; такође, када имамо организациону јединицу која је одговорна руководиоцу органа, тада руководилац органа доноси решење и за државне службенике у тој организационој јединици;
- Државни службеник на положају – за остале државне службенике у његовој основној/ посебној организационој јединици;
- Руководилац подручне јединице органа - за државне службенике у подручној јединици.

Када државни службеник не одговара непосредно за рад лицу које доноси решење, решење се доноси на основу предлога вредновања радне успешности који даје непосредни руководилац државног службеника. То значи да сваки руководилац даје предлоге вредновања радне успешности свих државних службеника који му непосредно одговарају, на основу чега одговорно лице доноси решење о вредновању радне успешности државног службеника.

Мерила радне успешности државних службеника која се вреднују су:

- Понашајне компетенције појединца
- **Резултати рада организационе јединице.**

Непосредни руководилац такође је дужан је да током читавог периода вредновања **непосредно прати рад и понашање државног службеника.**

План унапређења рада је инструмент за побољшање радне успешности државног службеника у току трајања периода вредновања. Примењује се када непосредни руководилац, на основу већег броја примера стварног радног понашања, установи да државном службенику на извршилачком радном месту недостају компетенције за делотворно обављање послова његовог радног места. План унапређења рада регулисан је чланом 20. Уредбе о вредновању радне успешности државних службеника.

План унапређења рада саставља непосредни руководилац у сарадњи са јединицом за кадрове и доставља га државном службенику заједно са писаним

обавештењем о недостацима у његовом раду. Писано обавештење непосредни руководиоца доставља и јединици за кадрове, ради прилагања у лични досије државног службеника, а један примерак задржава за себе.

План садржи непосредне активности, програме обуке и период који се одређује за **унапређење рада државног службеника**, а који не може бити краћи од три месеца (видети пример доле). У току периода предвиђеног за унапређење рада државни службеник може да буде упућен на стручно усавршавање.

Рад државног службеника на извршилачком радном месту прати се у периоду који је одређен за унапређење рада (могућа форма плана унапређења рада приказана је доле), након чега непосредни руководиоца сачињава извештај о остваривању плана унапређења његовог рада, који доставља државном службенику и јединици за кадрове. У извештају се наводи да ли је остварен план унапређења рада, а ако није остварен делимично или у потпуности –наводе се разлози због којих није остварен, као и да ли је на основу остварења плана дошло до планираног унапређења рада државног службеника.

Ако истеком утврђеног рока није дошло до планираног унапређења рада државног службеника, непосредни руководиоца може у извештају да предложи ванредно вредновање радне успешности државног службеника.

Ако непосредни руководиоца не предложи ванредно вредновање радне успешности, рад државног службеника вреднује се у поступку редовног вредновања, узимајући у обзир извештај о остваривању плана унапређења рада.

Када је реч о државном службенику на положају, његов рад у току периода вредновања је дужан да прати руководиоца органа, и то узимајући у обзир утврђене годишње циљеве, природу послова, услове рада његове организационе јединице и друге утицаје на остварење годишњих циљева. Ако праћењем рада државног службеника на положају руководиоца органа утврди да државни службеник не остварује резултате рада у складу са утврђеним годишњим циљевима, дужан је да му достави писано обавештење о утврђеним недостацима, као и да остави рок од најмање три месеца за побољшање резултата рада.

Извештај о вредновању радне успешности државног службеника се припрема у електронској форми, попуњавањем одговарајућег електронског обрасца. Електронски образац извештаја о вредновању радне успешности државног службеника садржи три дела: 1) лични подаци, 2) мерила радне успешности и 3) развој компетенција.

Након обављеног вредновања радне успешности непосредни руководиоца обавља завршни разговор са државним службеником. Завршни разговор је обавезан елемент система вредновања радне успешности државних службеника.

На основу потписаног извештаја о вредновању радне успешности, одговорно лице доноси решење о вредновању радне успешности државног службеника.

Једно од централних питања у области вредновања радне успешности запослених представља дефинисање критеријума квалитета процеса вредновања. У евалуацији квалитета вредновања радне успешности важни су следећи критеријуми:

- благовременост и поштовање прописаних временских рокова за вредновање радне успешности,
- уједначеност поступања свих лица која вреднују и доносе решења у свим органима/организационим јединицама,
- обезбеђење праведности у поступању кроз поштовање законских прописа и минимизовања појаве грешака у вредновању радне успешности
- предузимање корективних мера за отклањање евентуалних проблема.

Квалитет система за вредновање радне успешности процењује се на основу квантитативне анализе грешака које су присутне у вредновању - грешке су критеријуми

квалитета вредновања. Постоје две основне врсте грешака у вредновању радне успешности:

- грешке сужавања распона
- „хало“ грешка⁸⁰

Улога јединице за кадрове у државном органу је регулисана чланом 35. Уредбе о вредновању радне успешности државног службеника. Основна улога јединице за кадрове у органу је да се стара о обезбеђењу и контроли квалитета вредновања радне успешности у државном органу. То чини тако тако што:

- стара се о благовремености вредновања радне успешности тако што у предвиђеним роковима прикупља све извештаје о вредновању радне успешности државних службеника у једној основној јединици и на основу тако обједињених извештаја ради њихову детаљну анализу;
- контролише потпуност извештаја о вредновању радне успешности – да ли извештаји о вредновању садрже све тражене податке, доказе и потписе и уколико је потребно о томе благовремено обавештава руководиоца органа;
- контролише уједначеност спровођења поступка вредновања у организационим јединицама у државном органу на начин да проверава да ли сви непосредни руководиоци користе исту прописану процедуру за вредновање радне успешности, без изостављања појединих корака (посебно завршног разговора са запосленим);
- анализира исходе вредновања радне успешности и врши проверу њихове дистрибуције и идентификује потенцијалне грешке у вредновању радне успешности – грешке сужавања распона (преблаго и престога вредновање) и „хало“ грешку на основу: а) израчунавања просечних вредности и њиховог одступања навише или наниже од средње вредности на скали – 2,5 (за грешке преблагог и престога вредновања), б) израчунавања корелације између бодова по понашајним компетенцијама (за „хало“ грешку корелација у распону 0,85 - 1 се сматра високом и указује на могућу грешку – исто вредновање свих понашајних компетенција);
- даје савете лицима која учествују у поступку вредновања о свим питањима везаним за вредновање радне успешности државног службеника, а која се могу односити било на поједине елементе система за вредновање, процедуру, начин евидентирања доказа за екстремна радна понашања или начин идентификовања области унапређења радне успешности државног службеника;
- анализира сваки период вредновања и припрема годишњи извештај о вредновању у државном органу, у којем предлаже потребне мере за унапређење вредновања у државном органу и рокове за њихову реализацију, који доставља руководиоцу органа;

⁸⁰ Амерички психолог Едвард Торндајк је први пут описао хало ефекат 1920. године у извештају о истраживању, у коме су старешине имале задатак да процене своје војнике на основу њихових физичких особина, као што су уредност, енергичност и стас и менталних, емотивних и социјалних квалитета, као што су интелект, лидерство и одговорност. Торндајк је утврдио да, уколико је један од војника високо оцењен на основу одређених особина, други квалитети имају тенденцију да се рангирају високо и обрнуто. Ако је војник оцењен као интелигентан, он је такође оцењен као уредан и добар лидер, док је војник који је оцењен као неодговоран имао тенденцију да добије ниске оцене о уредности и енергичности. Торндајк је закључио да су корелације биле превисоке и превише чак и да је само случајност, и назвао их је „хало грешка“, због тога што је општа перцепција појединца створила хало позитивну или негативну реакцију око особе која је замаглила његове појединачне карактеристике.

- обавештава лица која учествују у поступку вредновања о програмима обуке којима се унапређује њихова способност за успешно остваривање вредновања радне успешности и води евиденцију о похађању обука;
- предлаже мере којима се уједначава начин вредновања појединачних мерила за вредновање радне успешности у свим организационим јединицама у органа, уколико уочи да такве разлике постоје;
- анализира пропусте који су настали у поступку и исходу вредновања радне успешности, нарочито имајући у виду жалбе државних службеника на вредновање радне успешности и даје предлог одговарајућих мера којима се стварају услови за смањење њиховог броја;
- учествује у планирању развоја компетенција државних службеника са њиховим непосредним руководиоцима, али и са самим државним службеницима.

Јединица за кадрове у органу припрема и годишњи извештај са подацима о реализованим активностима и резултатима анализе и доставља га Служби за управљање кадровима Владе Републике Србије.

Поред тога, јединица за кадрове у органу стара се и о континуираном унапређењу знања и вештина државних службеника у јединици за кадрове ради унапређења квалитета вредновања радне успешности у државном органу.

Улога Службе за управљање кадровима Владе Републике Србије регулисана је чл. 36. Уредбе о вредновању радне успешности државних службеника. Служба је дужна да након завршетка периода вредновања, односно поступка вредновања у органима државне управе припреми обједињени извештај о вредновању радне успешности у органима државне управе са свим подацима које достављају јединице за кадрове у органима (из члана 35. Уредбе). Извештај доставља Влади и министарству надлежном за послове државне управе ради информисања. Важна улога Службе за управљање кадровима Владе Републике Србије јесте и пружање стручне помоћи јединицама за кадрове у органима у примени одредаба Уредбе о вредновању радне успешности државних службеника.

2. Усмеравање рада инспектора

Планови инспекцијског надзора

План инспекцијског надзора заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика. Инспекција је дужна да спроводи план инспекцијског надзора, осим када постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају.

Поред процене ризика засноване на методологији утврђеној у Закону о инспекцијском надзору и Уредби о заједничким елементима процене ризика у инспекцијском надзору, као и правилницима којима се уређују посебни елементи процене ризика у појединачним областима инспекцијског надзора (управним областима), код одређивања приоритета у план инспекцијског надзора потребно је уградити и **стратешки оквир**, који обухвата стратегије и програме развоја и реформе, акционе планове, те друге стратешке и планске документе јавних политика, као и закључке Владе и препоруке надлежних органа, који су у вези са инспекцијским надзором у делокругу конкретне инспекције и планом инспекцијског надзора. Стратешки основ укључује и основ планирања инспекцијског надзора садржан у међународним стратешким документима, смерницама, водичима, стандардима,

извештајима и препорукама, односно актима/документима међународних организација, где постоје и где је то пријељиво.

Стратегија је, сагласно Закону о планском систему, основни документ јавне политике, којим се на целовит начин утврђују стратешки правац деловања и јавне политике у конкретној области планирања и спровођења јавних политика утврђених прописом Владе. Стратегија по обухвату може бити: секторска, ако се њом утврђују јавне политике за целокупну област планирања и спровођења јавних политика утврђених прописом Владе, и међусекторска, ако се њом утврђују јавне политике за више области планирања и спровођења јавних политика утврђених прописом Владе.

Стратегија садржи: визију, односно жељено стање чијем достизању доприноси постизање општих и посебних циљева; преглед и анализу постојећег стања, укључујући и оцену нивоа остварености циљева спровођења јавних политика у конкретној области планирања и спровођења јавних политика на основу показатеља учинака у тој области; опште и посебне циљеве јавне политике који се желе постићи, утврђене том стратегијом или другим планским документом у складу са којим се усваја (планом развоја, концептом политике и др.); мере за постизање општих и посебних циљева, узрочно-последичне везе између општих и посебних циљева и мера које доприносе остварењу тих циљева и анализу ефеката тих мера на физичка и правна лица и буџет; кључне показатеље учинака на нивоу општих и посебних циљева и мера, којима се мјери ефикасност и ефективност спровођења јавних политика које су тим документом утврђене; институционални оквир и план за праћење спровођења, вредновање учинака и извјештавање о спроведеним мерама, постигнутим циљевима и учинцима јавних политика које се утврђују или разрађују стратегијом, уз навођење оргна који је одговоран за праћење спровођења стратегије; друге утврђене елементе. Општи и посебни циљеви стратегије треба да буду јасно одређени, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени.

Стратегије и програми које се наводе у плану инспекцијског надзора и које се њим извршавају, а зависно од делокруга инспекције, могу бити системски или посебни, којима се даје стратешки основ развоја и реформе у одређеној области/одређеном сектору.

Посебно је целисходно издвојити стратешка опредељења развоја и реформе утврђена у стратегијама и програмима која су у вези са инспекцијским надзором који врши конкретна инспекција, због чега се планирају у плану инспекцијског надзора и која се, у целини или делимично – саобразно и сразмерно надлежностима инспекције, остварују реализацијом плана инспекцијског надзора.

Планови инспекцијског надзора могу бити:

- 1) **стратешки (вишегодишњи)** планови инспекцијског надзора и
- 2) **годишњи** планови инспекцијског надзора.

Инспекција је, дакле, дужна да сачини стратешки (вишегодишњи) и годишњи план инспекцијског надзора.

Поред њих, постоје и планови за непредвиђене ситуације и управљање кризама (кризни планови), као посебна врста планова.

Стратешки план се доноси се за дужи, вишегодишњи, обично петогодишњи, четворогодишњи или, пак, трогодишњи период, и у овом плану се утврђују дугорочни приоритети, циљеви и показатељи, те на основу њих развојне, организационе, кадровске, материјалне, финансијске и друге смернице. Временски распон стратешког (вишегодишњег) плана зависи и варира од природе и величине области у питању, кретања у тој области, сложености и броја прописа чија примена се надзире, броја надзираних субјеката и других специфичних чинилаца. Стратешки (вишегодишњи) план се спроводи кроз годишње планове, а годишњи план инспекцијског надзора

спроводи се кроз оперативне (полугодишње, тромесечне и месечне) планове инспекцијског надзора.

План инспекцијског надзора треба да садржи:

- **циљеве које инспекција тежи да оствари у планираном периоду** - исказане у мерљивим ефектима за које инспекција планира да буду остварени и начин за постизање постављених циљева (мере и активности за постизање циљева, рок за њихов завршетак и показатеље учинака на нивоу мера, односно активности);
- учесталост и обухват вршења инспекцијског надзора по областима и сваком од степена ризика;
- преглед надзираних субјеката код којих ће се вршити инспекцијски надзор, односно делатности или активности које ће се надзирати, ако није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик, са одговарајућим информацијама од значаја за вршење инспекцијског надзора и одређење субјеката код којих ће се вршити надзор;
- територијално подручје на коме ће се вршити инспекцијски надзор;
- процењени ризик за надзиране субјекте, односно делатности или активности које ће се надзирати или територијално подручје и другу територијалну и сличну целину, објекат и групе објеката;
- период у коме ће се вршити инспекцијски надзор; информације о облицима инспекцијског надзора који ће се вршити;
- податке о ресурсима инспекције који ће бити опредељени за вршење инспекцијског надзора;
- планиране мере и активности превентивног деловања инспекције;
- планиране мере и активности за спречавање обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката;
- очекивани обим ванредних инспекцијских надзора у периоду у коме ће се вршити редован инспекцијски надзор, са одговарајућим образложењима;
- друге елементе од значаја за планирање и вршење инспекцијског надзора.

У вишегодишњим и годишњим плановима надзора је потребно да се утврде циљеви које инспекција настоји да оствари на дужи, средњи и кратак рок, а у складу са стратешком оквиром и делокругом инспекције. Потребно је да инспекције планом дефинишу своје циљеве и њихову хијерархију и припремају своје планове са подацима који садрже информације о циљевима и очекиваним ефектима на друштво и економију који би се мерили на основу дефинисаних показатеља ефеката и исхода. Циљеви треба да се огледају превасходно у остварењу боље заштите добара и права у делокругу инспекције, те да буду мерљиво изражени (нпр. смањење броја повређених лица и лица која су изгубила живот за одређени број, смањење „рада на црно“ у одређеном проценту, смањење загађености у одређеном проценту, повећање броја привредних субјеката у одређеној области, боља наплата јавних прихода у односу на одређене делатности/активности и сл). Циљеви утврђени у плановима инспекцијског надзора треба да буду саобразни циљевима који су утврђени у стратешким документима и другим актима Владе, како би се постигла усаглашеност, координација и ефикасност у њиховој реализацији. Уз циљеве које инспекција тежи да оствари у планираном периоду, потребно је одредити и начине за постизање постављених циљева – превентивно деловање, комуникационе кампање, редовни надзори, ванредни надзори, координирани надзори, сарадња са другим органима, привредним асоцијацијама, удружењима потрошача, јавним тужилаштвом, едукације, спровођење међународних пројеката и др.

Показатељи учинака на нивоу општих и посебних циљева могу да се утврде као:

- Структура надзора према нивоу законитости (усклађености, усаглашености), односно незаконитости и неправилности, сагласно утврђеним критеријумима
 - За почетну (базну) вредност показатеља узима се вредност из одређене године за коју постоје подаци, која се односи на ниво незаконитости и неправилности, сагласно утврђеним критеријумима, и мери (пореди) кроз време са годишњим вредностима у вишегодишњем периоду обухваћеним овим планом.
- Степен (проценат) извршења плана инспекцијског надзора (при чему план обухвата и очекивани обим ванредних надзора), односно проценат извршених редовних надзора, односно однос спроведених редовних и ванредних надзора
- Ниво и обухват превентивног деловања инспекције (број/проценат службених саветодавних посета, проценат/број препорука датих у службеним саветодавним посетама, број/процент иницираних самопровера и самопроцена/размотрених извештаја о самопровери и самопроцени и др.)
- Број инспекцијских надзора
- Број/проценат надзора са утврђеним незаконитостима и неправилностима, изреченим мерама и иницираним поступцима за кажњива дела
 - Број инспекцијских надзора би растао фазно, тј. постојао би тренд раста овог броја. Упоредо са ширењем обухвата надзора и повећањем броја инспекцијских надзора, за очекивати је да се повећа и број откривених незаконитости и неправилности. Одатле може да следи утисак да се стање законитости у извршавању закона и других прописа погоршава, што није нужно тачно, јер се услед већег броја надзора/контрола повећава могућност откривања повреде закона и других прописа. Имајући у виду искуства из других земаља и инспекција, на средњи и дужи рок би, уз одржавање истог обухвата и броја инспекцијских надзора/контрола, требало да дође до тренда пада броја незаконитости и неправилности, те смањења општег степена ризика.
- Проценат извршења изречених управних мера
- **Показатељи који се односе на заштиту и остварење јавног интереса у областима/секторима под надзором инспекције (управним областима)** - Примери планирања циљева, као вида остварења јавног интереса у одређеној области под инспекцијским надзором, и показатеља којима се мери њихово остварење, као и реализације планираног циља се дају у наставку.

Пример 1: Управа за ветерину – ветеринарска инспекција

Редни број	Стратешки циљеви	Почетна вредност	Индикатора за праћење/мерљиви резултати	Извор праћења
1.	Висок ниво заштите здравља људи, као и заштита интереса потрошача и националне економије, кроз одржив и ефикасан	У 2015. години евидентирано је 262.620 оболелих	Смањен број оболелих од болести које се преносе храном за 50%	Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут”

	прерађивачки сектор			
2.	Испуњавање општих захтева хигијене хране ЕУ, као и свих посебних захтева који се односе на храну животињског порекла и добробит животиња	1.500 објеката одобрених за унутрашњи промет	Смањен број неусаглашености у складу са хигијеном хране и добробити животиња за 50%	Извештаји ветеринарске инспекције
			Повећан број субјеката у пословању храном за 10%	МПЗЖС/Управа за ветерину
		48 објеката одобрених за извоз у ЕУ	Повећан извоз из унапређених објеката за 50%	МПЗЖС /Управа за ветерину

Извор: Извод из Националне стратегије за унапређење објеката у којима се послује храном животињског порекла за период од 2016. до 2021. године

Пример 2: Туристичка инспекција

Редни број	Назив	Верификација	Референтни документ	Извор и износ финансирања	Очекивани резултати
4.ПА.10	Туристичка инспекција	Влада	Стратегија развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године	01 129.793.000 RSD	Ефикаснија заштита потрошача у складу са Европским стандардима. Ефикаснија примена прописа од стране привредних субјеката. Ефикаснији инспекцијски надзор и једнообразно поступање инспектора у току контроле у складу са европским стандардима. Повећана уплата средстава у буџет по основу пореза на доходак, пореза на добит и пореза на додатну вредност. Повећан прилив средстава од уплате боравишних такси и постизања веће финансијске дисциплине. Веће запошљавање. Повећање угледа земље код страних туриста.

Извор: Извод из Плана рада Владе Републике Србије за 2020. годину

Пример 3: Инспекција за државне путеве (пример реализације планираног циља)

У извештајном периоду како по инспекцијским налозима и плану допринело се повећању, безбедности и смањењу могућих погинулих и повређених лица за око 4,95% у односу на претходну годину (анализа трошкова социо-економски последица С.Н. у Србији према моделима вредновања у ЕУ).

Извор: Извод из извештаја инспекције за државне путеве, 2016.

Пример 4: Инспекторат за рад (инспекција рада) – „Програмска активност: 0003 - Инспекција рада“

Циљ 1: Унапређење система заштите права запослених у области радних односа и безбедности и здравља на раду

Назив индикатора	Јединица мере	Базна година	Базна вредност	Циљна вредност у 2022. год.	Циљна вредност у 2023. год.	Циљна вредност у 2024. год.
1. Проценат донетих решења о отклањању недостатака у односу на број извршених надзора <i>Коментар: Проценат донетих решења о отклањању недостатака у односу на број извршених надзора</i> <i>Извор верификације: Извештај о раду Инспектората за рад</i>	проценат	2017	25	23	23	23
2. Проценат закључених уговора о раду са лицима која ј инспекција рад затекла на раду на црно у односу на укупан број лица затечених на раду на црно <i>Коментар: Проценат закључених уговора о раду са лицима која ј инспекција рад затекла на раду на црно у односу на укупан број лица затечених на раду на црно</i> <i>Извор верификације: Извештај о раду Инспектората за рад</i>	проценат	2017	95	93	93	85

Циљ 2: Побољшање стања безбедности и здравља на раду у високоризичним делатностима

Назив индикатора	Јединица мере	Базна година	Базна вредност	Циљна вредност у 2022. год.	Циљна вредност у 2023. год.	Циљна вредност у 2024. год.
1. Број смртних повреда на раду у високоризичним делатностима <i>Коментар: Број смртних повреда на раду у високоризичним делатностима</i> <i>Извор верификације: Извештај о раду Инспектората за рад</i>	број	2017	14	14	14	14
2. Проценат извршених надзора привредних субјеката у високоризичним делатностима <i>Коментар: Проценат извршених надзора привредних субјеката у високоризичним делатностима</i> <i>Извор верификације: Извештај о раду Инспектората за рад</i>	проценат	2017	70	73	73	73

Извор: Закон о буџету Републике Србије за 2022. годину

Руководилац инспекције, односно организационе јединице инспекције **усмерава рад и поступање инспектора** кроз планове инспекцијског надзора, односно програме рада и налоге за инспекцијски надзор, о чему је било више речи у претходним излагањима, као и у делу ове анализе у коме се обрађује самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора, као и у поглављу у којем се обрађује правни положај руководиоца. Рад инспектора усмерава се и актима о примени прописа и другим документима којима се уједначава инспекцијска пракса, наравно, уз уважавање начела самосталности у раду инспектора, а што је, такође, ближе објашњено у у делу ове анализе које се односи на самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора

Службеник, иначе, има утврђено право на усмеравање и контролу његовог рада, које се састоји у томе да има право да од непосредног руководиоца, који је дужан да контролише његов рад, благовремено добије све информације о планираним радним задацима и утврђеним циљевима, као и да му се дају опште смернице и упутства, од којих зависи благовремено и квалитетно обављање послова радног места.

Циљ система компетенција састоји се у томе да утиче на повећање квалитета рада државних службеника, с тим да је - у поређењу са претходним решењем – фокус и

на испуњење стратешких и организационих циљева државних органа и утврђивања доприноса који државни службеник има у томе. У том смислу, систем компетенција у инспекцијама треба да омогући повезивање циљева утврђених плановима инспекцијског надзора – у стратешком (вишегодишњем) плану и годишњем плану инспекцијског надзора, кроз који се стратешки (вишегодишњи) план реализује, а који су засновани на праћењу стања у области инспекцијског надзора (управној области), процени ризика и стратешком оквиру у датој управној области – а које инспекција тежи да оствари у планираном периоду, са обављањем инспекцијских послова преко инспектора и других запослених у инспекцији, односно деловањем инспектора и других запослених кроз превентивно деловање и поступке инспекцијског надзора (управне поступке). Спровођење система компетенција треба да омогући да се службеници благовремено и константно информишу о плановима рада свог органа које треба да се испуне и да им се укаже која је њихова улога у испуњењу тих циљева, да им се да повратна информација о учинку и укаже где је потребно унапређење, као и да се препозна у ком правцу и којим областима може да иде њихов даљи развој и каријерно напредовање.

Реализацији стратешких и годишњих циљева инспекције доприноси постављање годишњих циљева, који се утврђују на основу договора између руководиоца организационих јединица на начин да произилазе из планских докумената и других докумената који се односе на рад државног органа (стратегије, акциони планови, годишњи план рада, програмски буџет и др.), који морају да буду остварљиви и мерљиви и да имају реалне рокове.

У том смислу, указујемо на то да се компетенција „Стратешко управљање“ односи на дефинисање и спровођење стратешких циљева органа. Показатељи којима државни службеник испољава ову компетенцију су:

- ✓ разуме и прати промене у области којом руководи у домаћем и међународном окружењу;
- ✓ прати, уводи и примењује добру упоредну праксу;
- ✓ стратешки размишља, процењује потенцијалне ризике и креативно решава проблеме;
- ✓ благовремено и одговорно спроводи стратешке циљеве у циљу остваривања резултата;
- ✓ креира стратешку визију и стратешке циљеве;
- ✓ креира организациони одговор на промене у окружењу;
- ✓ води рачуна о усклађености стратешких циљева са стратешким циљевима у другим областима рада.

3. Одлучивање о правима и дужностима инспектора

Права државних службеника- инспектора

У складу са Законом о државним службеницима, државни службеници-инспектори имају право на:

- **Условe рада** (услове рада који му неће угрозити живот и здравље, на техничке и друге услове потребне за рад и на заштиту од претњи, напада и свих врста угрожавања безбедности на раду.)
- **Примања** (право на плату, накнаде и друга примања према закону којим се уређују плате у државним органима)

- **Одморе и одсуства** (право на годишњи одмор од најмање 20 а највише 35 радних дана, према мерилима одређеним посебним колективним уговором)
- **Чланство у синдикату и удружењу** (право да буде члан синдиката и професионалног удружења и њихових органа управљања)
- **Право на жалбу** (право жалбе на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, ако жалба овим законом није изричито искључена, која се не одлаже извршење решења и која се изјављује у року од осам дана од дана достављања решења, ако овим законом није одређен краћи рок)

Обавезе државних службеника- инспектора

У складу са Законом о државним службеницима , државни службеници имају обавезу:

- **Извршење налога** (изврши усмени налог претпостављеног, изузев кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, што саопштава претпостављеном)
- **Премештај** (дужан је да прихвати радно место у истом или другом државном органу на које је према одредбама овог закона трајно или привремено премештен)
- **Привремени рад на пословима који нису у опису радног места** (дужан је да, по писменом налогу претпостављеног, ради и послове који нису у опису његовог радног места ако за њих испуњава услове, због привремено повећаног обима посла или замене одсутног државног службеника)
- **Привремени рад на нижем радном месту** (У случају елементарних непогода, више силе или других непредвидивих околности, државни службеник је дужан да, по писменом налогу претпостављеног, ради на радном месту нижем од свог, док трају те околности, Државни службеник за то време задржава права која произлазе из његовог радног места)
- **Рад у радној групи** (дужан је да поступи по писменом налогу којим га руководиоца одређује за рад у радној групи у свом или другом државном органу)
- **Чување службене и друге тајне** (дужан је да чува државну, војну, службену и пословну тајну)
- **Дужност обавештавања о сумњи постојања корупције** (дужан је да писмено обавести непосредно претпостављеног или руководиоца ако у вези са обављањем послова радног места дође до сазнања да је извршена радња корупције од стране функционера, државног службеника или намештеника у државном органу у којем ради)
- **Поштовање радног времена** (дужан је да поштује радно време и правила понашања у државном органу)
Такође, државни службеник:
 - дужан је да предузме све што је у његовој могућности како би избегао било какву ситуацију сукоба интереса (*забрана сукоба интереса*)
 - не смеју тражити, нити примити ствар, право, услугу или било какву другу корист дату или учињену без одговарајуће накнаде (у даљем тексту: поклон) за себе или повезана лица, а који утичу, могу утицати или се чини да утичу на непристрасно или професионално обављање дужности, односно који се могу сматрати наградом у вези са вршењем његових дужности, изузев пригодног поклона мање вредности (*забрана примања поклона*)
 - може, уз писмену сагласност руководиоца, ван радног времена да ради за другог послодавца ако додатни рад није забрањен посебним законом или другим

прописом, ако не ствара могућност сукоба интереса или не утиче на непристрасност рада државног службеника. *(регулисање додатног рада)*

- не сме да оснује привредно друштво, јавну службу, нити да се бави предузетништвом. *(забрана оснивања привредних друштава и јавних служби)*
- не сме бити директор, заменик или помоћник директора правног лица, а члан управног одбора, надзорног одбора или другог органа управљања правног лица може бити једино ако га именује Влада или други државни орган *(ограничење чланства у органима правног лица)*
- дужан је да одмах по сазнању, а најкасније првог наредног радног дана писмено пријави непосредном руководиоцу постојање приватног интереса у вези са обављањем одређених послова, односно однос зависности у вези са обављањем одређених послова са удружењем у чијем органу је члан и да се уздржи од даљих активности које могу угрозити јавни интерес, док руководилац не одреди другог државног службеника који ће обављати те послове. *(пријављивање интереса у вези с одлуком државног органа и управљање сукобом интереса)*

Правима државних службеника одговарају права која имају службеницима запослени у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Одговорност инспектора може бити дисциплинска, прекршајна, кривична и грађанска, како је то ближе објашњено у поглављу у коме се обрађује самосталност у раду, интегритет и правна заштита инспектора.

У складу са чланом 140. Закоан о државним службеницима, о правима и дужностима државног службеника одлучује руководилац органа решењем, ако овим или другим законом или другим прописом није друкчије одређено. Закон прписује и могућност поверавања ових овлашћења, па руководилац може писмено да овласти државног службеника који има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног искуства у струци, да уместо њега одлучује о правима и дужностима државних службеника, што може бити руководилац инспекције (нпр. помоћник министра). Овлашћење може бити ограничено по садржини (одлучивање само о одређеним правима и дужностим) и трајању

При одлучивању о правима и дужностима државног службеника примењује се Закон о општем управном поступку, изузев код одлучивања о одговорности за штету.

Ако државним органом руководи државни службеник, о његовим правима и дужностима одлучује Високи службенички савет кад је државног службеника поставила Влада ако овим законом није друкчије одређено, односно тело које одреди државни орган или тело надлежно за постављење државног службеника.

О правима и дужностима државног службеника одлучује руководилац решењем, док жалбене комисије одлучују о жалбама државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима и о жалбама учесника интерног и јавног конкурса.

Жалбене комисије имају сва овлашћења другостепеног органа и примењују Закон о општем управном поступку. Жалбена комисија је дужна да одлучи о жалби у року од 30 дана од дана њеног пријема ако овим законом није друкчије одређено, иначе се сматра да је жалба одбијена („ћутање значи одбијање“).

Закон о запосленима у аутономни покрајинама и јединицама локалне самоуправе, такође, у члану 170. прописује да се акт којим се одлучује о правима, обавезама и одговорностима службеника из радног односа доноси у форми решења, сагласно Закону о општем управном поступку, и има карактер управног акта, ако овим законом није друкчије одређено.

Жалба се изјављује у року од осам дана од дана достављања решења, ако овим законом није одређен краћи рок. Жалба не одлаже извршење решења само кад је то овим законом изричито одређено.

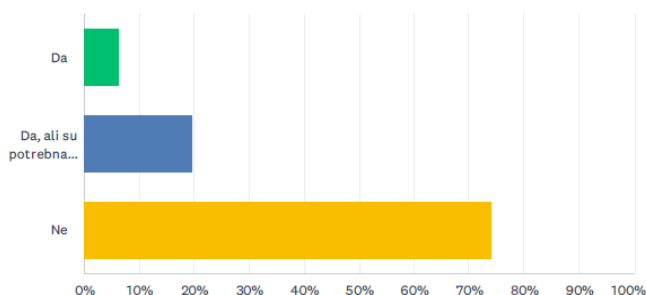
2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ

У оквиру спроведене анкете инспектор, чак 431 испитаник сматра да се рад инспектора не вреднује и не оцењује реално. Насупрот њима, 37 мисли да је рад инспектора адекватно вреднован, а исто мисли и 114 испитаних такође али уз тврдњу да су потребна побољшања система оцењивања.

Графикон Г1.

Q14 Da li se, po vašem mišljenju, rad inspektora realno vrednuje i ocenjuje?

Answered: 582 Skipped: 8



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Da	6.36% 37
Da, ali su potrebna poboljšanja sistema ocenjivanja	19.59% 114
Ne	74.05% 431
TOTAL	582

Извор: Упитник за инспекторе

Понашајне компетенције представљају највећу тешкоћу и недостатак у примени постојећих критеријума за вредновање (по 71,68% испитаних се изјаснило потврдно у вези са овим), затим квалитет сарадње (65,93%), остварење постављених циљева, самосталност и стваралачка способност (по 64,60%), прецизност и савесност (60,62%), предузимљивост (60,18%) и остале способности (54,87%).

Графикон Г2.

Q15 Da li smatrate da postoje teškoće i nedostaci u primeni postojećih kriterijumi za vrednovanje, odnosno ocenjivanje rada inspektora? Molimo navedite eventualne primedbe na kriterijume.

Answered: 226 Skipped: 364

ANSWER CHOICES	RESPONSES	
a) ponašajne kompetencije	71.68%	162
b) ostvarenje postavljenih radnih ciljeva:	64.60%	146
c) samostalnost:	64.60%	146
d) stvaralačka sposobnost:	64.60%	146
e) preduzimljivost:	60.18%	136
f) preciznost i savesnost:	60.62%	137
g) kvalitet saradnje:	65.93%	149
h) ostale sposobnosti:	54.87%	124

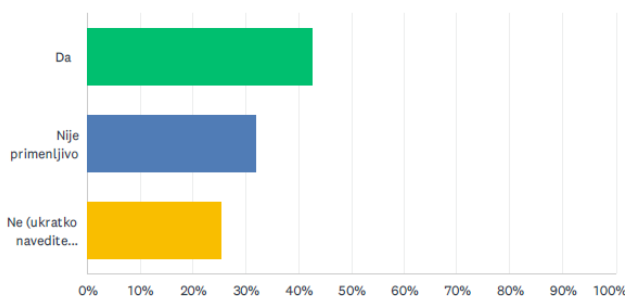
Извор: Упитник за инспекторе

Да су радни и годишњи циљеви адекватно постављени и остварљиви у реалним роковима сматра 243 испитаника. Њих 183 се није конкретно изјаснило о томе, док 154 сматра да циљеви нису реални и да проблем представљају непланиран број пристиглих пријава и теренских надзора, недовољан број инспектора, као и преобимни годишњи планови.

Графикон Г3.

Q16 Da li smatrate da se postavljeni radni, odnosno godišnji ciljevi adekvatno odmeravaju (ostvarljivi, merljivi i u realnim rokovima), uvažavajući karakteristike poslova radnog mesta inspektora?

Answered: 571 Skipped: 19



ANSWER CHOICES	RESPONSES	
Da	42.56%	243
Nije primenljivo	32.05%	183
Ne (ukratko navedite nedostatke):	25.39%	145
TOTAL		571

Извор: Упитник за инспекторе

Од укупног броја испитаника, 153 је мишљења да су постојећа мерила за вредновање радне успешности државних службеника, односно оцењивање службеника,

у потпуности примерена и примењива за оцењивање инспектора. Чак 230 се изјаснило да ова тврдња није применљива, док се 184 одрично изјаснило наводећи:

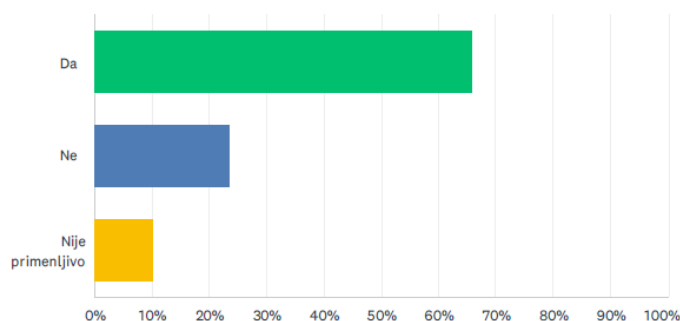
- да се не вреднује квалитет колико квантитет обављеног посла
- да проблем умеју да представљају лични ставови надређених
- да су присутни необјективност и лична воља оцењивача, уклапање у просечну оцену одељења, одсека, групе

Да је једнообразно уређење вредновања радне успешности инспектора у републичким инспекцијама и оцењивање инспектора у инспекцијама аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе (градовима, општинама и градским општинама) добро решење изјаснило се 383 испитаника (укупно 65,92%). Да то није применљиво сматра 60 испитаних, а да тај предлог није добро решење слаже се 138 испитаних.

Графикон Г4.

Q18 Da li smatrate da treba jednoobrazno urediti vrednovanje radne uspešnosti inspektora u republičkim inspekcijama i ocenjivanje inspektora u inspekcijama autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave (gradovima, opštinama i gradskim opštinama)?

Answered: 581 Skipped: 9



ANSWER CHOICES	RESPONSES	
Da	65.92%	383
Ne	23.75%	138
Nije primenljivo	10.33%	60
TOTAL		581

Извор: Упитник за инспекторе

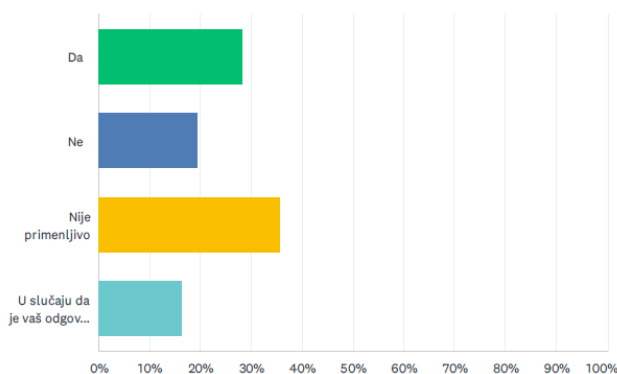
За увођење овлашћења и/или дужности надлежне републичке инспекције код вредновања радне успешности и оцењивања инспектора и руководиоца инспекција у инспекцијама аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе у вршењу поверених послова инспекцијског надзора залаже се 28,42% испитаних. Са овим предлогом се не слаже 19,47% испитаника, док за 35,61% ово није применљиво.

Испитаници су навели да републичка инспекција нема комплетан увид у рад локалних инспекција и да само непосредни руководиоца има реалан увид у рад инспектора односно.

Графикон Г5.

Q19 Da li smatrate da treba uvesti ovlašćenja i/ili dužnosti nadležne republičke inspekcije kod vrednovanja radne uspešnosti i ocenjivanja inspektora i rukovodilaca inspekcije u inspekcijama autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave u vršenju poverenih poslova inspeksijskog nadzora?

Answered: 570 Skipped: 20



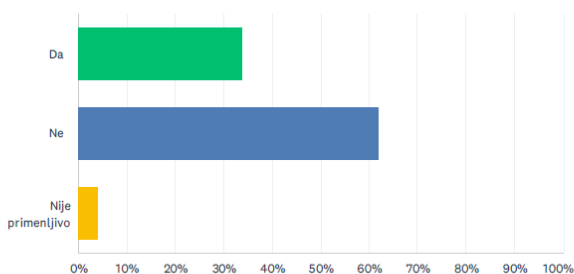
Извор: Упитник за инспекторе

Чак 62% испитаних сматра да инспектори немају довољно могућности за стручно усавршавање ради усвајања нових теоријских знања и практичних вештина. Одговор *Није применљиво* одабрало је 23 испитаних, док њих 198 сматра да је инспекторима доступно довољно потребних обука и могућности за усавршавање.

Графикон Г6.

Q20 Da li smatrate da inspektori imaju dovoljno mogućnosti za stručno usavršavanje, odnosno dovoljno dostupnih obuka radi usvajanja novih teorijskih znanja i praktičnih veština?

Answered: 583 Skipped: 7



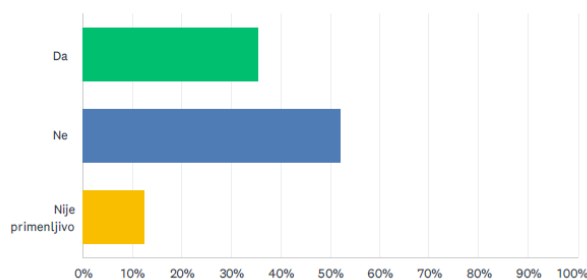
Извор: Упитник за инспекторе

Ни руководиоци немају довољно могућности за усавршавањем и обукама – сматра њих 299 (52%). Да је обука за усавршавање довољно сматра 204 испитаних (35,48%), док се 72 изјаснило да то није применљиво за њих.

Графикон Г7.

Q21 Da li smatrate da rukovodioci inspekcija, odnosno rukovodioci organizacionih jedinica imaju dovoljno mogućnosti za stručno usavršavanje, odnosno dovoljno dostupnih obuka radi usvajanja novih teorijskih znanja i praktičnih veština?

Answered: 575 Skipped: 15



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Da	35.48% 204
Ne	52.00% 299
Nije primenljivo	12.52% 72
TOTAL	575

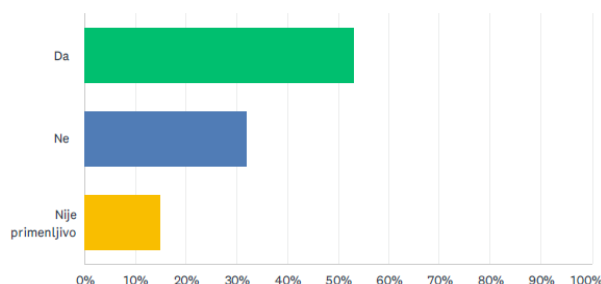
Извор: Упитник за инспекторе

Свака јединица локалне самоуправе треба да израђује и спроводи посебне програме и стручно усавршавање инспектора - сматра 53% испитаних, са тим се не слаже 32%, док 14,9% мисли да то није применљиво код њих.

Графикон Г8.

Q22 Da li smatrate da je potrebno da svaka jedinica lokalne samouprave izrađuje i sprovodi posebne programe i stručnog usavršavanja inspektora?

Answered: 577 Skipped: 13



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Da	53.03% 306
Ne	32.06% 185
Nije primenljivo	14.90% 86
TOTAL	577

Извор: Упитник за инспекторе

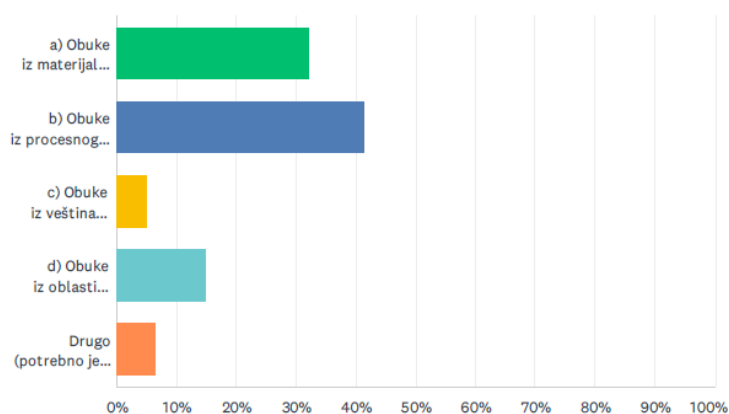
За обуке потребне инспекторима за делотворно испуњавање задатака испитаници су навели:

- Обуке из процесног права – управни поступак, поступак инспекцијског надзора, прекршајни поступак, кривични поступак (Закон о општем управном поступку, Закон о инспекцијском надзору...) – 41,35%
- Обуке из материјалних прописа по којима поступају, секторске обуке – 32,18%
- Обуке из области информатичких вештина, информационих технологија, електронског пословања и електронске управе – 14,88%
- Обуке из вештина комуникације – 5,02%

Графикон Г9.

Q23 Po Vašem mišljenju, koje obuke su inspektorima najpotrebnije radi delotvornog ispunjavanja svojih zadataka?

Answered: 578 Skipped: 12



ANSWER CHOICES	RESPONSES
a) Obuke iz materijalnih propisa po kojima postupaju, odnosno sektorske obuke	32.18% 186
b) Obuke iz procesnog prava –upravni postupak, postupak inspeksijskog nadzora, prekršajni postupak, krivični postupak (Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o inspeksijskom nadzoru, Zakon o prekršajima, Zakonik o krivičnom postupku)	41.35% 239
c) Obuke iz veština komunikacije	5.02% 29
d) Obuke iz oblasti informatičkih veština, informacionih tehnologija, elektronskog poslovanja i elektronske uprave	14.88% 86
Drugo (potrebno je da navedete):	6.57% 38
TOTAL	578

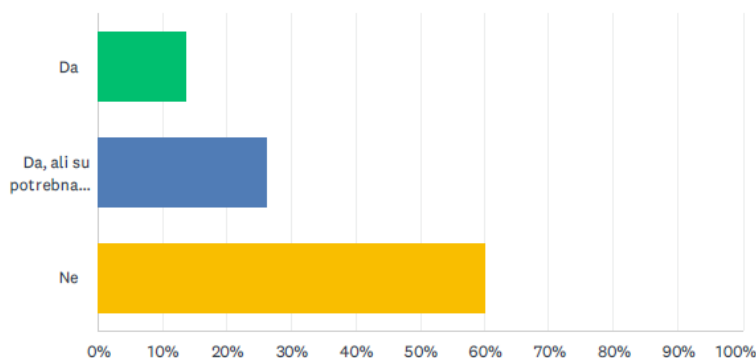
Извор: Упитник за инспекторе

Када је реч о анкети руководиоца унутар инспекција, да се рад инспектора реално вреднује и оцењује сматра 14 испитаних. То исто мисли још 27 испитаних али уз тврдњу да су потребна побољшања система оцењивања, док је чак 62 одрично одговорило на ово питање.

Графикон Г10.

Q18 Da li se, po vašem mišljenju, rad inspektora realno vrednuje i ocenjuje?

Answered: 103 Skipped: 1



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Da	13.59% 14
Da, ali su potrebna poboljšanja sistema ocenjivanja	26.21% 27
Ne	60.19% 62
TOTAL	103

Извор: Упитник за руководиоце

Тешкоће и недостаци у примени постојећих критеријума за вредновање највише су присутни код понашајних компетенција и остварења радних циљева (по 64,58% испитаних се изјаснило потврдно у вези са овим), затим у делу предузимљивости (56,25%), стваралачких способности (54,17%), самосталности (52,08%), код прецизности и савесности (47,92%), квалитета сарадње (45,83%) и код осталих способности (41,67%).

Графикон Г11.

Q19 Da li smatrate da postoje teškoće i nedostaci u primeni postojećih kriterijumi za vrednovanje, odnosno ocenjivanje rada inspektora? Molimo navedite eventualne primedbe na kriterijume.

Answered: 48 Skipped: 56

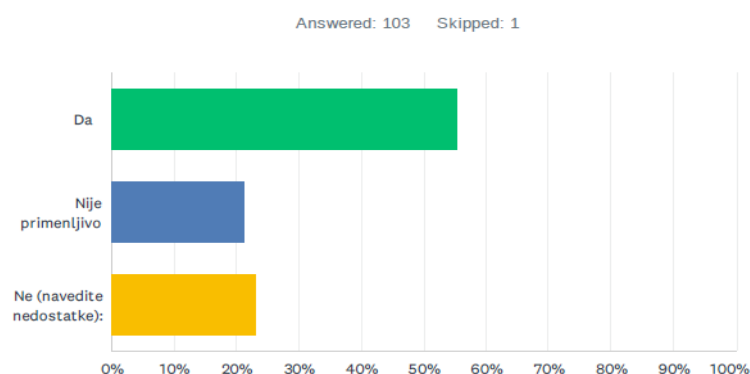
ANSWER CHOICES	RESPONSES
a) ponašajne kompetencije:	64.58% 31
b) ostvarenje postavljenih radnih ciljeva:	64.58% 31
c) samostalnost:	52.08% 25
d) stvaralačka sposobnost:	54.17% 26
e) preduzimljivost:	56.25% 27
f) preciznost i savesnost:	47.92% 23
g) kvalitet saradnje:	45.83% 22
h) ostale sposobnosti:	41.67% 20

Извор: Упитник за руководиоце

Да су радни/годишњи циљеви адекватно постављени и остварљиви у реалним роковима сматра 57 испитаника. Њих 22 није желело да се конкретно изјасни о томе, док 24 сматра да циљеви нису реални и да проблем представљају ванредна ангажовања инспектора услед Ковид пандемије, испуњење годишњих планова услед великог броја захтева странака, као и да су радни циљеви преобимни с обзиром на мали број извршилаца.

Графикон Г12.

Q20 Da li smatrate da se postavljени radni, odnosno godišnji ciljevi адекватно одмеравају (остварљиви, мерљиви и у реалним роковима), уважавујући карактеристике послова радног места инспектора?



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Da	55.34% 57
Nije primenljivo	21.36% 22
Ne (navedite nedostatke):	23.30% 24
TOTAL	103

Извор: Упитник за руководиоце

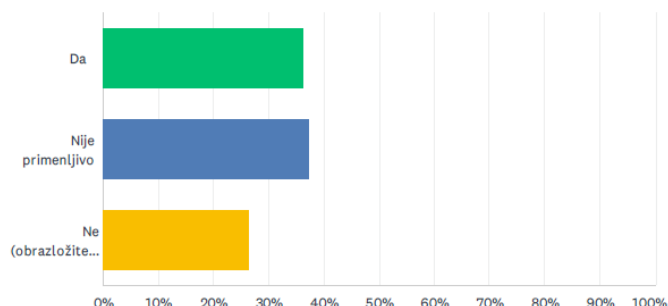
Од укупног броја испитаника, 27 сматра да су постојећа мерила за вредновање радне успешности државних службеника, односно оцењивање службеника, у потпуности примерена и примењива за оцењивање инспектора. Њих 38 се изјаснило да ова тврдња није применљива, док се 27 одрично изјаснило уз следеће напомене:

- да инспектори раде знатно компликованији посао од других службеника,
- да раде на терену у знатно тежим условима, под много већим притиском и са знатно већом одговорношћу,
- да нису адекватно обухваћени резултати рада и обим послова, јер инспектори покривају више радних места,
- да понашајне компетенције нису проверљиве
- да је потребно поједноставити оцењивање – да има превише критеријума

Графикон Г13.

Q21 Da li smatrate da su postojeća merila za vrednovanje radne uspešnosti državnih službenika, odnosno ocenjivanje službenika, u potpunosti primerena i primenjiva za ocenjivanje inspektora?

Answered: 102 Skipped: 2



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Da	36.27% 37
Nije primenljivo	37.25% 38
Ne (obrazložite odgovor):	26.47% 27
TOTAL	102

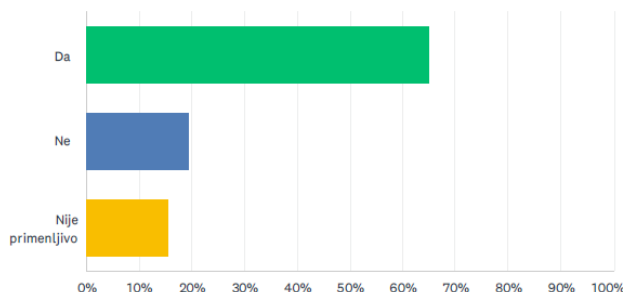
Извор: Упитник за руководиоце

За једнообразно уређење вредновања радне успешности инспектора у републичким инспекцијама и оцењивање инспектора у инспекцијама аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе (градовима, општинама и градским општинама) изјаснило се 67 испитаника (укупно 65%). Да то није применљиво сматра 16 испитаних, а да тај предлог није добро решење слаже се 20 испитаних.

Графикон Г14.

Q22 Da li smatrate da treba jednoobrazno urediti vrednovanje radne uspešnosti inspektora u republičkim inspekcijama i ocenjivanje inspektora u inspekcijama autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave (gradovima, opštinama i gradskim opštinama)?

Answered: 103 Skipped: 1



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Da	65.05% 67
Ne	19.42% 20
Nije primenljivo	15.53% 16
TOTAL	103

Извор: Упитник за руководиоце

За увођење овлашћења и/или дужности надлежне републичке инспекције код вредновања радне успешности и оцењивања инспектора и руководиоца инспекција у инспекцијама аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе у вршењу поверених послова инспекцијског надзора изјаснило се 23 испитаних (22,33%). Томе се противи 29 испитаника, док 35 сматра да то није применљиво.

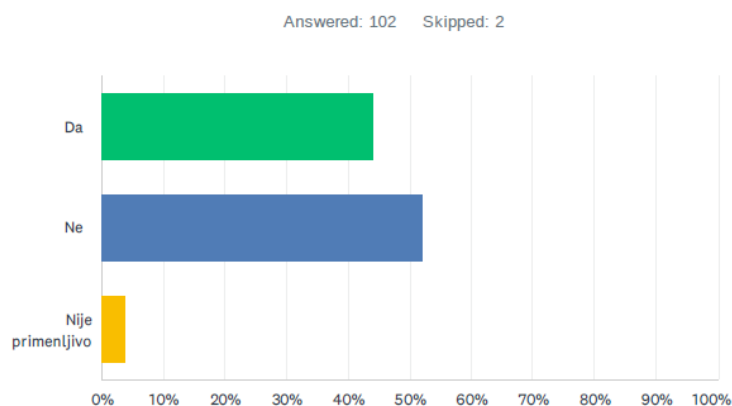
Испитаници су навели да је потребно имати у виду чињеницу да републичка инспекција тешко може да стекне објективни суд и процени успешност рада инспекције у ЈЛС, да само непосредни руководиоца има реалан увид у рад инспектора односно, увид у њихов целокупан рад на пословима инспекцијског надзора и осталим пословима, као и да би увођење овлашћења побољшало увид у рад инспекције, повећало квалитет и број инспекцијских надзора

Чак 53 испитаних сматра да инспектори немају довољно могућности за стручно усавршавање и да немају довољно доступних обука ради усвајања нових теоријских знања и практичних вештина. Одговор *Није применљиво* одабрало је 4 испитаних, док њих 45 сматра да је инспекторима доступно довољно потребних обука и могућности за усавршавање.

Такође, већина сматра да ни руководиоци немају довољно могућности за усавршавањем и обукама – њих 52. Да је прилика за обуке сасвим довољно сматра 46, док се 4 изјаснило да то није применљиво за њих.

Графикон Г15.

Q24 Da li smatrate da inspektori imaju dovoljno mogućnosti za stručno usavršavanje, odnosno dovoljno dostupnih obuka radi usvajanja novih teorijskih znanja i praktičnih veština?



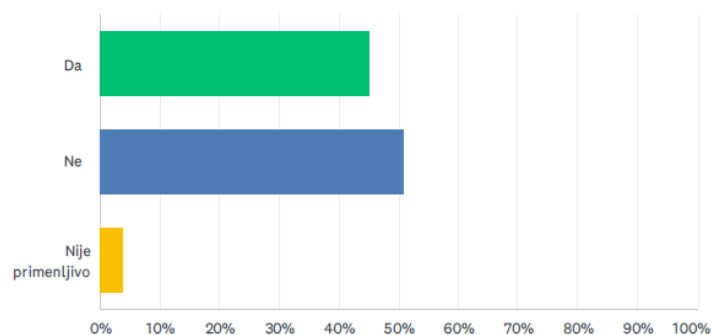
ANSWER CHOICES	RESPONSES
Da	44.12% 45
Ne	51.96% 53
Nije primenljivo	3.92% 4
TOTAL	102

Извор: Упитник за руководиоце

Графикон Г16.

Q25 Da li smatrate da rukovodioci inspekcija, odnosno rukovodioci organizacionih jedinica imaju dovoljno mogućnosti za stručno usavršavanje, odnosno dovoljno dostupnih obuka radi usvajanja novih teorijskih znanja i praktičnih veština?

Answered: 102 Skipped: 2



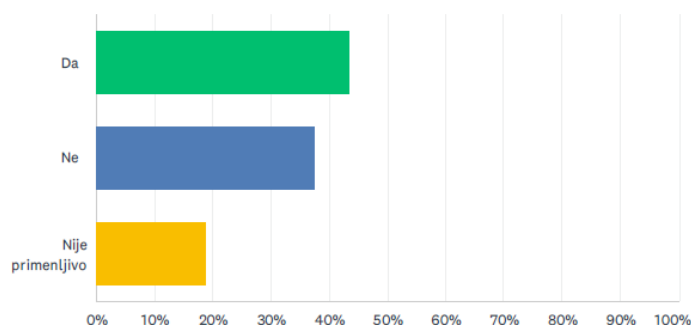
Извор: Упитник за руководиоце

Да свака јединица локалне самоуправе треба да израђује и спроводи посебне програме и стручно усавршавање инспектора сматра 43,56% испитаних, томе се противи њих 37,62%, док 18,81 мисли да то није применљиво код њих.

Графикон Г17.

Q26 Da li smatrate da je potrebno da svaka jedinica lokalne samouprave izrađuje i sprovodi posebne programe i stručnog usavršavanja inspektora?

Answered: 101 Skipped: 3



Извор: Упитник за руководиоце

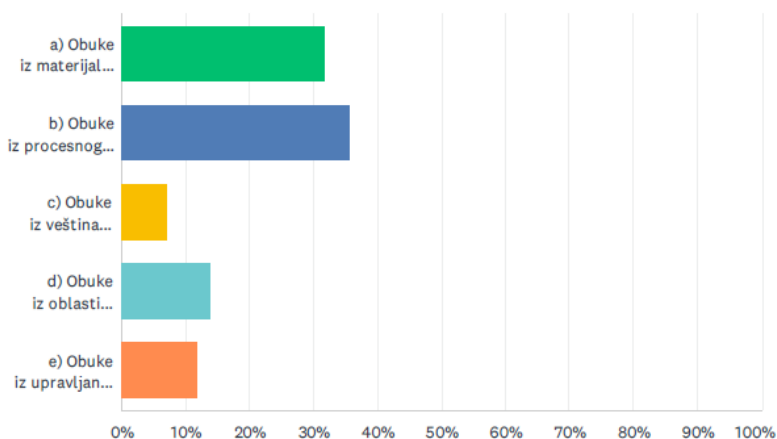
Као обуке најпотребније руководиоцима за делотворно испуњавање задатака испитаници су навели:

- Обуке из процесног права – управни поступак, поступак инспекцијског надзора, прекршајни поступак, кривични поступак (Закон о општем управном поступку, Закон о инспекцијском надзору...) – 35,64%
- Обуке из материјалних прописа по којима поступају, секторске обуке – 31,68%
- Обуке из области информатичких вештина, информационих технологија, електронског пословања и електронске управе – 13,86%
- Обуке из управљања људским ресурсима – 11,88%
- Обуке из вештина комуникације – 6,93%

Графикон Г18.

Q27 Koje obuke su rukovodiocima inspekcija najpotrebnije radi delotvornog ispunjavanja svojih задатака?

Answered: 101 Skipped: 3



ANSWER CHOICES	RESPONSES	
a) Обуке из материјалних прописа по којима поступају, односно секторске обуке	31.68%	32
b) Обуке из процесног права – управни поступак, поступак инспекцијског надзора, прекршајни поступак, кривични поступак (Закон о општем управном поступку, Закон о инспекцијском надзору, Закон о прекршајима, Законик о кривичном поступку)	35.64%	36
c) Обуке из вештина комуникације	6.93%	7
d) Обуке из области информатичких вештина, информационих технологија, електронског пословања и електронске управе	13.86%	14
e) Обуке из управљања људским ресурсима	11.88%	12
TOTAL		101

Извор: Упитник за руководиоце

Поред тог што се у пракси радни циљеви инспектора утврђују као одређена активност која је у опису посла и надлежности инспектора, на начин који није мерљив, радна успешност инспектора се у пракси још увек вреднује и кроз број извршених контрола, количину, односно вредност одузете робе, број и тежину управних мера, односно висину казни и слично, тј. рад инспектора вреднује се према репресивним мерилима, пре свега броју и тежини санкција, којих што је више и што су теже, то је и рад инспектора боље вреднован. Овакав начин вредновања резултата рада инспектора није у сагласности са савременим инспекцијским стандардима и принципима савремене

добре управе, како је то уређено у Закону о инспекцијском надзору и Закону о општем управном поступку, са нарочитим значајем превентивно-саветодавног деловања инспекција. На тај начин, вредновањем резултата рада инспектора по старим мерилима, на супрот новој улози инспекција, која је утемељена у закону, инспектори се стављају у несигуран и нејасан положај и раскорак у обављању послова.

3. ПРЕПОРУКЕ

1. Утврдити годишње циљеве инспектора, који су у складу са савременом улогом инспекција у заштити јавног интереса.

Годишњи циљеви утврђује се договором између руководиоца организационих јединица на начин да произилазе из планских докумената и других докумената који се односе на рад државног органа (стратегије, акциони планови, годишњи план рада, програмски буџет и др.), да буду остварљиви и **мерљиви** и да имају реалне рокове.

План инспекцијског надзора заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора, процени ризика и стратешком оквиру (стратешким циљевима, мерама и активностима) у области под инспекцијским надзором, односно управној области.

Између осталог, члан 10. став 3. Закона о инспекцијском надзору прописује да план инспекцијског надзора, поред обавезних елемената који чине садржину годишњег плана рада органа државне управе, обавезно садржи и циљеве које инспекција тежи да оствари у планираном периоду - исказане у **мерљивим ефектима** и начин за постизање постављених циљева.

Будући да систем компетенција у инспекцијама треба да омогући повезивање циљева утврђених плановима инспекцијског надзора [стратешком (вишегодишњем), годишњем и оперативном плану инспекцијског надзора] са обављањем инспекцијских послова преко инспектора и других запослених у инспекцији, односно деловањем инспектора и других запослених кроз превентивно деловање и поступке инспекцијског надзора, предлажемо да следећи модел радних циљева и критеријума за вредновање рада инспектора:

1) У општем (заједничком) смислу:

- ✓ Степен (проценат) извршења плана инспекцијског надзора
(*напомена*: план обухвата и очекивани обим ванредних надзора)
- ✓ Проценат/број препорука датих у службеним саветодавним посетама
- ✓ Број/процент иницираних самопровера и самопроцена/размотрених извештаја о самопровери и самопроцени
- ✓ Проценат поништених решења (удовољавање жалбеном захтеву од стране првостепеног органа, другостепени поступак и управни спор)
- ✓ Проценат основаних притужби на рад
- ✓ Број/проценат инспекцијских надзора са утврђеним незаконитостима и неправилностима, односно изреченим мерама и иницираним поступцима за кажњива дела (пожељно са трендом пада броја незаконитости и неправилности)

2) Посебни критеријуми за случај кризних ситуација (нпр. епидемија заразне болести већег епидемиолошког значаја), саобразно природи кризне ситуације, мерама и радњама које се предузимају и ефектима који се теже постићи.

Налазимо да се на овај начин задовољавају оба аспекта вредновања рада инспектора – квалитативни и квантитативни (квалитет и квантитет).

Сугестија која потиче од инспекторске заједнице је да би стварно напредовање требало да буде базирано на образложеним резултатима рада и квалитету рада, који би био провераван од стране независне комисије, састављене из реда инспектора, на предлог руководиоца или по образложеном захтеву самог инспектора уз прибављање мишљења руководиоца.

2. Кориговати области знања и вештина за посебну функционалну компетенцију за област рада инспекцијских послова.

У члану 19. Уредбе о одређивању компетенција за рад државних службеника, који се односи на области знања и вештина за посебну функционалну компетенцију за област рада инспекцијских послова, направљена је грешка у делу који се тиче казних поступака, па би требало ову грешку исправити и на правилан начин систематизовати ове тачке, имајући у виду да су прекршаји једна од три врсте кажњивих дела (прекршаји, привредни преступи и кривична дела) за које се води поступак казнене природе (прекршајни поступак, поступак за привредне преступе и кривични поступак), сагласно законодавству Републике Србије.

Предлог – Преглед одредаба ове уредбе које се мењају и допуњају:

„Члан 19.

Области знања и вештина за посебну функционалну компетенцију за област рада инспекцијских послова односе се на:

- 1) општи управни поступак и управне спорове;
- 2) основе казног права и ~~казненог поступка~~ ПОСТУПАКА КОЈИ СЕ ВОДЕ ЗА КАЖЊИВА ДЕЛА;
- 3) ~~основе прекршајног права и прекршајни поступак;~~
- 4) основе привредног права и привредног пословања;
- 5) поступак инспекцијског надзора и основе методологије анализе ризика;
- 6) функционални јединствени информациони систем;
- 7) основе вештине комуникације и конструктивног решавања конфликта.“

3. По потреби, утврдити додатне функционалне компетенције у одређеној области инспекцијског надзора (управној области) и области знања и вештина на које се односе.

Чланом 33. Уредбе о одређивању компетенција за рад државних службеника, прописано је да се посебне функционалне компетенције у одређеној области рада које нису утврђене овом уредбом и области знања и вештина на које се односе - могу утврдити актом руководиоца органа за друге државне органе, што даје правни основ да се, према потреби, утврде додатне функционалне компетенције у одређеној области инспекцијског надзора (управној области) и области знања и вештина на које се односе (тзв. секторске компетенције).

КАРИЈЕРНО НАПРЕДОВАЊЕ ИНСПЕКТОРА, РАСПОРЕЂИВАЊЕ, ПРЕМЕСТАЈ ИНСПЕКТОРА НА ДРУГО РАДНО МЕСТО, ПРИВРЕМЕНИ РАД НА ДРУГИМ ПОСЛОВИМА

1. ПРАВНИ ОКВИР

Развијање и јачање каријерног система, што укључује и гаранције за напредовање у каријери на бази професионалних заслуга и оствареног учинка. То подразумева, пре свега, јасно дефинисање позиција (радних места) на која се долази на основу политичког поверења, са једне стране, и позиција у врху јавне управе на којима треба да буду професионални јавни службеници, са друге стране. Такође то значи и јасну поделу рада и овлашћења између изабраних функционера и руководећих јавних службеника.

Од почетка 2019. године, изменама и допунама Закона о државним службеницима и пратећим подзаконским актима, државно-службенички систем је значајно унапређен увођењем система компетенција који тежи успостављању „Добре управе“ (енг. *Good Governance*), која почива на компетентним државним службеницима који професионално и одговорно обављају свој посао, при чему су компетенције дефинисане као скуп знања и вештина, понашања, способности, особина и ставова који су неопходни за успешно, делотворно, ефикасно и одговорно обављање послова на радном месту, а које државни службеник треба да поседује и активно испољава.

Од начина на који се уреде питања заснивања радног односа, напредовања и престанка радног односа службеника, непосредно зависи процес стварања професионалне управе.

1. Попуњавање извршилачких радних места и распоређивање

Поступак селекције и избора кандидата је редизајниран како би процес попуњавања радних места био заснован на компетенцијама. Успостављање оквира компетенција значајно је побољшало квалитет правног оквира за запошљавање у јавној управи.

Да би уопште могло да се одређено радно место попуни, најпре је потребно да је то радно место предвиђено Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, али и да је његово попуњавање предвиђено донесеним кадровским планом за текућу годину.

Законом о државним службеницима прописано је да се радна места, потребан број државних службеника на сваком радном месту и услови за рад на сваком радном месту у државном органу одреде правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу.

Посебно су значајне одредбе Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника - о ограничењу броја највиших звања и изузецима у том смислу (члан 38). Прописано је да правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу не може бити одређено да на радним местима у звању вишег саветника ради више од 10% државних службеника, нити да у звању самосталног саветника ради више од 20%. Прописани су и изузеци од

овог ограничења. Међутим, ради омогућавања напредовања у служби инспектора, који обављају послове код којих се захтевају посебна знања, овлашћења, обавезе и одговорности, са израженом самосталношћу у раду, чланом 38. став 5. ове уредбе прописано је да се, приликом одређивања ограничења броја државних службеника у органу државне управе, у звању самосталног саветника не узимају у обзир радна места разврстана у то звање на којима се обављају инспекцијски послови са најмање 50% радног времена у складу са коначним описом радног места. Ограничење броја државних службеника на радним местима разврстаним у звање самостални саветник на којима се обављају остали послови, у органу у којем се обављају инспекцијски послови, одређује се према укупном броју државних службеника умањеном за број државних службеника који обављају инспекцијске послове са најмање 50% радног времена у складу са коначним описом радног места. У сврху примене овог изузетка, органи су дужни да у називу радног места на којима се инспекцијски послови обављају најмање 50% радног времена у складу са коначним описом радног места наведу ознаку „инспектор.” Уз признавање позитивних ефеката које има увођење ознаке „инспектор“ у називу радног места, она ипак није исто што и законски утврђено радно место „инспектор“ са разврставањем у посебна звања, нити еквивалент томе, а практичну употребљивост налази у утврђивању и праћењу укупног броја инспектора и броја највиших звања у органу државне управе, ради попуњености капацитета инспекција и, тиме, стварања услова за квалитетно обављање инспекцијских послова.

Питање о којем се често полемише је довољан и потребан број инспектора. [Методолошко упутство за анализу потребног броја инспектора за обављање послова инспекцијског надзора и вршење службених саветодавних посета](#) даје одговор на питање колики број инспектора је оптималан за вршење инспекцијских послова, са основом у процени ризика, стављајући у однос податке о броју надзора и субјеката по ризичности, трајању инспекцијског надзора, броју расположивих дана за обављање послова инспекцијског надзора и службених саветодавних посета у години. На основу функционалне анализе капацитета инспекција, која припремљена помоћу ове методологије, сачињен је Акциони план за запошљавање нових инспектора, који је усвојила Координациона комисија, а потом и Влада Закључком 05 Број: 101-6204/2019-2 од 8. августа 2019. године и Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава Закључком 51 Број: 112-11948/2019 од 27. новембра 2019. године. Трогодишњим акционим планом предвиђено је запошљавање укупно 1.272 републичких инспектора до краја 2021. године, чиме би укупни капацитети републичких инспекција на крају 2021. године превазилазили број од 3.500 републичких инспектора.

Статус службеника на положају и службеника који ради на извршилачком радном месту у основи се не разликују много. Ипак, разлике међу њима постоје. Једна од основних разлика је у начину стицања радног места. Положај се стиче постављењем од Владе или другог државног органа или тела, или органа аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе који је надлежан за постављење службеника на положају. Рад на извршилачком радном месту заснива се интерним актом руководиоца органа.

Извршилачко радно место попуњава се: премештајем унутар истог државног органа; премештајем по основу споразума о преузимању; премештајем из другог државног органа по спроведеном интерном или јавном конкурсима и заснивањем радног односа ако је на јавном конкурсима изабран кандидат који није државни службеник.

Извршилачко радно место попуњава се: премештајем унутар истог државног органа; премештајем по основу споразума о преузимању; премештајем из другог државног органа по спроведеном интерном или јавном конкурсима и заснивањем радног односа ако је на јавном конкурсима изабран кандидат који није државни службеник.

При попуњавању извршилачког радног места предност има премештај државног службеника из истог државног органа, са напредовањем или без њега. Ако се радно место не попуни премештајем унутар истог државног органа, радно место попуњава се премештајем по основу споразума о преузимању нераспоређеног државног службеника. Ако се радно место не попуни преузимањем нераспоређеног државног службеника, руководиоца може спровести поступак преузимања државног службеника из другог државног органа. Ако руководиоца одлучи да радно место не попуни ни премештајем по основу споразума о преузимању, може да се спроведе интерни конкурс, а ако интерни конкурс није спроведен или није успео, обавезно се спроводи јавни конкурс. Ако ни јавни конкурс није успео, радно место се не попуњава, али руководиоца може одлучити да поново спроведе поступак попуњавања радног места према редоследу радњи прописаним одредбама овог члана.

Притом, на снази је услов из члана 47. став 3. Закона о инспекцијском надзору, према коме лице на пробном раду које је радни однос засновало на радном месту инспектора на неодређено време и лице које је засновало радни однос на радном месту инспектора на неодређено време, а нема положен испит за инспектора, полаже испит за инспектора у року од шест месеци од дана заснивања радног односа, а ако ове лице не положи испит за инспектора у утврђеним роковима, престаје му радни однос, односно не може бити распоређено на радно место инспектора.

Државни службеник који је уписан у Евиденцију интерног тржишта рада као нераспоређен, може бити преузет у други државни орган на радно место разврстано у исто звање, ако испуњава услове за рад на том радном месту и ако има потребне компетенције.

Преузимање се тада врши на основу споразума о преузимању руководиоца који руководе тим државним органима и за који није потребна сагласност државног службеника. Овај државни службеник може бити преузет у други државни орган на радно место разврстано у ниже звање или непосредно више звање које одговара његовој стручној спреми, ако испуњава услове за рад на том радном месту и има потребне компетенције. То преузимање се врши на основу споразума о преузимању руководиоца који руководе тим државним органима и за који је потребна сагласност државног службеника.

Државни службеник који је нераспоређен може бити преузет у други државни орган на радно место разврстано у непосредно више звање ако испуњава услове за напредовање.

Државни службеник може бити преузет без конкурса у други државни орган ако се о томе споразумеју руководиоци који руководе тим државним органима и уз сагласност државног службеника. Државни службеник тада може бити преузет под условом да је на Евиденцији интерног тржишта рада уписана његова пријава за променом радног места. Државни службеник може бити преузет у други државни орган на радно место које је разврстано у исто, ниже или непосредно више звање.

Државни службеник из другог државног органа може бити преузет у други државни орган на радно место које је разврстано у непосредно више звање ако испуњава услове за напредовање.

Службеник који је у радном односу на неодређено време у органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине, служби и организацији које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине на које се примењују прописи којима се уређују права и дужности из радног односа запослених у органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе, а који је пријављен на Евиденцији интерног тржишта рада, може бити преузет без конкурса у државни орган, ако се о томе споразумеју руководиоци који руководе наведеним органима, односно службом и организацијом и ако службеник на то

пристане. На преузимање службеника органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе сходно се примењују одредбе Закона о државним службеницима о преузимању државних службеника.

У случају премештаја, односно преузимања државног службеника обавезно се спроводи провера понашајних и посебних функционалних компетенција потребних за обављање послова на радном месту на које се државни службеник премешта, односно преузима ако те компетенције нису одређене као захтев за обављање послова радног места које је државни службеник обављао пре премештаја, односно преузимања.

У случају преузимања службеника органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе обавезно се спроводи провера свих компетенција које су потребне за обављање послова радног места на које се службеник преузима.

Државни службеник, односно службеник из органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, може се преместити, односно преузети на друго радно место уколико се утврди да поседује компетенције потребне за обављање послова на које се премешта, односно преузима. Руководилац државног органа у који се државни службеник, односно службеник органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, премешта - односно преузима, има право увида у извештај о вредновању његове радне успешности.

Закон о државним службеницима уређује и интерни и јавни конкурс у органима државне управе и службама Владе, укључујући право учешћа на интерном конкурс, конкурсну комисију, успех интерног конкурса и доношење решења о премештају (кад интерни конкурс успе, руководилац органа у коме се радно место попуњава доноси решење о премештају државног службеника у тај државни орган), неуспех интерног конкурса, оглашавање јавног конкурса и конкурсну комисију, изборни поступак, листу за избор, избор кандидата, ступање на рад, право на жалбу кандидата који су учествовали у изборном поступку, неуспех јавног конкурса, као и интерни и јавни конкурс у осталим државним органима.

Ако је изабран кандидат који није државни службеник, руководилац органа доноси решење о његовом пријему у радни однос, а ако је изабран кандидат који је већ државни службеник, руководилац доноси решење о премештају у тај државни орган, као у случају спроведеног интерног конкурса.

Распоређивање, односно разврставање службеника припада институтима **кретања у служби**. Ови правни институти омогућавају да се, од пријема у службу до престанка службеничког односа, службеници могу кретати – премештати, напредовати и распоређивати, како би се на најбољи начин остварио циљ да одговарајуће послове и радне задатке обављају професионално спремни и оспособљени службеници, ради остваривања циљева и потреба органа, а на општу (јавну) корист, посебно грађана.

Избор и **распоређивање** кадрова према утврђеним мерилима и критеријумима спада међу кључне ствари реформе јавне управе. Распоређивање је институт којим се запослени размештају у истом органу управе, како би се послови и задаци ефикасније и стручније обављали. При пријему државног службеника и заснивању радног односа, он се распоређује и ради на пословима и задацима за које је оглас био објављен. У току рада у органу, распоређивањем се као посебним институтом омогућава да се службеник размешта на послове и задатке на којима ће се најбоље искористити његови радни и стручни квалитети или најбоље задовољити потребе органа управе.

2. Приправништво

Закон о државним службеницима уређује положај приправника, а на сродан начин уређује га и Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Приправник је лице које први пут заснива радни однос у својој струци и оспособљава се за самосталан рад. Изузетно, радни однос у статусу приправника може се засновати и са лицем које је код другог послодавца било у радном односу, односно обављало рад ван радног односа на пословима у својој струци краће од времена утврђеног за приправнички стаж у степену образовања који је услов за рад на тим пословима. Време проведено у радном односу, односно на раду ван радног односа код другог послодавца не урачунава се у приправнички стаж. Време проведено у радном односу код другог послодавца не урачунава се у приправнички стаж уколико послови које је то лице обављало не одговарају степену и врсти стручне спреме за који се приправнички стаж спроводи.

Приправник заснива радни однос на одређено време, после спроведеног јавног конкурса. Изузетно, ако је након спроведеног јавног конкурса за обављање приправничког стажа примљено лице које је државни службеник у радном односу на неодређено време, државни службеник распоређује се на радно место на којем се обавља приправнички стаж у статусу приправника, до окончања приправничког стажа. Том службенику мирују права и обавезе из радног односа у органу у којем је засновао радни однос на неодређено време и има право да се врати на радно место на које је био распоређен пре обављања приправничког стажа.

Приправнички стаж на радним местима са високим образовањем студија другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно са основним студијама у трајању од најмање четири године траје једну годину, на радним местима са високим образовањем студија првог степена (основне академске студије, основне струковне студије), односно са студијама у трајању до три године - девет месеци, а на радним местима са средњим образовањем шест месеци. Посебним законом може бити одређен приправнички стаж који траје дуже или краће него што је предвиђено овим законом.

Приправници се оспособљавају за самосталан рад у складу са општим актом о увођењу приправника у рад који доноси руководилац и општим програмом оспособљавања приправника за полагање државног стручног испита, односно – када је реч о приправницима у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе - по програму који утврђује послодавац. Ментори у програмима стручног оспособљавања приправника у државним органима јесу, по правилу, државни службеници и запослени који имају значајно искуство у обављању релевантних послова и који су остварили запажене и признате резултате у раду државних органа. Менторство у државним органима остварује се у складу са актом, односно наведеним програмом, подразумевајући непосредан лични пренос знања и искустава у одређеном трајању. Национална академија за јавну управу припрема и спроводи посебан програм обуке ментора и доноси смернице за њихов рад.

После окончања приправничког стажа и положеног државног, као и посебног стручног испита, приправник у радном односу на одређено време може да настави рад на неодређено време ако постоји одговарајуће радно место на које може да буде распоређен и ако се распоређивање уклапа у донесени кадровски план.

3. Напредовање у служби и награђивање

Службеник заснива службенички однос на једном месту, са жељом и амбицијом да ту не остане, већ да напредује, настојећи да добија све виша звања. Зато је кретање у служби значајан мотивациони елемент савременог кадровског система. Његова суштина је у поступном прелажењу службеника на све одговорнија радна места, у његовом све повољнијем и вишем статусу и добијању веће плате.

Системи напредовања у служби су различити. Једни су засновани на аутоматском систему напредовања - и у њиховом средишту се налазе објективни критеријуми као што су године радног стажа или стицање више квалификације, а други су базирани на систему оцењивања, што доприноси већем залагању државног службеника. Међутим, тада се поставља питање објективности оцењивања, јер је службеник који нема компетенције за одређено радно место, али је „послушан“, у пракси за одређене претпостављене, свакако, „захвалнији“ за сарадњу и рад. Зато законодавства често прибегавају комбинацији ова два система. Такође, као што се службеник може кретати унапред, он се може услед своје кривике или услед потреба реорганизације или процеса рада, кретати и уназад, постављењем на ниже позиције.

Напредовање службеника представља, у основи, посебан облик награђивања њиховог успешног и законитог рада. Државни службеник напредује премештајем на непосредно више извршилачко радно место или постављењем на положај или виши положај у истом или другом органу. Непосредно више извршилачко радно место је оно радно место чији се послови раде у непосредно вишем звању, или у истом или непосредно вишем звању, али на радном месту руководиоца уже унутрашње јединице у државном органу. Руководилац, према члану 88. Закона о државним службеницима, може да премести на непосредно више извршилачко радно место државног службеника коме је **најмање два пута узастопно утврђено да превазилази очекивања** (еквивалент ранијој оцени „нарочито се истиче“), ако постоји слободно радно место и државни службеник испуњава услове за рад на њему и има потребне компетенције. Према томе, ако је две године узастопно државни службеник превазилазио очекивања тада може интерно, без расписивања јавног конкурса, да буде унапређен у веће звање или да буде премештен, односно распоређен на руководеће радно место. У случају да службеник који је два пута узастопно оцењен са „превазилази очекивања“, **не испуњава услове у погледу радног искуства**, може да буде распоређен на непосредно више извршилачко радно место у случају да му се још једном потврди оцена „превазилази очекивања“. Руководилац може да премести на непосредно више извршилачко радно место и државног службеника коме је у периоду од пет година узастопно утврђено најмање да „испуњава очекивања“ (раније је премештај на непосредно више радно место био могућ ако државни службеник четири пута узастопно оствари оцену „истиче се“).

Државни службеник може да напредује на сваки, а не само непосредно виши положај. За такво напредовање морају да буду испуњени услови везани за однос вредновања радне успешности постојање слободног радног места и радно искуство који су потребни за напредовање на више извршилачко радно место.

Државни службеник може да се премести на радно место руководиоца уже унутрашње јединице у државном органу, на предлог непосредног руководиоца, који се даје након спроведене анализе Службе за управљање кадровима о индивидуалном потенцијалу за развој државног службеника - за државне службенике из органа државне управе, односно анализе јединице за управљање кадровима у државном органу - за државне службенике у другом државном органу. Након премештаја државни орган упућује државног службеника на учешће у програму обука руководиоца. Овим одредбама стварају се услови за систематичан и рационалан начин рада јединица за управљање људским ресурсима и руководиоца у органу, који могу да планирају каријерно кретање државних службеника чији рад се високо вреднује.

Вредновање радне успешности на коме је засновано једно напредовање не узима се у обзир за следеће напредовање. Прекид у вредновању радне успешности услед одсутности са рада државног службеника не сматра се прекидом узастопности.

Ако запослени, на сопствену иницијативу, стекне виши степен образовања у току трајања радног односа, то не подразумева аутоматски и његово право (и обавезу

послодавца) да га распореди на радно место за које је као услов прописана та виша стручна спрема, јер је за премештај на непосредно више извршилачко радно место потребно је да буду испуњени услови из члана 88. Закона о државним службеницима. Изузетак од овог правила утврђен је у чл. 98. и 99. Закона о државним службеницима, када је државни службеник стекао додатно образовање значајно за државни орган. Тада државни орган, на основу спроведеног интерног конкурса, и о трошку самог државног органа, упућује службеника на додатно образовање које је од значаја за државни орган. Само у том случају, а не и када је службеник самоиницијативно и о свом трошку стекао виши ниво образовања, у складу са чланом 99. Закона о државним службеницима, државни службеник се премешта на радно место разврстано у најниже звање за степен образовања који је стекао додатним образовањем.

Исто тако, државни службеник може по основу вредновања радне успешности за обављање послова радних места која су разврстана у исто звање, да буде награђен одређивањем већег коефицијента у оквиру платне групе у коју је сврстано то звање према закону којим се уређују плате у државним органима (**награђивање**).

Државни службеник на извршилачком радном месту коме у годишњем или ванредном вредновању радне успешности буде утврђено да је потребно побољшање, премешта се на радно место разврстано у ниже звање које одговара његовој врсти и степену стручне спреме, односно образовања и за које испуњава услове за рад, а ако такво радно место не постоји одређује му се нижи коефицијент у складу са законом којим се уређују плате у државним органима.

Државном службенику коме у ванредном или годишњем вредновању радне успешности буде утврђено да не испуњава очекивања, престаје радни однос даном коначности решења о вредновању радне успешности.

У случају теже повреде радне дужности државним службеницима може бити изречено пет врста дисциплинских казни, међу којима су и забрана напредовања од четири године, премештај на радно место у непосредно ниже звање уз задржавање платног разреда чији је редни број истоветан редном броју платног разреда у којем се налази радно место са којег је премештен, и престанак радног односа.

Описаним правилима о напредовању и награђивању државних службеника, уређених Законом о државним службеницима, одговарају једнообразна правила којима се ови правни институти уређују у Закону о запосленим у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. И овде је услов за напредовање службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у више звање - поред одговарајуће оцене и испуњености услове за то радно место - постојање слободног радног места у непосредно вишем звању. У случају да слободног радног места у непосредно вишем звању нема, онда нема ни могућности напредовања у више звање, премда су испуњени остали услови, па тиме ни могућности за утврђивање коефицијента који припада непосредно вишем звању.

Сагласно члану 133е тог закона, руководиоца може да премести, односно распореди на непосредно више извршилачко радно место службеника коме је најмање два пута узастопно одређена оцена „истиче се“, ако постоји слободно радно место и службеник испуњава услове за рад на њему. Изузетно, службеник који је премештен на непосредно више извршилачко радно место јер му је два пута узастопно одређена оцена „истиче се“ може, и ако не испуњава услове везане за радно искуство у струци, да буде премештен на непосредно више радно место ако му је опет одређена оцена „истиче се“. Руководилац може да премести на непосредно више извршилачко радно место службеника коме је у периоду од пет година узастопно најмање одређена оцена „добар“. Оцене на којима је засновано једно напредовање не узимају се у обзир за следеће напредовање.

Чланом 133ж истог закона прописано је да службеник може по основу оцена остварених за обављање послова радних места која су разврстана у исто звање, буде награђен одређивањем већег коефицијента у оквиру платне групе у коју је сврстано то звање према закону којим се уређују плате у органима аутономне покрајине и јединици локалне самоуправе.

Када је реч о **посебном законодавству**, према важећим решењима из **Закона о пореском поступку и пореској администрацији**, порески службеник може да напредује премештајем на извршилачко радно место чији се послови обављају у непосредно вишем звању и на радно место руководиоца унутрашње организационе јединице чији се послови обављају у непосредно вишем звању. Порески службеник може да напредује под следећим условима:

- ✓ да постоји упражњено одговарајуће радно место;
- ✓ да испуњава услове за рад на радном месту на које се премешта или распоређује;
- ✓ да за последње две године пре стицања звања није кажњен за кривично дело и да није кажњен дисциплинском мером због повреде радне дужности;
- ✓ да се против њега не води кривични поступак за кривично дело за које се гони по службеној дужности нити дисциплински поступак због повреде радне дужности;
- ✓ да је два пута узастопно пре стицања непосредно вишег звања оцењен најмање оценом: „нарочито се истиче“ за радно место у звању главни порески саветник, односно „истиче се“ за радно место у осталим звањима.

Изузетно, порески службеник који је напредовао премештајем јер му је два пута узастопно одређена оцена „нарочито се истиче“ може да буде премештен, тј. да напредује ако му поново буде одређена оцена „нарочито се истиче“, и то само једном, о чему решењем одлучује директор Пореске управе, на образложен предлог непосредног руководиоца.

С друге стране, порески службеник губи звање престанком радног односа у Пореској управи или ако му се у дисциплинском поступку изрекне дисциплинска мера - премештај на радно место у нижем звању, за време за које је та мера изречена.

Према претходним решењима из Закона о пореском поступку и пореској администрацији, порески службеник може стећи непосредно више звање под следећим условима:

- ✓ да постоји упражњено одговарајуће радно место;
- ✓ да има радно искуство потребно за радно место на које се премешта или распоређује и да је у претходном звању радио одређено време прописано овим законом;
- ✓ да за последње две године пре стицања звања има позитивне оцене прописане овим законом;
- ✓ да за последње две године пре стицања звања није кажњен за кривично дело и да није кажњен дисциплинском мером због повреде радне дужности;
- ✓ да се против њега не води кривични поступак за кривично дело за које се гони по службеној дужности нити дисциплински поступак због повреде радне дужности.

Под радним искуством и одређеним временом проведеним у претходном звању у високој стручној спреми, за пореске службенике у основним функцијама Пореске управе, сматрало се:

- ✓ за пореског инспектора - најмање три године радног искуства, од тога две године у звању млађи порески инспектор;
- ✓ за пореског инспектора II - најмање четири године радног искуства, од тога две године у звању порески инспектор;
- ✓ за пореског инспектора I - најмање пет година радног искуства, од тога две године у звању порески инспектор II;

- ✓ за вишег пореског инспектора II - најмање шест година радног искуства, од тога две године у звању порески инспектор I;
- ✓ за вишег пореског инспектора I - најмање седам година радног искуства, од тога две године у звању виши порески инспектор II;
- ✓ за самосталног пореског инспектора - најмање осам година радног искуства, од тога две године у звању виши порески инспектор I;
- ✓ за главног пореског саветника - најмање девет година радног искуства, од тога две године у звању самостални порески инспектор.

За стицање вишег звања по основу оцењивања било је потребно да порески службеник са високом стручном спремом за последње две године пре стицања вишег звања буде оцењен најмање оценом „истиче се“ за звања млађи порески саветник, млађи порески инспектор, порески саветник, порески саветник I, порески инспектор, порески инспектор II, порески инспектор I, виши порески саветник, виши порески инспектор II, виши порески инспектор I, самостални порески инспектор, односно најмање оценом „нарочито се истиче“ за звања самостални порески саветник и главни порески саветник.

Порески службеник који стекне право на непосредно више звање по основу оцењивања, а нема слободног радног места у непосредно вишем звању, могао је да напредује два платна разреда у оквиру постојећег звања.

Порески службеник чији је рад по завршетку године био оцењен оценом „нарочито се истиче“, а који је постигао изузетне резултате рада, може превремено стећи непосредно више звање. Више звање порески службеник могао је стећи и у години у којој испуњава услове за стицање старосне пензије. Притом, било је прописано да се ванредно у Пореској управи може напредовати само једном. Ову одлуку доноси директор Пореске управе, на образложен предлог непосредног руководиоца.

С друге стране, у складу са Законом о државним службеницима – државни службеници напредују премештајем на непосредно више извршилачко радно место или постављењем на положај или виши положај, у истом или другом државном органу. Извршилачко радно место попуњава се: премештајем унутар истог државног органа; премештајем по основу споразума о преузимању; премештајем из другог државног органа по спроведеном интерном или јавном конкурс и заснивањем радног односа ако је на јавном конкурс изабран кандидат који није државни службеник. У случају премештаја, односно преузимања државног службеника обавезно се спроводи провера понашајних и посебних функционалних компетенција потребних за обављање послова на радном месту на које се државни службеник премешта, односно преузима ако те компетенције нису одређене као захтев за обављање послова радног места које је државни службеник обављао пре премештаја, односно преузимања.

4. Премештај државних службеника и службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, и привремени рад на другим пословима

Најпре, треба правити разлику између распоређивања и премештаја. Распоређивање се односи на:

- ✓ пријем у радни однос лица које није службеник (тада се то лице прима у радни однос и распоређује на радно место са одређеним звањем – на тај начин се улази у службенички систем);
- ✓ права службеника у случају престанка потребе за њиховим радом.

Премештај службеника се може разумети као кретање у служби. У тој ситуацији постоје стриктна законска правила. Тако, сагласно члану 32. Закона о запосленима у

аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе службеник је **дужан** да прихвати радно место на које је трајно или привремено премештен.

Државни службеник може, због потребе рада, да буде трајно или привремено премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу или привремено премештен у други државни орган. Под одговарајућим радним местом законодавац подразумева оно радно место чији се послови раде у истом звању као послови радног места са кога се службеник премешта и за које службеник испуњава услове. Битно је истаћи да за премештај државног службеника због потребе рада, а тиме ни републичког инспектора, **није потребна сагласност** тог државног службеника (члан 90. став 2. Закона о државним службеницима). Исто важи и за премештај запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, а тиме и покрајинских инспектора и градских, односно општинских инспектора (члан 112. став 2. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе). Законске одредбе по којима сагласност државног службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе није предвиђена као услов за правну ваљаност његовог премештаја – представља један од разлога због којих се премештај може злоупотребити и представљати вид недозвољеног утицаја на унутрашњу самосталност инспектора у раду.

С друге стране, државни службеник на положају и службеник аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе на положају не могу бити премештени, што обухвата и руководиоце инспекције у тим својствима. Одговарајуће радно место на које се службеник премешта је оно рано место чији се послови раде у истом звању као послови радног места са кога се службеник премешта и за које службеник испуњава све услове.

Премештај може бити унутар истог државног органа и у други државни орган. Унутар истог органа постоји трајни премештај. Државни службеник може да буде трајно премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу, ако то налажу организација или рационализација послова или други оправдани разлози (ово последње је прилично „растегљив“ појам и, као такав, може произвести злоупотребе када су у питању премештаји службеника). Државни службеник може, у складу са потребама и организацијом рада државног органа, на свој захтев да буде трајно премештен на радно место чији се послови раде у нижем звању од послова радног места са којег се државни службеник премешта, ако испуњава услове за рад на том радном месту и поседује потребне компетенције. Постоји и привремени премештај - државни службеник може да буде привремено премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу због замене одсутног државног службеника или повећаног обима посла, при чему задржава сва права на свом радном месту. Жалба не одлаже извршење овог решења. Привремени премештај траје најдуже једну годину, после чега државни службеник има право да се врати на радно место на коме је радио пре премештаја.

Када је реч о привременом премештају у други државни орган, државни службеник може да буде привремено премештен на одговарајуће радно место у други државни орган у коме је повећан обим посла, а сва права из радног односа остварује у државном органу из кога је премештен. Привремени премештај у други државни орган траје најдуже шест месеци, а изузетно може да буде продужен најдуже за још шест месеци. После протекла времена премештаја државни службеник има право да се врати на радно место на коме је радио пре премештаја. О привременом премештају државног службеника из једног у други државни орган руководиоци закључују писмени споразум, па после тога руководиоца државног органа из кога се државни службеник премешта доноси решење о премештају, а жалба не одлаже извршење тог решења.

Саласно члану 19. Закона о платама државних службеника и намештеника, државном службенику који је трајно или привремено премештен на друго радно место које је у истом звању као радно место с кога је премештен (одговарајуће радно место) одређује се коефицијент који је имао до премештаја. Тиме се не утиче на правила о одређивању коефицијента руководиоцу унутрашње јединице, будући да је чланом 18. тог закона прописно да се државном службенику који ступа на радно место руководиоца унутрашње јединице увећава коефицијент за два платна разреда, док се државном службенику који престане да руководи унутрашњом јединицом коефицијент смањује за два платна разреда. У том погледу, Устани суд у пресуди 9У 6265/2010 од 25.3.2011. године указује на следеће: „Стога, тужилац има право да задржи коефицијент који је имао пре премештаја, јер је премештен на одговарајуће радно место у истом звању, што произлази из решења о премештају тужиоца које је, такође, донето применом одредаба Закона о државним службеницима. По оцени овог суда, није спорно да се по посебним прописима утврђује висина коефицијента за запослене у Министарству унутрашњих послова, али запослени у овом министарству по општем пропису задржавају тако утврђен коефицијент у случају премештаја због потреба службе.“

У складу са чл. 37. и 49. Закона о платама државних службеника и намештеника, државном службенику припада право на накнаду трошкова који су изазвани привременим или трајним премештајем у друго место рада. Чл. 45-49. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника уређена је накнада трошкова премештаја у друго место рада. Услед привременог или трајног премештаја у друго место рада, државном службенику накнађују се: трошкови селидбе, трошкови посета породици и трошкови одвојеног живота од породице. Трошкови селидбе подразумевају: трошкове превоза покућства - у висини која одговара најекономичнијем превозу ствари, према тарифи превозника и трошкове паковања покућства - у паушалном износу од 5.000,00 динара. Државни службеник који живи одвојено од своје породице има право и на накнаду трошкова превоза ради посете породици, и то највише за једно путовање месечно, у висини стварних трошкова превоза у међуградском саобраћају. Државном службенику надокнађују се трошкови за одвојени живот од породице, када - због тога што је привремено премештен у друго место рада које је више од 50 км удаљено и од места његовог пребивалишта и од претходног места рада живи одвојено од породице, и то док траје привремени премештај. Државном службенику који је трајно премештен у друго место рада које је више од 50 км удаљено и од места његовог пребивалишта и од претходног места рада, а нема решено стамбено питање у новом месту рада, накнађују се трошкови за одвојени живот од породице најдуже годину дана од дана трајног премештаја. Државни службеник, пак, нема право на накнаду трошкова за одвојени живот од породице: ако је на свој захтев премештен у друго место рада, ако је премештен на основу интерног или јавног конкурса или ако му је место рада било познато у време кад је засновао радни однос у државном органу. Месечна накнада трошкова за одвојени живот од породице износи 75% просечне месечне зараде по запосленом у Републици Србији, према последњем коначном објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике на дан исплате.

Службеник аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, такође, може да буде трајно премештен на друго одговарајуће радно место, ако то налажу организација или рационализација послова или други оправдани разлози. Службеник аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе може да буде привремено премештен на друго одговарајуће радно место због замене одсутног службеника или повећаног обима посла, при чему задржава сва права на свом радном месту.

Привремени премештај службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, такође, траје најдуже једну годину, после чега службеник има право да се

врати на радно место на коме је радио пре премештаја. Пре премештаја или преузимања службеника, може се спровести претходна провера стручне оспособљености, знања и вештина.

Сагласно члану 86. Закона о државним службеницима, руководиоца отказује радни однос државном службенику уколико службеник одбије премештај или распоређивање кад за њих није потребна сагласност или неоправдано не ступи на радно место на које је премештен или распоређен. Ако правилник о систематизацији радних места буде тако измењен да нека радна места буду укинута или број државних службеника смањен, прекобројни државни службеници премештају се на друга одговарајућа радна места у истом звању, а предност имају они којима је радна успешност боље вреднована у претходна три узастопна вредновања радне успешности. Ако одговарајуће радно место не постоји, прекобројни државни службеник може, уз своју сагласност, бити премештен на ниже радно место које одговара његовој стручној спреми и за које испуњава остале услове за рад, односно поседује компетенције, а ако ни такво радно место не постоји, постаје нераспоређен. Ако се државни службеник у наведеном случају не сагласи с премештајем руководиоца доноси решење о престанку радног односа.

Ако државни орган буде укинут а његов делокруг преузме други државни орган, он преузима и државне службенике из укинутог државног органа, а ако део делокруга државног органа преузме други државни орган, он преузима и државне службенике који раде у преузетом делокругу. У случају доношења новог, односно измена правилника државни службеник може да буде распоређен, односно премештен на непосредно више радно место ако испуњава услове за напредовање и након провере компетенција. Ако државни орган буде укинут а његов делокруг не преузме ниједан државни орган, државни службеници из укинутог државног органа постају нераспоређени даном укидања државног органа.

Када је реч о преузимању нераспоређеног државног службеника, државни службеник који је уписан у Евиденцију интерног тржишта рада као нераспоређен, може бити преузет у други државни орган на радно место разврстано у исто звање, ако испуњава услове за рад на том радном месту и ако има потребне компетенције. Преузимање се врши на основу споразума о преузимању руководиоца који руководе тим државним органима и за који није потребна сагласност државног службеника. Нераспоређени државни службеник може бити преузет у други државни орган на радно место разврстано у ниже звање или непосредно више звање које одговара његовој стручној спреми, ако испуњава услове за рад на том радном месту и има потребне компетенције. Нераспоређени државни службеник може бити преузет у други државни орган на радно место разврстано у непосредно више звање ако испуњава услове за напредовање. У наведеном случају преузимање се врши на основу споразума о преузимању руководиоца који руководе тим државним органима и за који је потребна сагласност државног службеника.

Службеник који је у радном односу на неодређено време у органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине, служби и организацији које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине на које се примењују прописи којима се уређују права и дужности из радног односа запослених у органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе, а који је пријављен на Евиденцији интерног тржишта рада, може бити преузет без конкурса у државни орган, ако се о томе споразумеју руководиоци који руководе наведеним органима, односно службом и организацијом и ако службеник на то пристане.

Нераспоређеном државном службенику престаје радни однос ако у року од два месеца, не буде премештен у други државни орган, а до тада службеник остварује сва

права из радног односа у државном органу чији је руководилац донео решење да је државни службеник нераспоређен.

Државни службеник на извршилачком радном месту коме у годишњем или ванредном вредновању радне успешности буде утврђено да је потребно побољшање, премешта се на радно место разврстано у ниже звање које одговара његовој врсти и степену стручне спреме, односно образовања и за које испуњава услове за рад, а ако такво радно место не постоји одређује му се нижи коефицијент у складу са законом којим се уређују плате у државним органима.

У складу са чланом 110. став 2. тачка 4) Закона о државним службеницима, односно члану 145. став 2. тачка 4) Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, за теже повреде дужности из радног односа, државном службенику, односно службенику аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе може да се изрекне премештај на радно место у непосредно ниже звање уз одређивање коефицијента у складу са законом којим се уређују плате у државним органима, односно органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

5. Кадровски план

Кадровски план органа државне управе састоји се од приказа броја државних службеника према радним местима и броја државних службеника са радним односом на неодређено време који су потребни у години за коју се кадровски план доноси, од приказа броја приправника чији се пријем планира и броја државних службеника чији се пријем у радни однос на одређено време планира због могућег повећања обима посла. Исто тако, кадровски план за органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе састоји се од приказа броја запослених према радним местима и звањима, броја запослених са радним односом на неодређено време који су потребни у години за коју се доноси кадровски план, број приправника чији се пријем планира и број запослених чији се пријем у радни однос на одређено време планира у кабинету изабраног лица у органу аутономне покрајине као и у кабинету градоначелника, председника општине, односно председника градске општине или због повећања обима посла.

На основу кадровског плана, доноси се правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, односно измене и допуне тог правилника.

Сваки државни орган припрема нацрт свог кадровског плана истовремено са припремом нацрта закона о буџету, тако да буде усклађен с њим, и нацрт доставља органу који припрема предлог кадровског плана. Исто тако, нацрт кадровског плана за органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе припрема се у складу са буџетским календаром, истовремено са нацртом буџета аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, тако да буде усаглашен са средствима обезбеђеним буџетом.

Предлог кадровског плана за органе државне управе припрема Служба за управљање кадровима.

Припрема нацрта и предлога кадровског плана у државним органима ближе је уређена Уредбом о припреми кадровског плана у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 8/06).

Нацрт кадровског плана састоји се од табеларног дела и образложења.

Табеларни део нацрта кадровског плана приказује:

- ✓ постојећи број државних службеника и намештеника по сваком положају, сваком звању и свакој врсти радних места који су у радном односу у органу на неодређено време;

- ✓ постојећи број државних службеника и намештеника по сваком звању и свакој врсти радних места који су у радном односу у органу на одређено време због повећаног обима посла;
- ✓ постојећи број приправника у органу по степенима стручне спреме;
- ✓ број државних службеника и намештеника по сваком положају, сваком звању и свакој врсти радних места за који се планира да ће бити у радном односу у органу на неодређено време на крају године за коју се кадровски план припрема;
- ✓ број државних службеника и намештеника чији се пријем у радни однос на одређено време у органу планира због повећања обима посла у години за коју се кадровски план припрема;
- ✓ број приправника по степенима стручне спреме чији се пријем у орган планира у години за коју се кадровски план припрема.

У образложењу нацрта кадровског плана наводе се подаци о остварењу кадровског плана за текућу годину, разлози због којих треба да се повећа или смањи број државних службеника и намештеника у радном односу на неодређено време, разлози због којих треба да се њихова радна места друкчије опишу и разврстају, а ако се планира да се државни службеници и намештеници примају у радни однос на одређено време - и разлози због којих се очекује повећан обим посла.

Министарство које у свом саставу има орган управе у саставу министарства (нпр. инспекторат) у нацрту свог кадровског плана најпре приказује податке за министарство без органа управе у саставу, па потом приказује податке за орган управе у свом саставу и на крају приказује податке за цело министарство.

Предлог кадровског плана органа који сам припрема предлог кадровског плана садржи податке из табеларног дела нацрта кадровског плана усклађене с променама које су настале од припреме нацрта до припреме предлога кадровског плана.

Предлог кадровског плана који припрема Служба за управљање кадровима садржи за сваки орган податке из табеларног дела нацрта кадровског плана усклађене с променама које су настале од припреме нацрта до припреме предлога кадровског плана, као и збирне податке за све органе.

Кадровски план доноси се у року од 30 дана од дана доношења закона о буџету, у складу са средствима која су обезбеђена у буџету Републике Србије. Кадровски план за органе државне управе доноси Влада и он важи једну буџетску годину. Кадровски план за аутономну покрајину усваја надлежни орган аутономне покрајине истовремено са одлуком о буџету. Кадровски план у јединици локалне самоуправе усваја скупштина града, општине, односно градске општине истовремено са одлуком о буџету јединице локалне самоуправе, односно градске општине. Кадровски план биће измењен ако се у буџетској години донесе закон о изменама и допунама закона о буџету којим се висина средстава за плате предвиђа за мањи, односно већи број државних службеника и намештеника. Исто тако, измена кадровског плана за органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе може се вршити у случају измене одлуке о буџету.

Кадровски план састоји се од збирних и појединачних података за државне органе које обухвата. Када је реч о садржини кадровског плана, он приказује:

- ✓ постојећи број државних службеника и намештеника по сваком положају, сваком звању и свакој врсти радних места који су у радном односу у органу на неодређено време;
- ✓ постојећи број државних службеника и намештеника по сваком звању и свакој врсти радних места који су у радном односу у органу на одређено време због повећаног обима посла;
- ✓ постојећи број приправника у органу по степенима стручне спреме;

- ✓ број државних службеника и намештеника по сваком положају, сваком звању и свакој врсти радних места који је потребан органу у радном односу на неодређено време у години за коју је кадровски план донесен;
- ✓ број државних службеника и намештеника чији је пријем у радни однос на одређено време потребан органу због повећања обима посла у години за коју је кадровски план донесен;
- ✓ број приправника по степенима стручне спреме чији је пријем потребан органу у години за коју је кадровски план донесен.

Значај кадровског плана огледа се у томе су попуњавање радних места у органу, пријем у радни однос на одређено време због повећаног обима посла и пријем приправника у орган допуштени само ако се уклапају у донесени кадровски план.

2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ

1. Неусклађеност нормативног оквира и реализације

Према извештају о мониторингу принципа јавне управе у Србији из новембра 2017. године, препознато је да у Србији постоји недостатак ефективне институционалне структуре и међуинституционалне сарадње, што онемогућава пуну примену законодавства. Један од главних налаза мониторинга је указивање на потребу да се у Србији обезбеде одговарајући административни капацитети, као и независност институција са нагласком на транспарентност и одговорност.

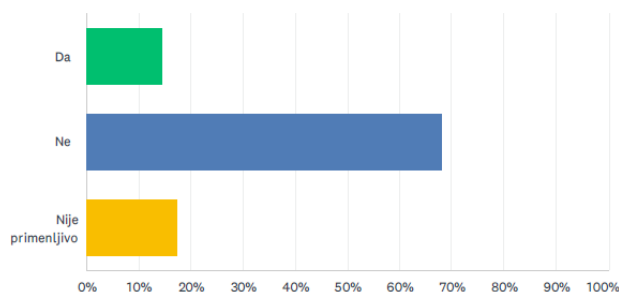
Подаци из упитника нам говоре да чак 76,92% испитаника сматра да у систематизацији радних места њихових органа није обезбеђено довољно радних места за инспекторске приправнике. Тај податак указује на недовољну искоришћеност могућности које Закон о државним службеницима нуди када је реч о приправништву. Сем тога, недовољан број приправника који се стручно оспособљавају може представљати разлог стагнације у каријерним развојима службеника.

Од 581 испитаника који су инспектори, 396 сматра да систематизацијом радних места није обезбеђено довољно радних места за инспекторске приправнике, док 84 мисли да је ових радних места сасвим довољно.

Графикон Д1.

Q9 Da li je sistemizacijom radnih mesta u vašem organu obezbeđeno dovoljno radnih mesta za inspektorske pripravnike?

Answered: 581 Skipped: 9



ANSWER CHOICES	RESPONSES	
Da	14.46%	84
Ne	68.16%	396
Nije primenljivo	17.38%	101
TOTAL		581

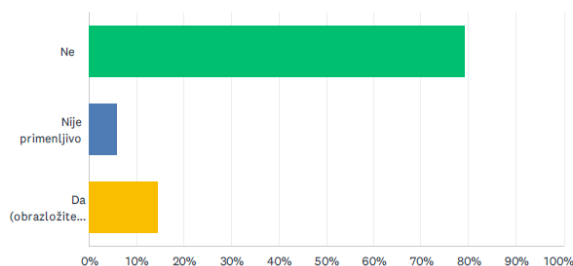
Извор: Упитник за инспекторе

На питање о каријерном напредовању преласком у више звање у периоду пре 2020. године, 463 испитаних се негативно изјаснило, 85 позитивно (један је напредовао у звање вишег саветника, 6 у звање саветника, 1 у звање вишег референта, 5 у самосталног саветника, 2 у звање самосталног стручног сарадника).

Графикон Д2.

Q10 Da li ste u periodu pre 2020. godine karijerno napredovali prelaskom u više zvanje (ako je odgovor – DA, molimo da odgovorite kada i u koje zvanje)?

Answered: 583 Skipped: 7



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Ne	79.42% 463
Nije primenljivo	6.00% 35
Da (obrazložite kada i u koje zvanje)	14.58% 85
TOTAL	583

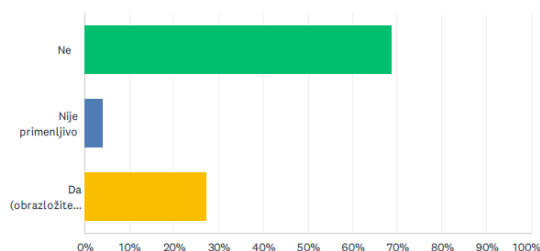
Извор: Упитник за инспекторе

У периоду после 1. јануара 2020. године преласком у више звање каријерно је напредовало 157 испитаних (114 је прешло у звање самосталног саветника, 4 у вишег саветника, 2 у саветника, док се остали нису изјаснили).

Графикон Д3.

Q11 Da li ste u periodu posle 1. januara 2020. godine karijerno napredovali prelaskom u više zvanje (ako je odgovor – DA, molimo da odgovorite kada i u koje zvanje)?

Answered: 575 Skipped: 15



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Ne	68.70% 395
Nije primenljivo	4.00% 23
Da (obrazložite kada i u koje zvanje)	27.30% 157
TOTAL	575

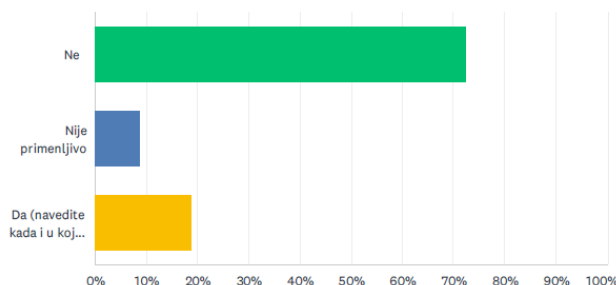
Извор: Упитник за инспекторе

Хоризонтално напредовање кроз платне разреде током рада у инспекцији потврдило је 109 испитаних, 422 је негирало ову тврдњу, док за 51 ово питање није било применљиво.

Графикон Д4.

Q12 Da li ste u toku rada u inspekciji nagrađivani, odnosno horizontalno napredovali kroz platne razrede (ako je odgovor – DA, molimo da odgovorite kada i u koje razrede)?

Answered: 582 Skipped: 8



ANSWER CHOICES	RESPONSES	
Ne	72.51%	422
Nije primenljivo	8.76%	51
Da (navedite kada i u koje razrede):	18.73%	109
TOTAL		582

Извор: Упитник за инспекторе

Фактори који највише доприносе незадовољству инспектора положајем, као и одливу кадрова из инспекција, су пре свега материјални фактор (562 одговора), затим лоши услови рада (531 одговор), немогућност професионалног усавршавања и напредовања (521), недовољна самосталност у раду (517) и рад на одређено време - несигурна позиција (501).

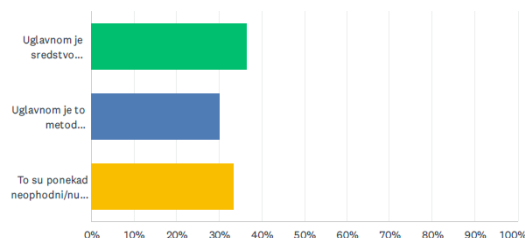
ANSWER CHOICES	AVERAGE NUMBER	TOTAL NUMBER	RESPONSES
a) Материјални фактор-плате	308	173,130	562
b) Услови рада	4	2,038	531
c) Несигурна позиција - рад на одређено време	3	1,372	501
d) Недовољна самосталност у раду	3	1,505	517
e) Немогућност професионалног усавршавања и напредовања	4	2,291	521
Total Respondents: 564			

Трећина испитаних инспектора (30,13%) сматра да премештај запослених на друге одговарајуће послове, у друго место рада, код другог послодавца или на привремени рад на другим пословима, није решење за проблеме са којима се суочава послодавац, већ је метод „обрачуна“ са „неподобним“ и „непослушним“ инспекторима – 36,41% сматра да је то средство уцењивања инспектора и присиљавања на уступке, док 33,46% испитаних сматра да су то понекад неопходни-нежни поступци послодавца.

Графикон Д5.

Q25 Da li smatrate da su mehanizmi premeštaja na druge odgovarajuće poslove, u drugo mesto rada, kod drugog poslodavca, privremeni rad na drugim poslovima, koji su ustanovljeni zakonom, zaista ponudili rešenja za probleme sa kojima se suočava poslodavac ili se više koriste kao metod „obračuna“ sa „nepodobnim“ i „neposlušnim“ inspektorima?

Answered: 541 Skipped: 49



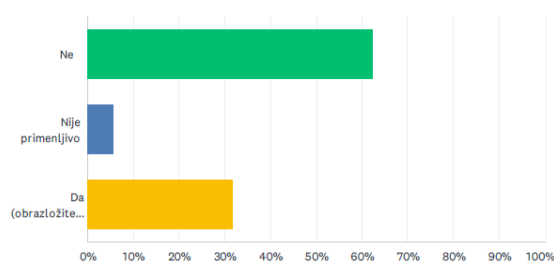
Извор: Упитник за инспекторе

На питање да ли су каријерно напредовали преласком у више звање у периоду пре 2020. године, 65 испитаних руководиоца у инспекцијама се негативно изјаснило, 33 позитивно (од тога 25 је напредовало у самосталног саветника, 3 у вишег саветника, а преосталих петоро се нису изјаснили).

Графикон Д6.

Q14 Da li ste u periodu pre 2020. godine karijerno napredovali prelaskom u više zvanje (ako je odgovor – DA, molimo da odgovorite kada i u koje zvanje)?

Answered: 104 Skipped: 0

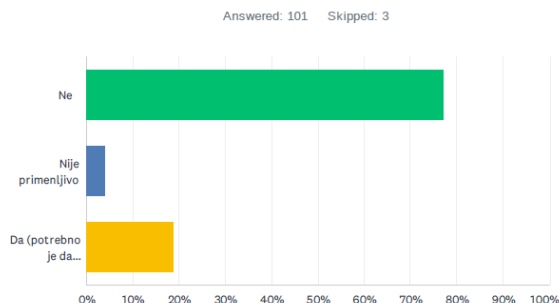


Извор: Упитник за руководиоце

У периоду после 1. јануара 2020. године преласком у више звање каријерно је напредовало 19 испитаних (12 је прешло у звање самосталног саветника, 1 у вишег саветника, док се остали нису изјаснили).

Графикон Д7.

Q15 Da li ste u periodu posle 1. januara 2020. godine karijerno napredovali prelaskom u više zvanje (ako je odgovor – DA, molimo da odgovorite kada i u koje zvanje)?



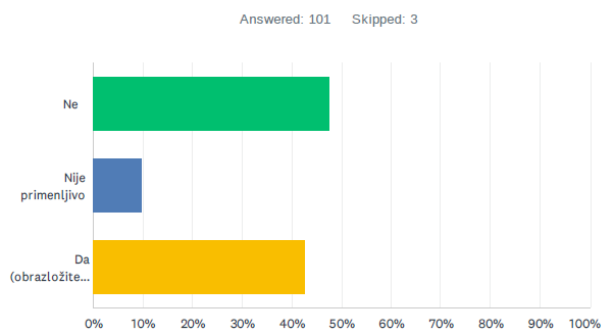
ANSWER CHOICES	RESPONSES
Ne	77.23% 78
Nije primenljivo	3.96% 4
Da (potrebno je da obrazložite):	18.81% 19
TOTAL	101

Извор: Упитник за руководиоце

Хоризонтално напредовање кроз платне разреде током рада у инспекцији потврдило је 43 испитаних руководиоца, 48 је одрично одговорило на ово питање, док за 10 ово питање није било применљиво.

Графикон Д8.

Q16 Da li ste u toku rada u inspekciji nagrađivani, odnosno horizontalno napredovali kroz platne razrede (ako je odgovor – DA, molimo da odgovorite kada i u koje razrede)?



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Ne	47.52% 48
Nije primenljivo	9.90% 10
Da (obrazložite odgovor):	42.57% 43
TOTAL	101

Извор: Упитник за руководиоце

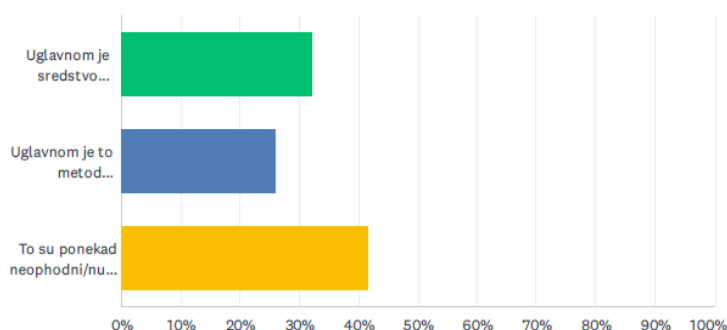
Више од половине руководиоца у инспекцијама (58% испитаних) сматра да премештај запослених на друге одговарајуће послове, у друго место рада, код другог послодаваца или на привремени рад на другим пословима, није решење за проблеме са којима се суочава послодавац, већ је метод „обрачуна“ са „неподобним“ и „непослушним“ инспекторима – 32,29% сматра да је то средство уцењивања инспектора

и присиљавања на уступке, док 26% мисли да је то метод злостављања инспектора на раду од стране руководиоца, који нема везе са процесом рада организације. 41,67% испитаних ипак сматра да су то понекад неопходни-неужни поступци послодавца.

Графикон Д9.

Q28 Da li smatrate da su mehanizmi premeštaja na druge odgovarajuće poslove, u drugo mesto rada, kod drugog poslodavca, privremeni rad na drugim poslovima, koji su ustanovljeni zakonom, zaista ponudili rešenja za probleme sa kojima se suočava poslodavac ili se više koriste kao metod „obračuna“ sa „nepodobnim“ i „neposlušnim“ inspektorima?

Answered: 96 Skipped: 8



ANSWER CHOICES	RESPONSES	
Uglavnom je sredstvo ucenjivanja inspektora i prisiljavanja na određeno postupanje	32.29%	31
Uglavnom je to metod zlostavljanja inspektora na radu od strane rukovodioca, koji nema veze sa procesom rada organizacije	26.04%	25
To su ponekad neophodni/nužni postupci poslodavca	41.67%	40
TOTAL		96

Извор: Упитник за руководиоце

Преовлађујући број испитаника (њих 97,06%) сматра да су незадовољство инспектора и одлив кадрова проузроковани материјалним фактором - платама. С тим у вези, 60,19% испитаника не сматра да се рад инспектора вреднује и оцењује реално. До диспропорције између оних који су узрок незадовољства пронашли у материјалном статусу и оних који не сматрају да је њихов рад реално вреднован долази због тога што 26,21% испитаника сматра да је рад инспектора, ипак, реално вреднован, али да су неопходна побољшања система њиховог оцењивања.

Премда је Трогодишњим акционим планом, који је усвојен Закључком Владе, предвиђено запошљавање укупно 1.272 републичких инспектора до краја 2021. године, чиме би укупни капацитети републичких инспекција на крају 2021. године превазилазили број од 3.500 републичких инспектора, на истеку 2021. године резултат је да је у републичке инспекције примљено око 400 нових инспектора, али је, што природним одливом што из других, највише проблематичних статусних разлога, инспекције напустио оквирно исти број службених лица који је запослен. Разлози за кашњење у реализацији Трогодишњег акционог плана запошљавања инспектора налазе се у сложеној процедури запошљавања, њеној дуготрајности, неатрактивности инспекцијских радних места, ванредним околностима и др.

2. Злоупотребе у погледу распоређивања и премештаја

Када говоримо о злоупотребама, оне се (пре свега) врше кроз правила о премештају, али се у пракси могу десити и приликом распоређивања. Наиме, премештај у ниже звање може бити последица одговорности за тежу повреду дужности. Тада се службеник премешта у ниже звање, уз задржавање платног разреда радног места са кога је премештен. Последица је иста и у случају ванредног оцењивања.

Законодавац је у системским законима утврдио гаранције и границе самосталности инспектора у обављању послова из њихове надлежности. Међутим, могућности злоупотребе каријерног кретања инспектора доводе у питање инспекторову самосталност у раду и интегритет. Ово је посебно уочљиво када су у питању инспектори јединица локалне самоуправе, о чему сведоче и налази анкете, према којој преко 55% испитаних руководиоца (руководиоци инспекција и организационих јединица инспекција) и преко 54% инспектора сматра да републички и покрајински инспектори имају већи степен самосталности у поступању и доношењу одлука у односу на инспекторе који раде у јединицама локалне самоуправе, односно градовима, општинама и градским општинама.

Примера ради, пракса познаје случајеве да је инспектор који у јединици локалне самоуправе обавља послове руководиоца инспекције (главног инспектора) са звањем самосталног саветника и који буде оцењен оценом „истиче се“ – буде распоређен на радно место инспектора са звањем саветник, као последица кажњавања услед неизвршавања усменог налога руководиоца, при чему био, упркос поновној оцени „истиче се“ био даље распоређен на радно место „рад са странкама“ са звањем млађи саветник. Изложени ток распоређивања и премештаја би се основано могао разумети као облик недозвољеног утицаја на самосталност инспектора, посебно када се има у виду да је инспектор из овог примера оцењиван оценом „истиче се.“

Оцењујемо да постојећи нормативни оквир има потенцијал за угрожавање самосталности инспектора. Ово посебно имајући у виду да, у складу са чланом 90. став 2. Закона о државним службеницима, за премештај државног службеника због потребе рада није потребна сагласност државног службеника, при чему је чланом 130. став 1. тачка 1. истог закона прописано да руководиоца отказује радни однос државном службенику ако одбије премештај или распоређивање кад за њих није потребна сагласност државног службеника или неоправдано не ступи на радно место на које је премештен или распоређен. Исте одредбе садржане су и у члану 112. став 2. и члану 162. став 1. тачка 1. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, којим се уређују права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе. У пракси се, тако, сусрећу случајеви да инспектори буду премештени на радно место које нема додирних тачака са инспекцијским пословима, противно њиховој вољи. често као резултат одређеног сукоба између инспектора и руководиоца. У таквој ситуацији, Управни инспекторат указује да нема овлашћење да утиче на распоређивање запослених у општинској управи, али би, сагласно члану 184. став 4. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, могао да жалбеној комисији предложи да по основу службеног надзора поништи или укине незаконито коначно решење којим је одлучено о неком праву или дужности службеника.

Изложено показује одређене слабости прописа и праксе. Каријерни пут инспектора дефинисан нормативним оквиром, може бити искоришћен супротно његовој сврси, чиме би се угрозио професионални интегритет и самосталност

инспектора, што може имати даље последице на поступке инспекцијског надзора које тај инспектор води.

3. Упоредни аспект

Претходна излагања су показала да нормативни оквир Републике Србије садржи системске недостатке, који су претпоставке за злоупотребу института премештаја и распоређивања. Подсећамо да до злоупотребе може доћи, између осталог, због тога што кретање у служби не зависи нужно од налаза вредновања радне успешности инспектора. Проблем представља и то што, како је указано у претходним излагањима, закон изричито прописује да за премештај државног службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе није потребна његова сагласност. Ова два системска недостатка стварају услове за злоупотребе и санкционисање „непослушног“ инспектора, односно службеника путем премештаја и распоређивања, при чему су правни лекови против таквих одлука руководиоца органа неделотворни.

Од упоредних законских решења, истиче се Закон о државним службеницима Републике Хрватске, који у члану 76. став 1. прописује да државни службеник само изузетно може бити премештен на радно место за које је прописано мање радно искуство, али да је за тај премештај неопходна **сагласност** државног службеника. Томе свакако треба додати и члан 76. став 3. истог закона, који предвиђа да државни службеник не може без његове сагласности бити премештен из једног у друго место рада које је више од 30 километара удаљено од од места његовог становања. Иста забрана важи и у случају распоређивања (члан 127. став 2. поменутог закона).

На истој линији је и Република Словенија, у којој се, сагласно члану 147. став 1. Закона о јавним службеницима, државни службеник премешта на друго радно место уз његову сагласност или на његов захтев. Премештај на захтев или уз сагласност државног службеника врши се закључивањем анекса уговора о раду. Влада може одлучити о премештају у други орган на захтев државног службеника у органима државне управе без сагласности органа у коме државни службеник који жели да буде премештен ради. Словеначки законодавац иде корак даље, па чланом 161. закона дефинише када се не сматра да је државни службеник премештен: (i) у упућеном органу не постоји одговарајуће радно место за које испуњава услове и за које је државни службеник способан, или (ii) уколико одбије понуђени премештај. Није погрешно рећи да је у Републици Словенији могућност злоупотребе сведена на релативно прихватљив ниво.

Поред проблема злоупотребе премештаја, у Републици Србији се уочава проблем са моделом вредновања рада државних службеника и њиховим напредовањем у служби. За сада, у пракси, није могуће напредовање у више звање, уколико рад инспектора буде вреднован најбољим оценама, односно налазима, већ само добија одређени број платних разреда и када их искористи, не може више да напредује. Такав систем не ствара добре подстицаје за рад, јер се квалитет рада не вреднује кроз каријерно напредовање. Свакако да у томе проналазимо један од разлога који утиче на незадовољство инспектора (пored искључиво материјалног разлога). Примера ради, то није случај у Републици Словенији где, сагласно Уредби о напредовању у више звање, службеници напредују када у истом степену звања постигну три пута оцену „одличан“ или најмање четири пута оцену „веома добар“ или најмање пет пута оцену „добар“ у периоду од њиховог последњег напредовања.

3. ПРЕПОРУКЕ

- 1. Правилницима о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места обезбедити потребан број радних места за приправнике у инспекцијама и особље које пружа аналитичку и правну подршку инспекторима.**

Функционална анализа капацитета државне управе из претходних периода показале су да би, поред попуњавања места недостајућих инспектора, било неопходно водити рачуна о томе да се у оквиру појединачних инспекција систематизују радна места у чијем би опису били аналитички и правни послови, који би били подршка инспекторима у вези са пословима праћења стања у области, процене ризика, припреме планова надзора, обраде контролних листи, извештавања, правне подршке, заступања и др. Са нормативног становишта та ефикасност могла да се постигне прописивањем радног места за правне и административне послове у области инспекцијских послова.

Правилници о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места би требало да обезбеде довољно радних места за приправнике у инспекцијама и за службенике који обављају студијско-аналитичке инспекцијске послове, послове правне подршке и заступања и послове управног извршења решења која се доносе у поступцима инспекцијског надзора.

- 2. Уместо могућности, прописати обавезност напредовања инспектора који испуњавају прописане услове („образац“ каријерног напредовања инспектора).**

Руководилац може да премести на непосредно више извршилачко радно место државног службеника коме је најмање два пута узастопно утврђено да превазилази очекивања, ако постоји слободно радно место и државни службеник испуњава услове за рад на њему и има потребне компетенције. У случају да службеник који је два пута узастопно оцењен са „превазилази очекивања“, не испуњава услове у погледу радног искуства, може да буде распоређен на непосредно више извршилачко радно место у случају да му се још једном потврди оцена „превазилази очекивања“. Руководилац може да премести на непосредно више извршилачко радно место и државног службеника коме је у периоду од пет година узастопно утврђено најмање да „испуњава очекивања“ (раније је премештај на непосредно више радно место био могућ ако државни службеник четири пута узастопно оствари оцену „истиче се“).

Исто тако, сагласно члану 133е Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, руководилац може да премести, односно распореди на непосредно више извршилачко радно место службеника коме је најмање два пута узастопно одређена оцена „истиче се“, ако постоји слободно радно место и службеник испуњава услове за рад на њему. Изузетно, службеник који је премештен на непосредно више извршилачко радно место јер му је два пута узастопно одређена оцена „истиче се“ може, и ако не испуњава услове везане за радно искуство у струци, да буде премештен на непосредно више радно место ако му је опет одређена оцена „истиче се“. Руководилац може да премести на непосредно више извршилачко радно место службеника коме је у периоду од пет година узастопно најмање одређена оцена „добар“.

Мишљења смо да би, уместо могућности напредовања, како је то прописано Законом о државним службеницима, односно Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, а у пракси се своди на то да та могућност остаје неискориштена за инспекторе (око 80% испитаника одговара да годинама није напредовало у служби, иако за то испуњава услове), требало прописати обавезност напредовања у служби инспектора, односно премештаја инспектора на непосредно више извршилачко радно место, односно у више звање када је најмање два пута узастопно утврђено да инспектор превазилази очекивања (евентуално, алтернативно да је најмање три пута узастопно оцењено да испуњава очекивања), ако постоји слободно радно место и инспектор испуњава услове за рад на њему и има потребне компетенције, укључујући успешно завршену стручну обуку за звање. Исто тако, ако је инспектор два пута узастопно оцењен са „превазилази очекивања“, а не испуњава услове у погледу радног искуства, да буде распоређен на непосредно више извршилачко радно место у случају да му се још једном потврди оцена „превазилази очекивања“.

Узрок незадовољства инспектора налази се у чињеници да постојећи нормативни оквир не ствара подстицаје за каријерно напредовање. Без обзира на то колико добру оцену инспектор добије – то неће довести до премештаја у више звање. Зато је препорука да се развије систем напредовања заснован на заслугама (меритократија) који би се могао ослонити на Словеначки модел. Одавање признања за квалитетан рад кроз каријерно напредовање створило би позитиван подстицај, при чему би више звање требало да буде исплаћено одговарајућом материјалном накнадом. Тиме би се значајно унапредила професионализација и самосталност и раду инспектора, стварањем услова и мотива за каријерно напредовање.

Такође, могуће је релаксирати услов који се односи на премештај на непосредно више извршилачко радно место инспектор коме је у одређеном периоду узастопно утврђено најмање да „испуњава очекивања“, прописивањем да се тражи задовољење овог налаза вредновања радне успешности четири године узастопно, уместо сада прописаних пет година.

По узору на пореске службенике, законским одредбама може се утврдити и да је за напредовање потребно да инспектор да за последње две године пре стицања звања није кажњен за кривично дело и да није кажњен дисциплинском мером због теже повреде радне дужности.

У светлу ове препоруке, потребно је да се осврнемо на још једно питање. Наиме, у склопу јавно-службеничког апарата не постоји уређено радно место „инспектор“ са посебним звањима у која се разврстава, а што би – према карактеристикама инспекцијских послова и упоредном законодавству – ваљало увести и у наш систем. Питање које се поставља, а које овде понављамо у светлу разматрања напредовања инспектора - је да ли би за инспекцијска звања, осим за звање млађег инспектора, требало као услов тражити радно искуство у инспекцији, тј. на инспекцијским пословима, где би број година радног искуства у инспекцији постепено растао како расте звање? Закључак је да би у постојећем стању ствари, по узору на алтернативни приступ у погледу захтева радног искуства за руководиоца инспекције из члана 45. Закона о инспекцијском надзору, требало и за звања инспектора предвидети такав (алтернативни) приступ, тј. одговарајући број година радног искуства у инспекцији или у области која је под надзором конкретне инспекције, а у наредним фазама реформе система инспекцијског надзора и положаја инспектора, када се унапреде правни и материјално-финансијски положај инспектора и капацитети инспекција, ваљало би ићи као професионализацији инспекција, па тиме и прописивањем рада у инспекцији као неопходног услова за стицање вишег инспекцијског звања.

Предвиђена напредовања инспектора је неопходно да буду садржана у кадровским плановима, са средствима која су за то обезбеђена у буџету Републике Србије, односно аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Развој инспекторских звања и напредовање у служби треба да буде праћено на одговарајући начин, како би се утврдило да ли долази до позитивних промена у области под надзором. За праћење резултата могу се користити анкете/истраживање ставова задовољства корисника. Такав модел би, између осталог, био у складу са чланом 8. Закона о инспекцијском надзору, којим се прописује да инспекција прикупља податке и прати и анализира стање у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу. Ти послови укључују, између осталог, прикупљање и анализу података добијених вођењем анкета и истраживања јавног мњења и другим непосредним прикупљањем података.

Каријерни развој инспектора може да буде предмет посебног сета прописа. Сматрамо да је прихватљиво решење ослонити се на Уредбу о каријерном развоју полицијских службеника. У том погледу би каријерно напредовање инспектора могло да се одреди као део каријерног развоја и подразумева стицање наредног звања, као и напредовање на оперативни и непосредно виши ниво руковођења у стеченом звању.

3. Предвидети сагласност инспектора као неопходан услов за премештај.

Главни ризик од угрожавања и нарушавања самосталности инспектора потиче од њиховог премештаја на друга радна места и/или додељивањем нижих звања. Битан допринос том механизму је чињеница да у Републици Србији начелно није неопходна сагласност државног службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе за премештај. Тај недостатак би требало отклонити предвиђањем одговарајућих ограничења. Прво ограничење би било да је за премештај који подразумева рад у месту које је више од 20 километара удаљено од места становања службеника неопходна сагласност инспектора (прилагођен Хрватски модел). Друго ограничење би био захтев да је премештај условљен сагласношћу службеника (Словеначки модел). По узору н Закон о инспекцијском надзору Републике Словеније, целисходно би било прописати да инспектори не могу, због услова рада, бити премештени без њихове сагласности на друго радно место које не захтева вршење инспекцијских овлашћења. Сагласност не би била неопходна ако је премештај последица изречене дисциплинске казне. Свакако да би наведено ограничење подразумевало да је коначно решено претходно питање – утврђивање теже повреде дужности у складу са чланом 110. став 2. тачка 4. Закона о државним службеницима, односно у складу са чланом 145. став 2. тачка 4. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

4. Законски конкретизовати „друге оправдане разлоге“ за трајни премештај.

У складу са чланом 92. Закона о државним службеницима, односно чланом 114. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, државни службеник, односно службеник органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе може да буде трајно премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу, ако то налажу организација или рационализација послова или *други оправдани разлози*.

Последњи критеријум оставља простор за екстензивна тумачења, те може произвести злоупотребе када су у питању премештаји инспектора. Проблем

волунтаризма који се у том случају појављује могао би делимично да се отклони применом правила о сагласности инспектора у случају премештаја, при чему поменути изузетак у виду дисциплинске одговорности и казне стоји, али би, према нашем мишљењу, имајући посебно у виду „осетљивост“ предмета уређења, ове „друге оправдане разлоге“ за трајни премештај ваљало законски конкретизовати.

5. Прописати право жалбе против одлуке о премештају инспектора.

Како би се повећала правна сигурност положаја инспектора, препорука је увођење правног лека по угледу на систем који се примењује у Дистрикту Брчко. Наиме, инспектору би требало дати могућност заштите од неоправданог премештаја у виду жалбе. Делотворност таквог правног лека би се могла обезбедити предвиђањем да је услов за премештај коначност или извршност одлуке о премештају, при чему би инспектор имао могућност да уз жалбу користити одлагање извршења ожалбене одлуке пред Управним судом у складу са општим правилима која су предвиђена Законом о управним споровима. У циљу заштите инспекцијског система требало увести правило о рестриктивној примени премештаја инспектора ван инспекцијског система. Изузетак који би био прихватљив свакако се односи на случајеве када инспектор добија лошије оцене у вредновању рада, због неиспуњења, односно недовољног испуњења радних циљева, у ком случају може да наступи и престанак радног односа.

Томе треба додати да уколико се у управном поступку утврди да је државни службеник, односно службеник аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, ипак, био незаконито премештен – он би имао на располагању и могућност правне заштите пред парничним судом. Наиме, штета коју државни службеник, односно службеник аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, трпи незаконитим премештајем огледа се висини зараде коју је остварио и оне коју би остварио на радном месту које је имао пре незаконитог премештаја. Реч је о супсидијарној примени Закона о раду, у складу са чланом 4. став 1. Закона о државним службеницима, односно чланом 6. став 1. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, о чему постоји развијена судска пракса (видети, на пример, оресуду Врховног суда Србије - Рев.бр.1178/98 од 25. марта 1998. године).

6. Задржати изузетке од ограничења броја државних службеника у органу државне управе у звању инспектор I, као новоутврђеном звању које се уподобљава звању самосталног саветника, и проширити овај изузетак и на звање виши инспектор, као звање које се уподобљава звању вишег саветника, као и на органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Како би се омогућило напредовање у служби инспектора, који обављају послове код којих се захтевају посебна знања, овлашћења, обавезе и одговорности, са израженом самосталношћу у раду, потребно је у члану 38. став 5. Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника задржати изузетак од ограничења броја државних службеника у органу државне управе у односу на инспекцијско звање које одговара звању државног службеника – самостални саветник, тј. у односу на звање инспектор I, као звању које се уподобљава звању самосталног саветника.

Како би се омогућило напредовање у служби инспектора који испуњавају услове за напредовање, у складу са препоруком број 2 овог поглавља, којом је препоручује да

се, уместо могућности, пропише обавезност напредовања инспектора који испуњава прописане услове, налазимо да је потребно прописати изузетак од ограничења броја државних службеника у органу државне управе и у односу на звање виши инспектор, као звање које се уподобљава звању вишег саветника, а у односу на које је овом уредбом у члану 38. став 1. прописано да правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу не може бити одређено да на радним местима у звању вишег саветника ради више од 10% државних службеника.

С обзиром да се, према овој Уредби, изузетак од ограничења односи само на органе државне управе и инспекторе који су државни службеници, ради једнообразног, односно уједначеног уређења правног положаја инспектора на свим нивоима јавне власти и делотворног вршења инспекцијског надзора у целини, налазимо да би овај изузетак требало проширити и на органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, који запошљавају инспекторе који су службеници аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

У смислу наведеног, требало би усагласити текст одредаба члана 38. ове уредбе са уређењем радног места инспектора са новим звањима, јер више није у питању ознака „инспектор“, него радно место „инспектор“ са посебним звањима у која се разврстава, а уз задржавање изузетка од ограничења из тог члана ове уредбе.

7. Продужити период за реализацију акционог плана за запошљавање нових републичких инспектора и донети акционе планове за запошљавање инспектора аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Будући да је је реализацијом Трогодишњег акционог плана за запошљавање нових инспектора у републичким инспекцијама, који је усвојила Координациона комисија, а потом и Влада Закључком 05 Број: 101-6204/2019-2 од 8. августа 2019. године и Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава Закључком 51 Број: 112-11948/2019 од 27. новембра 2019. године, предвиђено запошљавање укупно 1.272 републичких инспектора до краја 2021. године, а да је на истеку 2021. године резултат тај да је у републичке инспекције примљено око 400 нових инспектора, потребно је – имајући у виду сложеност питања која се тичу запошљавања нових инспектора - продужити период за реализацију овог акционог плана и на 2022. и 2023. годину.

Попут акционог плана за запошљавање републичких инспектора, потребно је, у складу са налазима функционалне анализе капацитета инспекција јединице локалне самоуправе, односно применом методологије за утврђивање потребних инспекцијских капацитета, да надлежни органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе припреме, усвоје и реализују акционе планове за запошљавање инспектора аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

МАТЕРИЈАЛНА ПРАВА, ОДНОСНО ПЛАТЕ, НАКНАДЕ И ДРУГА ПРИМАЊА ИНСПЕКТОРА

1. ПРАВНИ ОКВИР

1.1. ЛИЧНА ПРИМАЊА ИНСПЕКТОРА ПО ПОСТОЈЕЋИМ ПРОПИСИМА

1.1.1. Плате запослених у инспекцијским службама

Законом о инспекцијском надзору ("Сл. гласник РС", бр. 36/2015, 44/2018 - др. закон и 95/2018) прописано је да је инспекцијски надзор посао државне управе чија садржина и појам су утврђени законом којим се уређује рад државне управе, кога врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.

Инспектори имају статус државних службеника и службеника запослених у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (даље: Службеници), па се у складу са тим, приликом одређивања плате примењује Закон о платама државних службеника и намештеника ("Сл. гласник РС", бр. 62/2006, 63/2006 - испр., 115/2006 - испр., 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014 и 95/2018 - даље: Закон) и Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе ("Сл. гласник РС", бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019 и 157/2020). Напомињемо да се Предлог Закона о изменама Закона о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, којим се предлаже одлагање почетка примене на 1. јануар 2025. године, налази у скупштинској процедури.

Плата Службеника састоји се од:

- основне плате и
- додатака на плату.

1.1.1.1. Основна плата

Основна плата се утврђује као производ основице за обрачун и исплату плата и коефицијента. Основица је јединствена и утврђује се за сваку буџетску годину законом о буџету Републике Србије.

У наставку је преглед основица према Закону о буџету Републике Србије за 2021. годину:

Опис	ЗОБ 2021.	
	почев од плате за 12/2020.	почев од плате за 3/2021.

за запослене у Пореској управи и Управи царина	22.814,73	23.145,38
за државне службенике и намештенике у Министарству унутрашњих послова и Министарству одбране	24.288,70	24.640,71
за лекаре у заводима за извршење кривичних санкција	26.607,45	
за државне службенике и намештенике у заводима за извршење кривичних санкција и у судовима и тужилаштвима (основани у складу са Законом о уређењу судова)	23.843,04	24.188,59
за државне службенике и намештенике у судовима и тужилаштвима који у складу са посебним законом остварују плату у дуплом износу	21.675,48	21.989,61
за државне службенике и намештенике у Високом савету судства, Државном већу тужилаца и Државном правобранилаштву	22.550,46	22.877,27
за државне службенике и намештенике у Уставном суду	22.759,26	23.089,10
за функционере чија се плата одређује према плати државних службеника на положају	20.453,93	20.750,36
за функционере чија се плата одређује према плати судија	35.685,07	36.202,25
за остале државне службенике и намештенике	21.476,61	21.787,87
за судије, јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца	37.816,26	38.364,32
за председника и судије Уставног суда	36.015,48	36.537,45

Предлогом Закона о буџету Републике Србије за 2022. годину, који је усвојен на 88. седници Владе Републике Србије одржаној 3. новембра 2021. године, пројектоване су нове основице за обрачун и исплату плата у 2022. години, и то:

Опис	Предлог ЗОБ 2022.
запослени у Пореској управи и Управи царина	24.765,56
државни службеници и намештеници у Министарству унутрашњих послова	26.365,56
државни службеници и намештеници у Министарству одбране	26.611,97
лекари у заводима за извршење кривичних санкција	28.736,05
остали здравствени радници у заводима за извршење кривичних санкција	26.123,68
државни службеници и намештеници у заводима за извршење кривичних санкција и у судовима и тужилаштвима (основани у складу са Законом о уређењу судова и Законом о јавном тужилаштву)	25.881,79
државни службеници и намештеници у судовима и тужилаштвима који у складу са посебним законом остварују плату у дуплом износу	23.528,88
државни службеници и намештеници у Високом савету судства, Државном већу тужилаца и Државном правобранилаштву	24.478,68

државни службеници и намештеници у Уставном суду	24.705,34
функционери чија се плата одређује према плати државних службеника на положају	22.202,89
функционери чија се плата одређује према плати судија	38.736,41
остали државни службеници и намештеници	23.313,02
судије, јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца	41.049,82
председник и судије Уставног суда	39.095,07

Инспектори приликом одређивања основице за обрачун плата нису препознати као посебна категорија, те се сврстају у категорију осталих државних службеника и намештеника.

Коефицијенти за именована и постављена лица утврђују се у складу са Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима ("Сл. гласник РС", бр. 44/2008 - пречишћен текст, 2/2012, 113/2017 - др. закон, 23/2018, 95/2018 - др. закон, 86/2019 - др. закон и 157/2020 - др. закон).

Коефицијенти за положаје и извршилачка радна места одређују се тиме што се сваки положај и свако извршилачко радно место сврстава у једну од 13 платних група. Положаји се сврставају у платне групе од I до V, а извршилачка радна места у платне групе од VI до XIII. У свакој платној групи у коју су сврстана извршилачка радна места постоји осам платних разреда.

Платни разреди изражавају напредовање на истом извршилачком радном месту под условима који су одређени овим законом.

У наредној табели дат је преглед коефицијената према платним групама и разредима:

Групе положаја и називи звања	Платна група	Платни разред							
		1	2	3	4	5	6	7	8
Прва група положаја	I	9.00	0						
Друга група положаја	II	8.00	0						
Трећа група положаја	III	7.11	0						
Четврта група положаја	IV	6.32	0						
Пета група положаја	V	5.62	0						
Виши саветник	VI	3.96	4.15	4.36	4.58	4.81	5.05	5.30	5.57
Самостални саветник	VII	3.16	3.32	3.49	3.66	3.85	4.04	4.24	4.45
Саветник	VIII	2.53	2.66	2.79	2.93	3.08	3.23	3.39	3.56
Млађи саветник	IX	2.03	2.13	2.23	2.34	2.46	2.58	2.71	2.85
Сарадник	X	1.90	1.99	2.09	2.19	2.30	2.42	2.54	2.67
Млађи сарадник	XI	1.65	1.73	1.82	1.91	2.00	2.10	2.21	2.32
Референт	XII	1.55	1.63	1.71	1.79	1.88	1.98	2.07	2.18
Млађи референт	XIII	1.40	1.47	1.54	1.62	1.70	1.79	1.88	1.97

Одређивање коефицијента државном службенику на извршилачком радном месту се врши на следећи начин:

- **при напредовању на непосредно више радно место и заснивању радног односа** - одређује се коефицијент првог платног разреда платне групе у којој се налази његово ново радно место, а ако је он нижи од коефицијента који је државни службеник имао пре напредовања, одређује му се коефицијент који је непосредно виши од коефицијента који је имао пре напредовања; Државном службенику који тек заснива радни однос одређује се коефицијент првог платног разреда платне групе у којој се радно место налази;
- **руководиоцу унутрашње јединице** - увећава се коефицијент за два платна разреда, а по престанку рада руковођења унутрашњом јединицом, коефицијент се смањује за два платна разреда;
- **државном службенику који је премештен на одговарајуће радно место** - одређује се коефицијент који је имао до премештаја;
- **државном службенику који је премештен на ниже радно место** - одређује се коефицијент платног разреда чији је редни број истоветан редном броју платног разреда платне групе у којој се налази радно место с кога је премештен. Прве године после премештаја коефицијент државног службеника увећава се за 80% разлике између коефицијента на радном месту с кога је премештен и коефицијента на радном месту на које је премештен, у другој години увећава се за 50% те разлике, а у трећој години за 20% те разлике;
- **државном службенику који је са положаја премештен на извршилачко радно место** - одређује се коефицијент највишег платног разреда платне групе у којој се налази радно место на које је премештен, при чему има право и на увећање коефицијента према истим правилима која важе за државног службеника који је уз своју сагласност премештен с вишег на ниже радно место;
- **државном службенику код преузимања из другог државног органа** - одређује се платни разред платне групе који је имао у државном органу из кога се преузима, а уколико се преузима на радно место које је разврстано у непосредно више звање, одређује му се први платни разред платне групе у коју је сврстано то радно место;
- **приправнику** - одређује коефицијент који износи 80% коефицијента првог платног разреда платне групе у којој се налази радно место на које би био распоређен после приправничког стажа.

Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима ("Сл. гласник РС", бр. 44/2008 - пречишћен текст, 2/2012, 113/2017 - др. закон, 23/2018, 95/2018 - др. закон, 86/2019 - др. закон и 157/2020 - др. закон) прописани су коефицијенти за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у министарствима, посебним организацијама, судовима, јавним тужилаштвима, Републичком јавном правобранилаштву, органима за прекршаје, у службама председника Републике, Народне скупштине Републике Србије, Владе Републике Србије и Уставног суда и предвиђен је следећи распон коефицијената:

- од 24,00 до 14,10 - именована и постављена лица;

- од 16,50 до 6,40 - запослени у државним органима (користе се ради одређивања коефицијената за обрачун и исплату плата запослених у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе);
- додатни коефицијенти по основу сложености и одговорности послова - посебно одређени за органе територијалне аутономије и града Београда, градова и општина.

Коефицијенти за обрачун и исплату плата именованих и поставених лица и запослених у државним органима, везано за послове инспекције може се увећати запосленима у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе на пословима:

- буџетске инспекције - највише до 10% и
- инспекцијског теренског надзора у непосредном контакту са субјектима надзора - највише до 20%.

Искуства инспектора са терена указују да постоји неуједначено тумачење Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима. Наиме, иако је запосленом који ради на пословима инспекцијског теренског надзора у непосредном контакту са субјектима надзора омогућено повећање зараде до 20%, иста могућност није остављена руководиоцима/главним инспекторима и шефовима одсека.

Већина јединица локалних самоуправа извршила је увећање коефицијента запосленима који обављају послове теренског инспекцијског надзора у непосредном контакту са субјектима надзора. Међутим, у једном броју јединица локалних самоуправа, решења о увећању коефицијента по наведеној Уредби нису добили главни инспектори и шефови одсека. Осим тога, инспектори који обављају канцеларијски надзор у оквиру буџетске инспекције и Пореске управе нису обухваћени повећањем до 20%, иако обављају веома сложене послове.

Предлог закона о изменама и допунама Закона о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе је усвојен од стране Владе Републике Србије, којим се одлаже примена до 1. јануара 2025. године.

1.1.1.2. Додаци на плату

Додаци на плату државних службеника су прописани такође Законом. У наставку је преглед додатака као и висину:

Додатак	Висина додатка	Опис
минули рад	0,4 %	за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца, без обзира у ком државном органу је био запослен
рад ноћу	26 %	рад од 22 сата до 6 сати наредног дана
рад на дан празника који	110%	-

је нерадан дан		
додатно оптерећење на раду	4%, односно 5% (ако државни службеник замењује руководиоца унутрашње јединице)	додатно оптерећење од најмање 10 радних дана
	8%, односно 10% (ако државни службеник замењује руководиоца унутрашње јединице)	додатно оптерећење од најмање 20 радних дана
прековремени рад	26%	
приправност	10%	

Право на додатак, као и висина додатка на основну плату, изузев додатка за време проведено у радном односу, одређује се решењем које доноси руководиоца државног органа, односно лице или тело које је одређено посебним прописом. Додатак за време проведено у радном односу је саставни део решења о коефицијенту.

Законом о систему плата запослених у јавном сектору ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 86/2019 и 157/2020), у члану 18. прописује да запослени остварује право на увећану плату у висини утврђеној овим законом, и то за:

- рад ноћу, ако рад ноћу није вреднован у коефицијенту посла који запослени обавља - **26% вредности радног сата основне плате запосленог;**
- рад на дан празника који није радни дан - **110% вредности радног сата основне плате запосленог;**
- прековремени рад - **26% вредности радног сата основне плате запосленог;**
- приправност - **10% вредности радног сата основне плате запосленог;**
- минули рад - **0,4% основне плате запосленог.**

У складу са посебним законом, запослени остварује увећану плату за:

- дежурство;
- руковођење, ако руковођење није изражено кроз коефицијент основне плате запосленог.

Такође, ст. 4 и 5. Закона о систему плата прописано је да запослени, поред наведених увећања, може да оствари увећану плату:

- по основу постигнутих резултата рада и оствареног радног учинка изнад стандардног или очекиваног за наведено радно место, под условима и на начин прописан посебним законом ако наведено вредновање није изражено кроз коефицијент и
- на начин утврђен посебним законом ако такво увећање оправдавају специфични услови рада или друге околности под којима се послови обављају повремено, а које нису узете у обзир при вредновању послова радног места, односно при утврђивању корективног коефицијента.

Напомињемо да се Предлог Закона о изменама Закона о систему плата запослених у јавном сектору, којим се **предлаже одлагање почетка примене овог закона на 1. јануар 2025. године**, налази у скупштинској процедури.

1.1.2. Накнада плате

Право на накнаду плате државних службеника уређено је чл. 32 - 36. Закона. Право на накнаде плате прописано је у случају:

- **коришћења годишњег одмора и плаћеног одсуства**, као и одсуства са рада **на дан празника који није радни дан** - у висини основне плате;
- **привремене спречености за рад због болести или повреде** - у висини 65% основне плате за месец у коме је одсуствовао због болести или повреде ван рада, односно 100% основне плате за месец у коме је одсуствовао због професионалне болести или повреде на раду;
- када је државни службеник **нераспоређен** - у висини 65% основне плате за месец који претходи месецу у коме је донето првостепено решење да је нераспоређен;
- када је државни службеник **привремено удаљен са рада јер је покренут дисциплински поступак** због теже повреде дужности из радног односа - исплаћује се у висини 50% основне плате за месец који претходи месецу у коме је донесено првостепено решење о удаљењу.
- када је државном службенику **одређен притвор** - исплаћује се у складу са Законом о раду, односно у висини 1/4, а ако издржава породицу у висини 1/3 основне зараде.
- када је **на породичком одсуству или одсуствује с рада ради неге детета или другог лица** - исплаћује се у складу са Законом о финансијској подршци породици са децом ("Сл. гласник РС", бр. 113/2017, 50/2018, 46/2021 - одлука УС, 51/2021 - одлука УС, 53/2021 - одлука УС и 66/2021).

Накнада плате за време привременог одсуства са рада због епидемије заразне болести КОВИД-19 због које је проглашено ванредно стање, те се ово право остварује сходном применом члана 33а. Посебног колективног уговора за државне органе ("Сл. гласник РС", бр. 38/2019 и 55/2020 - даље: ПКУ), где је предвиђено да запослени остварује право у висини од 100% основне плате уколико привремено одсуствује са рада због потврђене болести COVID-19, односно наложене мере изолације или самоизолације у вези са том болешћу, уз услов да је последица непосредног излагања ризику по основу обављања послова и радних задатака, односно службених дужности и контаката са лицима којима је потврђена наведена болест.

1.1.3. Накнада трошкова

Инспектори право на накнаду трошкова остварују у складу са Уредбом о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника ("Сл. гласник РС", бр. 98/2007 - пречишћен текст, 84/2014, 84/2015 и 74/2021 - даље: Уредба).

Остваривње права на накнаду трошкова односи се на следеће врсте трошкова:

- превоза за долазак на рад и за одлазак с рада;
- службеног путовања у земљи;
- службеног путовања у иностранство;
- селидбе у иностранство;
- рада и боравка на терену;
- привременог или трајног премештаја у друго место рада.

1.1.3.1. Трошкови превоза за долазак на рад и за одлазак са рада

Државном службенику и намештенику накнађују се трошкови превоза за долазак на рад и за одлазак са рада у висини цене месечне претплатне карте у градском, приградском, односно међуградском саобраћају.

1.1.3.2. Трошкови службеног путовања у земљи

Приликом обављања службеног пута у земљи, државном службенику се накнађују трошкови смештаја, исхране, превоза и остали трошкови у вези са службеним путовањем у земљи.

Трошкови исхране и градског превоза у месту у којем се врши службени посао накнађују се исплатом **дневнице**, која износи **150 динара**.

Трошкови смештаја надокнађују се **према приложеном рачуну за преноћиште и доручак**, изузев за преноћиште и доручак у хотелу прве категорије (пет звездица), уз **напомену** да уколико је обезбеђено бесплатно преноћиште и доручак трошкови смештаја се **не накнађују**.

Остали трошкови који су настали у вези са службеним путовањем у земљи надокнађују се према приложеном рачуну.

Посебно проблемско питање, што је показано и у анкети је питање накнаде одређених трошкова инспектора, у првом реду **недовољна висина накнаде трошкова дневница за службени пут**.

Уредбом су уређени услови под којима државни службеници и намештеници остварују право на накнаду трошкова који настају у вези с њиховим радом у државном органу, начин накнаде и висина накнаде трошкова, као и висина отпремнине.

Службено путовање у земљи, у смислу ове уредбе, јесте путовање на које се државни службеник или намештеник упућује да, по налогу руководиоца државног органа, односно другог овлашћеног лица изврши службени посао ван места рада и може трајати најдуже 15 дана непрекидно, односно највише 30 дана непрекидно, уз сагласност овлашћеног лица ако потребе службеног посла захтевају или ако започети службени посао не може да се прекине, службено путовање.

Овлашћено лице издаје државном службенику или намештенику налог за службено путовање у земљи пре него што он пође на службено путовање.

Државном службенику и намештенику исплађује се дневница за службено путовање у земљи која износи 150 динара, односно половина тог износа уколико је путовање трајало између 8 и 12 часова. За службени пут који је трајао испод 8 часова, државном службенику и намештенику не припада дневница. Преко дневнице се накнађују трошкови исхране и градског превоза у месту у којем се врши службени посао.

Поред трошкова смештаја и превоза који се плаћају у целини према приложеним рачунима, накнађују се и остали трошкови који су у вези са службеним послом на службеном путовању (резервација места у превозном средству, превоз пртљага, телефонски разговори и сл.) накнађују се у висини стварних трошкова, према приложеном рачуну.

Корисници буџетских средстава који остварују дневницу у већем износу од оне прописане овом уредбом су одређене јавне службе којима су наведени трошкови прописани посебним колективним уговором. Међутим, Посебним колективним уговором за државне органе ("Сл. гласник РС", бр. 38/2019 и 55/2020) није прописано

право на накнаду трошкова за службени пут, с обзиром да је то питање уређено уредбом која се односи на остваривање права државних службеника и намештеника. Прописане су одређене врсте помоћи и висина јубиларне награде, јер оне нису обухваћене уредбом. Слично решење је дато и у Посебном колективном уговору за запослене у јединицама локалне самоуправе ("Сл. гласник РС", бр. 38/2019 и 55/2020).

1.1.3.3. Трошкови службеног путовања у иностранство

Приликом службеног путовања у иностранство, накнађују се трошкови:

- смештаја,
- исхране и градског превоза у месту боравка у иностранству,
- превоза ради извршења службеног посла,
- прибављања путних исправа, вакцинације и лекарских прегледа,
- службене поште, таксе, телефона, телеграма и телефакса,
- изнајмљивања просторија и
- стенографских и дактилографских услуга.

Државном службенику и намештенику накнађују се трошкови исхране и градског превоза у месту боравка у иностранству у износу од 15 евра на свака 24 часа проведена у иностранству. Дневница за службено путовање у иностранство одређује се од/до часа преласка државне границе Републике Србије у поласку/повратку. Ако је време проведено у иностранству дуже од 12 часова а краће од 24 часа, исплаћује се једна дневница, а ако је између 8 и 12 часова, исплаћује се пола дневнице.

Висина осталих трошкова који се накнађују дата је у следећој табели:

Врста трошка	Износ
смештај	висина плаћеног хотелског рачуна за преноћиште и доручак, изузев за преноћиште и доручак у хотелу прве категорије (5 звездица), а ако су обезбеђени бесплатно преноћиште и доручак не накнађују се трошкови смештаја
превоз	цена из путничке тарифе за превоз средством оне врсте и разреда који се, према налогу за службено путовање, користе.
прибављање путних исправа, вакцинације и лекарских прегледа	стварни износ, на основу приложеног рачуна.
поштанске и друге услуга (превожење, преношење, уношење и изношење службене поште, коришћење телефона, телеграма и телефакса)	стварни износ, на основу приложеног рачуна.
изнајмљивање просторија (плаћање стенографских и дактилографских услуга и изнајмљивање персоналних рачунара за припремање службених извештаја или за потребе службене кореспонденције)	стварни износи, на основу одговарајућег рачуна.

1.1.3.4. Трошкови селидбе у иностранство

Државном службенику и намештенику накнађују се трошкови селидбе у иностранство, на основу поднетог захтева у року од 30 дана од дана пресељења, и то:

- трошкови превоза, паковања, осигурања и смештаја ствари (покућства),
- трошкови његове исхране и превоза, као и исхране и превоза чланова његове породице,
- трошкови његовог смештаја и смештаја чланова његове породице, као и
- трошкови прибављања путних исправа, вакцинације и лекарских прегледа.

1.1.3.5. Трошкови рада и боравка на терену

Државном службенику и намештенику исплађује се накнада трошкова рада и борава на терену (теренски додатак) у висини од 3% просечне месечне зараде запосленог у Републици Србији, према последњем коначном објављеном податку Завода за статистику, на дан исплате.

Уколико за рад и боравак на терену нису обезбеђени бесплатни смештај и исхрана, теренски додатак се увећава за трошкове смештаја и исхране и то за трошкове:

- смештаја - највише до износа накнаде за трошкове смештаја на службеном путовању у земљи;
- исхране - највише за дневницу за службено путовање у земљи.

1.1.3.6. Трошкови привременог или трајног премештаја у друго место рада

У случају привременог или трајног премештаја у друго место рада, државном службенику се накнађују трошкови селидбе, посета породици и трошкови одвојеног живота од породице.

Трошкови селидбе се надокнађују у висини која одговара најекономичнијем превозу ствари, према тарифи превозника и трошкови паковања покућства - у паушалном износу од 5.000 динара.

Трошкови посета породици надокнађују се, највише за једно путовање месечно, у висини стварних трошкова превоза у међуградском саобраћају.

Висина накнаде трошкова **за одвојени живот од породице** утврђена је чланом 49. Уредбе којим је прописано да се државном службенику и намештенику исплађује месечна накнада трошкова за одвојени живот од породице која износи 75% просечне месечне зараде по запосленом у Републици Србији, према последњем коначном објављеном податку Завода за статистику, на дан исплате.

1.1.3.7. Накнада трошкова погребних услуга

Запослени, односно чланови његове уже породице имају право на накнаду трошкова погребних услуга која је прописана чл. 42 и 43. ПКУ у висини цене погребних услуга прописаних актом о трошковима локалног комуналног погребног предузећа у месту сахране, у случају смрти члана уже породице/запосленог.

Накнада трошкова се исплаћује на основу уредне документације, у висини приложених оригиналних рачуна, а највише до висине месечне просечне зараде у Републици Србији без пореза и доприноса према последњем објављеном податку Завода за статистику.

1.1.4. Друга примања

1.1.4.1. Отпремнина

У складу са Уредбом, државним службеницима се исплаћује отпремнина у случају када:

- **запосленом државном службенику престане радни однос због протеча два месеца откад је постао нераспоређен** и намештенику за чијим радом престане потреба - за сваку навршену годину рада у радном односу код последњег послодавца у висини трећине његове плате.
- **запослени одлази у пензију** - у висини 125% од плате коју би остварио за месец који претходи месецу у коме се исплаћује отпремнина, с тим што она не може бити нижа од две просечне зараде у Републици Србији, према последњем коначном објављеном податку Завода за статистику, на дан исплате.

1.1.4.2. Јубиларна награда

Законом, као и Уредбом није уређено право и висина јубиларне награде, те се сходно томе примењује ПКУ.

Чланом 46. ПКУ прописано је да запослени има право на јубиларну новчану награду у висини **просечне месечне зараде без пореза и доприноса по запосленом у Републици Србији према објављеном податку Завода за статистику** за последњи месец у претходној календарској години у односу на календарску годину у којој се јубиларна награда остварује, с тим што се висина новчане награде увећава за 30% при сваком наредном остваривању тог права, тако да се исплаћује за:

- **10 година рада** у радном односу - у висини месечне просечне зараде без пореза и доприноса;
- **20 година рада** у радном односу - у висини новчане награде за 10 година, увећане за 30%;
- **30 година рада** у радном односу - у висини новчане награде за 20 година, увећане за 30%;
- **35 година рада** у радном односу - у висини новчане награде за 30 година, увећане за 30%;
- **40 година рада** у радном односу - у висини новчане награде за 35 година, увећане за 30%.

1.1.4.3. Друга примања

Запослени, поред отпремнине и јубиларне награде има право и на друга примања која се остварују у складу са одредбама ПКУ, и то право на солидарну помоћ, новогодишњу честитку за децу запослених и годишњу награду.

1.1.4.3.1. Солидарна помоћ

Право на солидарну помоћ прописано је одредбама члана 45. ПКУ. У наставку је дат табеларни приказ врста солидарне помоћи, као и утврђене висине за исплату:

Врста солидарне помоћи	Износ
дужа или тежа болест запосленог/члана уже породице	три просечне месечне зараде без пореза и доприноса у РС према последњем објављеном податку Завода за статистику
набавка ортопедских помагала и апарата за рехабилитацију запосленог или члана његове уже породице	
здравствена рехабилитација запосленог	
тежа инвалидност запосленог	
набавке лекова за запосленог или члана уже породице	
помоћ породици за случај смрти запосленог и запосленом са случај смрти члана уже породице	две просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији према последњем објављеном податку Завода за статистику
месечна стипендија током редовног школовања за децу запосленог чија је смрт наступила као последица повреде на раду или професионалног обољења	просечна месечна зарада без пореза и доприноса у Републици Србији према последњем објављеном податку Завода за статистику / трошкови боравка у предшколској установи (уколико су деца предшколског узраста)
рођење детета запосленог	просечна месечна зарада без пореза и доприноса у Републици Србији према последњем објављеном податку Завода за статистику
штета настала услед елементарних непогода или несрећним случајем (пожар, поплава, бујица, земљотрес, клизишта и сл.), у породичном домаћинству у коме живи запослени, ако штета није надокнађена из одговарајућег осигурања, односно од штетника	
помоћ услед распоређивања запосленог на радно место које одговара његовим радним способностима са нижим коефицијентом, услед промењене радне способности услед професионалне болести или повреде на раду	разлика плате коју је остваривао пре распоређивања и плате коју остварује на новом радном месту

1.1.4.3.2. Новогодишња честитка за децу запослених

Послодавац је обавезан да обезбеди деци запосленог, старости до 15 година живота поклон за Нову годину - новчану честитку у вредности до 10.100 динара годишње по једном детету (неопорезиви износ из члана 18. став 1. тачка 8) Закона о порезу на доходак грађана ("Сл. гласник РС", бр. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - др. закон,

135/2004, 62/2006, 65/2006 - испр., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - одлука УС, 7/2012 - усклађени дин. изн., 93/2012, 114/2012 - одлука УС, 8/2013 - усклађени дин. изн., 47/2013, 48/2013 - испр., 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн., 57/2014, 68/2014 - др. закон, 5/2015 - усклађени дин. изн., 112/2015, 5/2016 - усклађени дин. изн., 7/2017 - усклађени дин. изн., 113/2017, 7/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018, 4/2019 - усклађени дин. изн., 86/2019, 5/2020 - усклађени дин. изн., 153/2020, 156/2020 - усклађени дин. изн., 6/2021 - усклађени дин. изн. и 44/2021).

Одредбама чл. 17. и 45. Закона о буџету Републике Србије за 2021. годину прописано је да се у складу са чланом 2. тачка 31), чланом 54. и чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему у буџетској 2021. години, неће вршити обрачун и исплата поклона у новцу, божићних, годишњих и других врста награда и бонуса, као и других примања из члана 120. став 1. тачка 4) Закона о раду, предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, и другим актима за директне и индиректне кориснике буџетских средстава Републике Србије, локалне власти и кориснике средстава организација за обавезно социјално осигурање, осим јубиларних награда за запослене и новчаних честитки за децу запослених.

1.1.4.4. Годишња награда

Према члану 50. ПКУ, запослени има право на годишњу награду која се исплаћује запосленом, по правилу, једнократно на дан државности Републике Србије, а изузетно може се исплатити и у више делова. О висини и начину исплате годишње награде учесници преговарају у поступку израде закона о буџету за наредну годину.

1.1.5. Топли оброк и регрес за коришћење годишњег одмора

Законом о државним службеницима ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018 и 157/2020), одредбом члана 4. став 1. прописано је да се **на права и дужности државних службеника који нису уређени овим или посебним законом или другим прописом примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор** за државне органе. Чланом 4. Закона о платама у државним органима и јавним службама, чланом 4. прецизирано је да коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему, као и да садржи и додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора.

Одредбама члана 48. Посебног колективног уговора за државне органе ("Сл. гласник РС", бр. 38/2019 и 55/2020) прописано је да запослени може да оствари право на накнаду трошкова за исхрану у току рада (топли оброк) и регрес за коришћење годишњег одмора од 2020. године ако се за такву врсту накнаде трошкова стекну услови у буџету Републике Србије, чију висину утврђује Влада.

Законом о систему плата запослених у јавном сектору ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 86/2019 и 157/2020), одредбама члана 32. прописано је да запослени има право на накнаду трошкова за долазак на рад и одлазак са рада (у даљем тексту: накнада за превоз), за време које је провео на службеном путу у земљи или иностранству, за смештај и исхрану док ради и борави на терену, за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора и на накнаду трошкова

који су изазвани привременим или трајним премештајем у друго место рада, ако остваривање наведених права није обезбеђено на другачији начин. Када је реч о накнади за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, прецизирано је да имају карактер плате и њихову висину утврђује Влада, уз претходно прибављено мишљење Социјално-економског савета Републике Србије, након што се за такву врсту накнаде трошкова стекну услови у буџету Републике Србије. Право на накнаду трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора запослени остварује у складу са одредбама овог закона од дана ступања на снагу акта Владе.

Предлогом Закона о систему плата у јавном сектору предвиђено је одлагање примене овог закона са 1.1.2022. године на 1.1.2025. године.

Законом о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе ("Сл. гласник РС", бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019 и 157/2020), одредбама члана 29. став 3. прописано је да службеник, односно намештеник има право на накнаду трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора у складу са законом којим се уређује систем плата у јавном сектору.

Предлог закона о изменама и допунама Закона о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе налази се у скупштинској процедури.

1.1.6. Увећање плате инспекторима на Републичком и локалном нивоу према претходно важећим прописима

Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима ("Сл. гласник РС", бр. 45/2001), која је била на снази од 21. јула 2001. до 26. октобра 2002. године, чланом 5. став 2. било је прописано да се запосленом на инспекцијским пословима коефицијент утврђен за одговарајући платни разред увећава до 15%.

Након овог периода, у примени је била Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата изабраних, именованих, односно постављених лица и запослених у министарствима, организацијама и службама савета министара ("Сл. лист СЦГ", бр. 35/2003, 57/2004, 62/2004, 13/2005, 14/2005 - испр. и 46/2005), где је одредбом члана 20. став 1. тачка 2) било прописано да, у оквиру обезбеђених укупних средстава, полазећи од доприноса сваког запосленог у обављању послова из делокруга органа управе, квалитета и залагања при обављању поверених послова, функционер који руководи министарством или органом управе Савета министара доноси решење о утврђивању коефицијента за плату запосленог, при чему се утврђени коефицијент може увећати запосленима на инспекцијским пословима - највише до 20%. Ова уредба је била у примени од 8. августа 2003. до 3. јуна 2006. године.

Доношењем нове Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима (даље: Уредба) прописана су нова увећања коефицијента која се односе на инспекцијске послове, а износи и основи увећања су се мењали у односу на измене и допуне Уредбе.

У наставку дајемо преглед наведених коефицијената, као и датуме до када је била примена:

Врста посла	Увећање	Важење Уредбе
-------------	---------	---------------

послови спречавања прања новца, девизне инспекције и буџетске контроле и ревизије	до 50%	26.10.2002. – 18.4.2008.
	до 41%	19.4.2008. – 20.1.2012.
остали инспекцијски послови	до 20%	26.10.2002. – 20.1.2012.
од 21.1.2012.		
послови буџетске инспекције	до 10%	21.1.2012. -
послови инспекцијског теренског надзора у непосредном контакту са субјектима надзора	до 20%	од 31.3.2018. -

Дакле, од 20. јануара 2012. године **укинато је повећање коефицијента за остале инспекцијске послове до 20%**. Прописано је ново повећање коефицијента и то само за послове буџетске инспекције до 10%.

Изменама и допунама Уредбе која је ступила **на снагу 31. марта 2018. године поново** је уведено повећање коефицијента за послове инспекцијског надзора, међутим направљена је једна значајна разлика која се **не односи на све запослене** који обављају инспекцијски надзор, па тако само они инспектори који обављају послове **инспекцијског теренског надзора у непосредном контакту са субјектима надзора** имају право на увећање коефицијента **до 20%**.

Напомињемо да даном почетка примене Закона о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, наведена Уредба се више неће примењивати на обрачун и исплату плата.

ПЛАТЕ, НАКНАДЕ И ОСТАЛА ПРИМАЊА У ДРУГИМ ОРГАНИМА И ОРГАНИЗАЦИЈАМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У КОЈИМА СЕ ОБАВЉАЈУ ПОСЛОВИ УПОРЕДИВИ СА ИНСПЕКЦИЈСКИМ ПОСЛОВИМА

1.2.1. Уставни суд

1.2.1.1. Председник и судије Уставног суда

Плата председника и судије Уставног суда прописане су чланом 20а. Закона о уставном суду ("Сл. гласник РС", бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 - одлука УС, 103/2015 и 40/2015 - др. закон). Основна плата састоји се од основице која се утврђује Законом о буџету Републике Србије и коефицијента који износи 12,00 за председника Уставног суда, а за судије Уставног суда износи 10,50. У основну плату се не урачунава проценат за вредновање минулог рада.

Уколико у Уставном суду нису попуњена сва судијска места, до њихове попуње, плата председника и судије Уставног суда се увећава 10%, за свако непопуњено судијско место.

Судија Уставног суда који је изабран, односно именован на дужност из реда професора правног факултета, а који права из радног односа остварује на правном факултету, има право на месечну накнаду у висини разлике између плате судије Уставног суда, обрачунате за пуно радно време без увећања по основу година

проведених на раду, и плате коју остварује на правном факултету, утврђене у складу са прописима којима се уређује начин обрачуна средстава за плате и коефицијената за обрачун и исплату плата на факултетима чија се делатност финансира из буџета Републике Србије, у складу са чланом 20а. став 7. Закона о уставном суду.

Судија Уставног суда коме је престала дужност има право на накнаду плате у трајању од шест месеци у висини плате судије Уставног суда.

1.2.1.2. Стручна служба

Стручна служба Уставног суда (даље: Стручна служба) образује се за обављање стручних и других послова у Уставном суду. На утврђивање плата, накнада плате као и других примања примењује се Закон о платама државних службеника и намештеника као и остали акти који прописују наведена примања за државне службенике. Основица за обрачун и исплату плата запослених у Стручној служби једнака је основици за обрачун и исплату плата државних службеника и намештеника у другим државним органима.

У складу са чланом 27в. Закона о уставном суду, државни службеник може да напредује премештајем на извршилачко радно место у вишем звању, постављењем на положај или виши положај у Стручној служби, односно преласком у виши платни разред без промене радног места. Државни службеник коме је најмање три пута узастопно одређена оцена "нарочито се истиче" може да напредује и на извршилачко радно место које није у непосредно вишем звању, ако испуњава услове за обављање послова тог радног места.

Државном службенику који је напредовао премештајем на извршилачко радно место у вишем звању, коефицијент платног разреда у оквиру платне групе у којој се налази његово ново радно место одређује председник Уставног суда, водећи рачуна да коефицијент који се одређује одговара сложености и обиму послова које ће државни службеник на том радном месту обављати, као и дотадашњим резултатима рада државног службеника.

Државни службеник који је засновао радни однос у Уставном суду и који је након прве године рада оцењен оценом "нарочито се истиче" напредује за два платна разреда у оквиру платне групе у којој се налази радно место на које је распоређен.

Запосленима у Стручној служби могу се утврдити коефицијенти за обрачун и исплату плате који су до 30% већи од коефицијената предвиђених законом којим се уређују плате државних службеника и намештеника.

1.2.2. Агенција за спречавање корупције

1.2.2.1. Директор и заменик директора

Плате директора и заменика директора Агенције за спречавање корупције прописане су Законом о спречавању корупције ("Сл. гласник РС", бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021 - аутентично тумачење и 94/2021 – даље: Закон о агенцији).

Чланом 19. Закона о агенцији прописано је да директор има право на плату у висини основне плате судије Уставног суда (основица утврђена Законом о буџету

Републике Србије и коефицијента који износи 10,50), а заменик директора има право на плату у висини од 70% од основне плате директора.

Директору и заменику директора може се увећати плата до 20% на основу одлуке Већа Агенције.

Чланом 19. став 4. Закона о агенцији прописано је да директор и заменик директора имају право на накнаду плате три месеца од престанка јавне функције, у висини плате на дан престанка јавне функције.

1.2.2.2. Чланови Већа Агенције за борбу против корупције

Члан Већа Агенције има право на плату у висини плате одређене за прву групу положаја, у складу са прописима који уређују плате државних службеника. Уколико је члан Већа Агенције запослен изван Агенције има право на накнаду за рад у Већу Агенције у висини од 50% од износа плате.

Чланом 29. став 3. Закона о агенцији прописано је да члану Већа Агенције који је запослен у Агенцији припада накнада плате три месеца од престанка јавне функције, у висини плате на дан престанка јавне функције.

1.2.2.3. Служба Агенције за борбу против корупције

Агенција има службу за обављање стручних и других послова за потребе Агенције, којом руководи директор. Запослени у служби Агенције су:

- државни службеници на положају - помоћници директора, секретар Агенције и секретар Већа Агенције и
- државни службеници и намештеници.

На примања запослених у служби Агенције примењују се прописи којима се уређују плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника.

Запосленима у служби Агенције плата се може увећати до 30%, о чему одлучује директор Агенције.

1.2.3. Министарство унутрашњих послова

Плате, накнаде плате и друга примања Полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова (даље: МУП) уређено је Законом о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018). Државни службеници и намештеници у МУП остварују право на плату, увећану плату, накнаду плате, накнаду трошкова и друга примања у складу са прописима којима се наведена права уређују за државне службенике и намештенике.

1.2.3.1. Основна плата

Основна плата одређује се множењем основице за обрачун и исплату плата са коефицијентом плате.

Основица за 2021. годину је утврђена Закључком Владе 05 Број: 121-10897/2020, који се односи исплату плате полицијских службеника у МУП, почев од плате за децембар 2020. године (исплата у јануару 2021. године) и март 2021. године. Основице

су дате у нето износима, са припадајућим порезом и доприносима за обавезно социјално осигурање, и износе:

- **34.269,61** динар (почев од плате за децембар 2020. године) и
- **34.766,27** динара (почев од плате за март 2021. године).

Чланом 185а. Закона прописано је да се **коэффицијент плате** се састоји од **основног** и **додатног** коэффициента.

Додатни коэффициент се састоји од:

- коэффициент **категоризације** и
- **корективног** коэффициента.

Основни коэффициент представља коэффициент **платног разреда у оквиру платне групе**, односно један нумерички еквивалент платне групе и платног разреда који изражава специфичност и захтевност обављања посла, у оквиру одговарајуће платне групе.

Коэффицијент категоризације чине:

- **коэффицијент категоризације организационе јединице** Министарства (нумерички еквивалент положаја организационе јединице, са аспекта значаја њихових надлежности унутар Министарства, у циљу безбедносне заштите, заштите и спасавања и обављања других унутрашњих послова) и
- **коэффицијент категоризације радног места** (захтеви радног места који нису вредновани кроз основни коэффициент.)

Коэффицијент категоризације радног места има подкоэффицијенте који су условљени:

- **чином/званем;**
- **организацијом радног времена** - утврђује за радна места која у свом опису, у организацији радног времена имају приказан:
 - рад у смени,
 - рад у турнусу,
 - рад у смени и турнусу или
 - нередовност у раду,
- **бенефиције** утврђује се у оквиру категорије радних места, односно послова у МУП, на којима се стаж осигурања у ефективном трајању рачуна са увећаним трајањем.

Корективни коэффициент може бити коэффициент:

- за рад на специфичним радним местима која се сматрају пословима који се обављају под сталним или привременим отежаним околностима, а које нису узете у обзир приликом вредновања послова;
- за рад на радним местима чији је опис послова сузбијање организованог криминала, тероризма, корупције и откривање ратних злочина, у надлежним организационим јединицама криминалистичке полиције;

- због утицаја тржишта и одлива кадрова или задржавања стручних кадрова, као и потребе МУП за одређеним струкама и образовним профилима који су неопходни за несметано функционисање и обављање послова из њихове надлежности.

МУП једном годишње врши преиспитивање радних места на којима се овај корективни коефицијент остварује.

Коефицијент утврђује министар, односно лице које он овласти, решењем, у складу са чланом 185б. Закона о полицији.

1.2.3.2. Увећана плата полицијских службеника

Додаци на плату полицијских службеника су прописани такође Законом о полицији. У наставку је преглед додатака као и њихова висина:

Додатак	Висина	Опис
минули рад	0,5 %	за сваку пуну годину остварену у радном односу
рад ноћу	28,6 %	-
прековремени рад		
рад у смени, рад у турнусу или друга нередовност у раду која није вреднована у основној плати		
рад на дан празника	121%	
замена руководиоца	10%	до 10 радних дана
	15%	дуже од 10 дана
приправност	10%	-

Полицијски службеник чија би основна плата, након распоређивања, према Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места (даље: Правилник) и акту Владе који прописује организацију и делокруг специјалне и посебних јединица полиције, систематизацију, врсте, односно статус и опис послова радних места њених припадника, посебне услове за пријем и рад, посебну опрему, средства и наоружање који се користе у обављању послова из делокруга тих јединица (даље акт Владе), на еквивалентно радно место, била различита од основне плате коју је имао до распоређивања, задржава затечену основну плату, све док његова затечена основна плата не достигне основну плату утврђену новим системом вредновања послова полицијских службеника

Полицијски службеник који се приликом распоређивања према Правилнику и акту Владе, распоређује на друго радно место у односу на радно место чије је послове обављао, остварује затечену основну плату радног места на које се распоређује, достигнуту применом обрачунске методе за усклађивање.

Затечену основну плату радног места на које се распоређује, достигнуту применом обрачунске методе за усклађивање, остварује и полицијски службеник који се распоређује приликом заснивања радног односа, након преузимања од другог послодавца односно из другог државног органа, по основу правноснажне судске

пресуде, након положеног приправничког испита, по истеку периода мировања радног односа, након привременог удаљења са рада, након разрешења и у поступку извршења дисциплинске мере.

Полицијски службеник који се премешта на друго радно место **остварује затечену основну плату радног места на које се премешта**, достигнуту применом обрачунске методе за усклађивање.

Приправник остварује плату у висини **од 80% затечене основне плате** радног места на које се распоређује, достигнуту применом обрачунске методе за усклађивање.

1.2.3.3. Накнаде плате полицијских службеника

Полицијски службеник има право на накнаду плате, у случају:

- **годишњег одмора** – исплаћује се у висини плате као да је радио;
- **плаћеног одсуства** – исплаћује се у висини плате као да је радио;
- **нераспоређености** – исплаћује се у висини плате као да је радио;
- **привремене удаљености са рада** – исплаћује се у висини од 1/4, односно 1/3 ако једини издржавају породицу;
- **одсуствовања с рада на дан државног и верског празника који је нерадни дан** – исплаћује се у висини плате као да је радио;
- **војне вежбе и одазивања на позив војних и других државних органа**, ако посебним прописом није другачије одређено – исплаћује се у висини плате као да је радио.

Полицијски службеник има право на накнаду плате у случају привремене спречености за рад због:

- болести или повреде ван рада, - у висини **85% основне плате, увећане за минули рад и**
- професионалне болести или повреде на раду, као и у случају теже болести ван рада која животну угрожава запосленог - у висини **100% основне плате, увећане за минули рад.**

Накнада плате за време привременог одсуства са рада због епидемије заразне болести ЦОВИД-19 због које је проглашено ванредно стање, те се ово право остварује сходном применом члана 30а. Посебног колективног уговора за полицијске службенике ("Сл. гласник РС", бр. 62/2019, 62/2020 - Анекс И и 81/2021 - Анекс ИИ – даље: ПКУ) где је предвиђено да запослени остварује право у висини од 100% основне плате уколико привремено одсуствује са рада због потврђене болести ЦОВИД-19, односно наложене мере изолације или самоизолације у вези са том болешћу, уз услов да је последица непосредног излагања ризику по основу обављања послова и радних задатака, односно службених дужности и контаката са лицима којима је потврђена наведена болест.

1.2.3.4. Накнада трошкова полицијских службеника

Полицијски службеник у Министарству има право на накнаду трошкова за:

- **долазак и одлазак са рада** у висини трошкова превоза на релацији место пребивалишта/боравишта - место где полицијски службеник редовно обавља своје задатке, односно остварује своју радну активност.
- време које је провео **на службеном путу** у земљи или иностранству;
- **привремени премештај у друго место рада**, у земљи или иностранству;
- **смештај и исхрану док ради и борави на терену**, односно када по посебном распореду рада, ради и борави у теренским условима живота и рада или ради и борави ван места рада, ради обављања полицијских послова и задатака или спровођења обуке;
- **рад под отежаним теренским условима**, који подразумева рад под већим степеном оптерећења на психофизичке и радне способности полицијских службеника, који је последица обављања послова на специфичном подручју, изузев када је полицијски службеник распоређен у организационој јединици која је територијално надлежна за то подручје;
- **рад на специфичним безбедносно-полицијским пословима** који подразумевају послове који се обављају под већим степеном оптерећења на психофизичке и радне способности полицијских службеника, када се они обављају ван редовног места рада.

Такође, у складу са чланом 191. Закона о полицији, ако полицијски службеник у обављању службе или поводом обављања службе изгуби живот, трошкове сахране у месту које одреди његова породица сноси Министарство.

Чланом 192. Закона о полицији прописано је да у случају смрти полицијског службеника која је наступила као последица **повреде на раду, професионалног обољења или опасне појаве**, породица коју је издржавао полицијски службеник има право на једнократну новчану помоћ **у висини од 36 просечних плата запослених у Министарству** исплаћених у месецу који је претходио месецу када је наступио случај.

Чланом 34. ПКУ је прописано да полицијски службеник има право на накнаду трошкова погребних услуга, у случају смрти члана уже породице, ако то право није остварено по другом основу.

1.2.3.5. Друга примања полицијских службеника

Полицијски службеник остварује право на друга примања у складу са Законом о полицији и ПКУ.

1.2.3.5.1. Отпремнина

У складу са чланом 175. Закона, полицијском службенику који оствари **право на пензију припада отпремнина** у висини шест месечних плата, без пореза и доприноса, примљених за последњих шест месеци.

1.2.3.5.2. Јубиларна награда

Јубиларна награда прописана је одредбама члана 38. ПКУ. Полицијски службеник има право на јубиларну награду за укупни рад у Министарству и другим државним органима, и то за:

- **10 година рада** - у висини **једне просечне плате** исплаћене у Министарству, у месецу који претходи месецу исплате јубиларне награде;
- **20 година рада** - у висини **једне просечне плате** исплаћене у Министарству, **увећане за 20%**, у месецу који претходи месецу исплате јубиларне награде;
- **30 година рада** - у висини **једне просечне плате** исплаћене у Министарству, **увећане за 30%**, у месецу који претходи месецу исплате јубиларне награде;
- **35 година рада** - у висини **једне просечне плате** исплаћене у Министарству, **увећане за 30%**, у месецу који претходи месецу исплате јубиларне награде;
- **40 година рада** - у висини **једне просечне плате** исплаћене у Министарству, **увећане за 40%**, у месецу који претходи месецу исплате јубиларне награде

Под појмом просечна плата, подразумева се **плата без пореза и доприноса** (нето плата).

1.2.3.5.3. Солидарна помоћ

Висина и поступак доделе солидарне помоћи уређен је актом министра, којим се образује Комисија коју чине представници Министарства и репрезентативних синдиката. Надлежност и поступак који спроводи Комисија, услови, мерила и висина солидарне помоћи ближе се уређују правилником који доноси министар унутрашњих послова уз претходну сагласност Владе. Полицијски службеник **има право на солидарну помоћ**, за случај:

- рођења детета полицијског службеника;
- смрти члана уже породице полицијског службеника;
- помоћи члану уже породице полицијског службеника за случај смрти полицијског службеника;
- дуже или теже болести полицијског службеника;
- лечења од последица рањавања полицијског службеника коме је радни однос у Министарству престао као последица рањавања приликом и у вези вршења службене дужности;
- дуже или теже болести члана уже породице полицијског службеника;
- здравствене рехабилитације полицијског службеника, набавке ортопедских помагала, апарата за рехабилитацију и набавку лекова;
- набавке ортопедских помагала, апарата за рехабилитацију и набавку лекова за члана уже породице;
- теже инвалидности полицијског службеника;
- посебне угрожености услед елементарних непогода које погађају домаћинство полицијског службеника;
- стипендирања деце погинулог и деце рањеног полицијског службеника и то за редовно школовање, а најкасније до навршене 26. године живота, набавку уџбеника и школског прибора у току основног и средњег образовања и за боравак детета у предшколској установи;

- помоћ члану уже породице погинулог полицијског службеника и то за закупнину на име станарине ако нема решено стамбено питање или за отплату дуга по стамбеном кредиту и за издржавање ако нема других средстава за живот и није способан за рад.

1.2.3.5.4. Остала примања

Одредбама члана 36. ПКУ прописано је да је послодавац обавезан да обезбеди деци запосленог старости до 15 година живота поклон за Нову годину - новчану честитку у вредности до 10.100 динара годишње по једном детету (неопорезиви износ из члана 18. став 1. тачка 8) Закона о порезу на доходак грађана ("Сл. гласник РС", бр. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - др. закон, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - испр., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - одлука УС, 7/2012 - усклађени дин. изн., 93/2012, 114/2012 - одлука УС, 8/2013 - усклађени дин. изн., 47/2013, 48/2013 - испр., 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн., 57/2014, 68/2014 - др. закон, 5/2015 - усклађени дин. изн., 112/2015, 5/2016 - усклађени дин. изн., 7/2017 - усклађени дин. изн., 113/2017, 7/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018, 4/2019 - усклађени дин. изн., 86/2019, 5/2020 - усклађени дин. изн., 153/2020, 156/2020 - усклађени дин. изн., 6/2021 - усклађени дин. изн. и 44/2021).

Послодавац може да обезбеди запосленим женама за Дан жена - 8. март поклон у вредности до 10.100 динара, односно други пригодан поклон.

1.2.4. Управа за извршење кривичних санкција

Чланом 251. Закона о извршењу кривичних санкција ("Сл. гласник РС", бр. 55/2014 и 35/2019) прописано је да се на директора Управе за извршење кривичних санкција (даље: Управа) и запослена лица у Управи примењују одредбе закона којим се уређују права и дужности државних службеника и намештеника, ако овим законом није другачије одређено.

Основна плата се утврђује множењем основице и коефицијента.

Основица се утврђује законом о буџету Републике Србије. За 2021. годину, чланом 9. став 1. тачка 4 Закона о буџету РС утврђене су основице за државне службенике и намештенике у заводима за извршење кривичних санкција, и то почев од плате за децембар 2020. године - **23.843,04 динара**, а почев од плате за март 2021. године - **24.188,59 динара** са припадајућим порезом и доприносима за обавезно социјално осигурање.

Висину коефицијената за обрачун и исплату плата у Управи утврђује Влада, у складу са чланом 262. Закона о извршењу кривичних санкција.

Директор Управе доноси одлуку о награђивању запослених, на предлог управника или по службеној дужности, за изузетно залагање на раду у висини до **30% од основне плате** примљене за месец пре награђивања, у складу са чланом 268. Закона о извршењу кривичних санкција

Директору Управе и запосленима у Управи **стаж осигурања може се рачунати у увећаном трајању**, тако да се сваких 12 месеци ефективно проведених у обављању послова рачуна највише до 16 месеци стажа осигурања. Лицу коме се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, по оствареном праву на пензију, припада **отпремнина у петоструком износу плате** примљене за последњи месец пре одласка у пензију.

Чланом 265. став 6. Закона о извршењу кривичних санкција прописано је да **запослено лице које је упућено на радно место у другу организациону јединицу има право на трошкове превоза, смештаја и исхране**, у складу са прописима који уређују накнаде и друга примања државних службеника.

1.2.5. Пореска управа

Законом о пореском поступку и пореској администрацији ("Сл. гласник РС", бр. 80/2002, 84/2002 - испр., 23/2003 - испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - др. закон, 62/2006 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020 и 96/2021) утврђене су основе права и обавеза запослених у Пореској управи. Сагласно члану 167. овог закона, Пореском управом руководи директор, кога поставља Влада, на предлог министра. Министар уређује, на предлог директора Пореске управе, у делу примања запослених:

- 1) унутрашње уређење и систематизацију радних места у Пореској управи, којом се прописују посебна знања и способности за поједина радна места.
- 2) права и обавезе запослених у Пореској управи из радног односа, које се односе на:
 - висину основног и додатног коефицијента,
 - платне групе и платне разреде за звања пореских службеника утврђена овим законом, критеријуме и
 - висину и периоде за стимулативно награђивање.

Чланом 169. Закона о пореском поступку и пореској администрацији прецизирано је да се на пореске службенике примењују прописи:

- о државној управи,
- о радним односима и платама у државним органима и
- из области здравственог и пензијско-инвалидског осигурања и образовања, ако овим законом није друкчије прописано.

За обављање послова из надлежности Пореске управе образују се организационе јединице, којим руководе запослени које распоређује директор Пореске управе, уз претходну сагласност министра.

Правилником о платама и другим примањима запослених у Министарству финансија - Пореска управа ("Сл. гласник РС", бр. 43/2019 и 78/2020) уређени су:

- плате, односно висина основног и додатног коефицијента,
- платне групе, платни разреди за звања пореских службеника,
- врсте, поступак доделе признања и висина новчаних награда пореским службеницима и намештеницима за изузетно постигнуте резултате рада,

- критеријуми на основу којих се врши увећање плате пореских службеника и намештеника и
- висина увећања плате као и поступак одобравања солидарне помоћи пореским службеницима и намештеницима.

Порески службеници имају право на плату која се састоји од основне плате и додатака на плату.

Основна плата одређује се множењем основног и додатног коефицијента, уколико је предвиђен за одређено радно место, са основицом за обрачун и исплату плата која се утврђује у складу са законом којим се уређују плате државних службеника и намештеника.

Додатни коефицијент може се утврдити за одређена радна места, у зависности од:

- посебних услова рада,
- одговорности,
- сложености послова,
- обима, тежине и природе посла.

Коефицијент за извршилачко радно место одређује се према коефицијенту првог платног разреда платне групе у коју је сврстано његово радно место, а оног који ступа на радно место руководиоца унутрашње јединице увећава се за два платна разреда.

Правилником су прецизирани основни коефицијенти пореских службеника, и то од 1. плате групе за главног пореског саветника, до 11. платне групе за млађег пореског референта. Основни коефицијенти за положаје утврђени су законом који уређује плате државних службеника и намештеника. Највиши коефицијент 4,92, а најнижи 1,40. Додатни коефицијенти прописани су за одређена радна места, од 1,76 до 0,20. Када су у питању извршилачка радна места, коефицијент добијен збиром основног и додатног коефицијента не може прећи коефицијент од 5,62. Основице за обрачун за запослене у Пореској управи и Управи царина посебно се дају законом о буџету.

Плата се може **кориговати тако да износ плате пореских службеника и намештеника у Пореској управи не буде мањи од плате лица запосленог у надлежном органу подручне јединице локалне самоуправе на истим пословима.** Такође, овако утврђена плата се **може кориговати сходно радном учинку** пореског службеника и намештеника, а **критеријуме**, начин и поступак кориговања прописује министар.

Признања и новчане награде могу се доделити пореском службенику и намештенику, а додељују се квартално, и то за:

- изузетна достигнућа у обављању послова Пореске управе,
- ванредни допринос унапређењу рада службе,
- јачању угледа Пореске управе,
- креативан рад, иновације или други вид стваралаштва, који је у знатној мери допринео резултатима рада службе.

Висина новчане награде износи **две просечне нето зараде у РС**, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике.

За изузетно постигнуте резултате рада у обављању послова Пореске управе, пореском службенику и намештенику **може се увећати основна плата за 30%.** Врсте, поступак доделе признања, критеријуме за утврђивање висине, као и висину новчаних награда и увећања плата **прописује министар**, на предлог директора Пореске управе.

Друга примања запослених у пореској управи остварују у случајевима и под условима предвиђеним **посебним колективним уговором** који се примењује у државним органима.

Увећање плате припада пореском службенику и намештенику који улаже **ванредне напоре** у раду на спровођењу **приоритетних циљева** у оквиру пословних процеса и оперативним поступањем **открије нове модусе избегавања плаћања пореза** који за последицу има пореску утају, као и друга кривична дела високог степена друштвене опасности.

Критеријуми за увећање плате су:

- сложеност послова,
- обим и квалитет рада,
- самосталност, ефикасност и иницијативност и
- већи финансијски ефекат рада.

На основу датих критеријума, или комбинацијом истих утврђује се начин увећања плате, а **начин вредновања критеријума одређује се у односу на скуп одређених радних задатака које порески службеник/намештеник мора обавити како би испунио захтеве посла** који обавља. Увећање плате се утврђује за **највише 10% од броја укупно запослених у државном органу на годишњем нивоу.**

Основна плата може се увећати 30% и може се одобрити **највише до четири пута годишње** по једном пореском службенику/намештенику за тромесечни период праћења рада и **не може се остварити као стални додатак на плату.**

Инспектору Пореске полиције рачуна се **увећани стаж осигурања**, тако што се сваких 12 месеци ефективно проведених на раду рачуна највише као 16 месеци стажа осигурања.

Радно време се утврђује општим прописом који важи за државне органе. Изузетно од редовног радног времена, порески службеници и намештеници су дужни да обављају послове и у мање повољном радном времену. **Радом у мање повољном радном времену** сматра се:

- 1) рад у сменама;
- 2) рад суботом, недељом, празницима и другим нерадним данима;
- 3) рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад);
- 4) ноћни рад.

Намештеницима у Пореској управи, поред коефицијента прописаног за радна места намештеника у складу са законом којим се уређују плате државних службеника и намештеника, **може се утврдити и додатни коефицијент.**

1.2.6. Управа царине

Чланом 5. Закона о царинској служби ("Сл. гласник РС", бр. 95/2018 и 144/2020) прописано је да се на царинске службенике примењују се прописи о државним службеницима и намештеницима, ако овим законом није другачије прописано.

Плата запослених у Управи царине одређује се множењем основице и коефицијента, а основица се утврђује законом о буџету Републике Србије. За 2021. годину, чланом 9. став 1. тачка 1 Закона о буџету РС утврђене су основице за запослене у Управи царине, и то почев од плате за децембар 2020. године - **22.814,73 динара**, а почев од плате за март 2021. године - **23.145,38 динара** са припадајућим порезом и доприносима за обавезно социјално осигурање.

Чланом 80. став 1. Закона о царинској служби ("Сл. гласник РС", бр. 95/2018 и 144/2020) прописано је да царински службеници распоређени на радна места разврстана у звање **млађи царински надзорник, царински надзорник, млађи царински прегледач и царински прегледач** имају право на **увећање основног коефицијента** утврђеног у складу са законом о платама државних службеника и намештеника у висини од **20 %**.

Ставом 2. наведеног члана прописано је да царински службеници који у обављању свог радног места имају **овлашћења** за ношење и употребу оружја, имају право на **увећање основног коефицијента од 20 % његове вредности**.

Уколико царински службеник остварује право на увећање коефицијента по основу распоређивања на друго радно место, не остварује право на увећање коефицијента по основу овлашћења за ношење и употребу оружја.

Царински службеник за време док је био **привремено удаљен са рада** има право на **разлику између исплаћене накнаде плате и пуног износа основне плате** ако је:

- ослобођен од одговорности у правоснажно окончаном дисциплинском поступку или је поступак обустављен због одустанка подносиоца дисциплинског захтева или је захтев за покретање дисциплинског поступка одбијен;
- у правоснажно окончаном кривичном поступку ослобођен од оптужбе или оптужба буде одбијена, али не због ненадлежности или је кривични поступак против њега обустављен правоснажном одлуком, али не ако је склопљен споразум о одлагању кривичног гоњења.

1.2.7. Државна ревизорска институција

Законом о Државној ревизорској институцији ("Сл. гласник РС", бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018 - др. закон), одредбама члана 56а прописано је да се **основна плата** запослених и функционера може услед посебних сложености у раду у Државној ревизорској институцији (даље: Институција) **увећати до 30%**, при чему критеријуме и висину институционалног додатка утврђује председник Институције. Институционални додаток је предвиђен као могућност за све запослене и функционере у Институцији.

Законом о Државној ревизорској институцији је прописан начин утврђивања основне плата ревизора, где се за лица која испуњавају услове за обављање послова овлашћеног државног ревизора основна плата одређује множењем основице за обрачун и исплату плате и коефицијента који припада државном службенику у првој групи положаја - 9,00, а државног ревизора множењем основице за обрачун и исплату плате и коефицијента који припада државном службенику у другој групи положаја - 8,00. Председник Савета Институције има право на основну плату овлашћеног државног ревизора, увећану за 30%, а потпредседник и чланови Савета Институције у висини од 90% основна плате председника Савета. Врховни државни ревизор има право на основну плату у висини од 90% основне плате потпредседника и осталих чланова Савета, а секретара 90% плате врховног државног ревизора.

У погледу других права, дужности и одговорности чланова Савета, сходно се примењују одредбе прописа којима су уређена права изабраних лица, а врховних државних ревизора и секретара одредбе закона који уређују права функционера у државним органима. За друга примања и права државних ревизора примењују се

порписи којима су уређена права запослених у Институцији. У погледу других примања и права запослених у службама Институције, примењују се прописи, који ова права запослених уређују за запослене у државним органима.

ПЛАТЕ, НАКНАДЕ И ОСТАЛА ПРИМАЊА ИНСПЕКТОРА У ДРУГИМ ЗЕМЉАМА

Северна Македонија

У Северној Македонији постоји 28 инспекцијских служби на централном нивоу, који одговарају Влади. Инспекцијске службе се деле у две групе:

- 13 државних инспектората (директори су именовани од стране Владе, нису инспектори и не врше надзор, већ су менаџери који управљају институцијама) и
- 15 инспекција које су организационе јединице унутар министарстава (сектори).

Руководиоци су у редовном радном односу (руководиоци су инспектори, који и спроводе надзор и координирају радом своје јединице).

Инспектори имају исти статус, само се статуси руководиоца разликују.

У инспекцијама су поред инспектора запослени и административни радници, који им пружају подршку и прате годишње планове, спремају обрасце за оцењивање, врше анализу ризика).

Сви градови имају своје општинске инспекторе, који имају иста права, плате, осигурање од повреде на раду, додатке на плату као републички инспектор, али не одговарају према инспекцијском савету. Статус је исти на локалном и централном нивоу, с тим што Министарство за администрацију доноси на 5 година каталог радних места, где су инспектори издвојени као посебна категорија државних службеника.

Број инспектора на локалу је око 260 а на републици око 900 (25% инспектора је отишло у пензију од 2017. до 2020. године). Тренутно се ради на реорганизацији и смањењу броја инспекцијских служби, како би се број инспектората свео на укупно 14. Идеја је да постоји државни инспекторат као орган у саставу једног министарства, који би био финансијски независан.

Постоји јасна дистинкција класичних државних службеника и инспектора.

Статус инспектора уређен је Законом о раду у јавном сектору и Законом о административним службеницима. Закон о инспекцијском надзору донет је у априлу 2019. године и тада је дат рок од 6 месеци да се систематизације усагласе. Општине које имају инспекције су ускладили своје систематизације. Стари закон је имао класично каријерно напредовање, што је подразумевало да се на две године прелази у виша звања, али проблем је представљала систематизација послова у оквиру инспекција, јер је постојало ограничење у броју запослених са одговарајућим звањем. На основу Упутства за додељивање новчане награде инспектору (Службени гласник РСМ, бр. 238 од 18.11.2019. године), инспектор, на предлог непосредног руководиоца, може да оствари право на новчану награду уколико испуњава наредна 4 критеријума:

- (1)Посебан ангажман у извођењу послова - сматра се ако је инспектор приликом последње оцене рада поштовао законске рокове за израду записника и доношење инспекцијских аката у преко 95% извршених инспекцијских надзора.
- (2)Квалитет у обављању послова - сматра се ако инспектор у претходној години није дисциплински или материјално кажњен, а приликом последње оцене рада постигао је одличан квалитет у вођењу записника и решења у папирном и/или

електронском формату, уредност у вођењу предмета по којима је поступао и квалитет писменог изражавања.

(3) Значајни допринос у остваривању функције инспекцијске службе - сматра се ако је приликом последње оцене рада инспектор остварио преко 95% остварења осталих радних циљева и задатака.

(4) Висок проценат остварености годишњег плана надзора - сматра се ако је приликом последње оцене рада инспектор остварио преко 95% реализације планираних инспекцијских надзора.

Без обзира на постојање Упутства за додељивање новчаних награда инспектору, донето 2019. године, није још увек додељена ни једна награда.

Годишња оцена инспектора, у складу са чланом 59. Закона о инспекцијском надзору има 3 критеријума:

- остварење месечног плана - мери се однос планирано/извршено, да ли се поштују законски рокови за давање записника, контролни надзор; начин на који се воде записници - у папиру или онлине), колико се писмено и јасно инспектори изражавају у записницима) - Напомена: ванредни надзори се за сада не броје, што ће бити измењено уредбом;
- реализација других радних задатака и
- оцена реализације индивидуалног годишњег плана стручног усавршавања (колико су обука прошли) – директор сваке инспекције доноси годишњи план обука за своју инспекцију и исти мора да има бар 3 генеричке обуке.

За инспекторе који су били одсутни дуже од 6 месеци спроводи се посебно оцењивање.

Инспектори који нису задовољни оценом, имају право жалбе Агенцији за администрацију.

Законом о административним службеницима утврђене су плате за 80% запослених у јавном сектору у Северној Македонији, где свака позиција има одређени број бодова). Закон о инспекцијском надзору препознаје 5 нивоа коефицијената сложености инспекцијског надзора. Истим законом уређено је и повећање плате инспектора од 30% од 2019. године. Проблем је био што није било услова за повећање од 30% одједном, па се приступило постепеном повећању, од јануара 2020. године по 10% годишње. До доношења Закона о инспекцијском надзору, 2019. године, плате инспектора биле су изједначене са платама осталих државних службеника. Нови проблем представљају плате главних инспектора и генералног инспектора.

У Северној Македонији порески инспектори већ имају плате за 30% веће од осталих инспектора.

Босна и Херцеговина

Законом о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине ("Сл. гласник БиХ", бр. 12/2002, 19/2002, 8/2003, 35/2003, 4/2004, 17/2004, 26/2004, 37/2004, 48/2005, 2/2006, 50/2008 - др. закон, 43/2009, 8/2010, 40/2012 и 93/2017) уређен је правни статус државних службеника у министарствима, самосталним управним организацијама и управним организацијама у саставу министарстава, као и другим институцијама Босне и Херцеговине основаним посебним законом или којима је посебним законом поверено обављање послова управе Државни службеник је лице постављено управним актом на радно место у државној служби, у складу са законом.

Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ ("Службени гласник БиХ", бр. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17 и 25/18), одредбама члана 3. утврђени су принципи: исте плате за исти или сличан

посао; награђивање према резултатима рада; транспарентност и фискална одговорност. Сва средства за плате и накнаде запослених обезбеђују се из буџета.

Нето плата представља збир основне плате, додатка на плату и награде, а бруто плата представља збир нето плате и пореза и доприноса.

Основна плата је производ основице за обрачун и припадајућег коефицијета, с тим да основица не може бити мања од 50% просечне месечне нето плате у БиХ.

Висина плате се утврђује на основу платних разреда.

Додаци на плату предвиђени су за:

- минули рад (0,5% од основне плате за сваку започету годину ефективног стажа, а највише до 20%);

- посебне услове радног места.

Обрачун и исплата плата врши се централизовано.

За изванредне резултате рада предвиђена је новчана награда до 20% годишње основне плате.

Накнаде и друга примања запослених у инситуцијама у БиХ прописане су на следећи начин:

- за време коришћења годишњег одмора и плаћеног одсуства (нето плата претходног месеца),

- за исхрану у току рада (дневно до 2,35% основице за плате; висину утврђује Веће минситара),

- регрес за годишњи одмор (највише до висине основица за плате; висину утврђује Влада),

- за време привремене спречености за рад до 30 дана (нето плата претходног месеца),

- за прековремени рад (25%), рад у дане који су нерадни (25%), рад недељом и државним празником (35%) и ноћни рад (30);

- за одвојен живот у случају привременог распоређивања (висина - подзаконски акт)

- за замену одсуствног запосленог (35% његове плате)

- трошкови превоза на посао и са посла јавним превозом ако исти није организован

- за тешку повреду на раду, тешке болести и инвалидности запосленог или члана уже породице и смрти члана уже породице - једнократна новчана помоћ - три просечне месечне нето плате у БиХ, а породици у случају смрти запосленог - шест просечних нето плата),

- трошкови стручног образовања и усавршавања,

- јубиларне награде,

- отпремнина при одласку у пензију (шест нето плата запослених или просека Бих, у зависности шта је повољније)

- отпремнина у случају разрешења због прекобројности - 6 нето плата, а ако има најмање 15 година радног стажа, има право на 12 нето плата).

Федерација Босна и Херцеговина

Инспектори у Федерацији БиХ имају статус државних службеника. Општи услови за постављење инспектора утврђени су Законом о државној служби у Федерацији, док су посебни услови за обављање послова главног инспектора и инспектора утврђују Правилником о унутрашњој организацији радних места Федералне управе за инспекцијске послове у складу са прописима који регулишу инспекцијски надзор у одређеној области.

Рад инспектора се оцењује на годишњем нивоу у складу са Законом о државној служби у Федерацији БиХ.

Законом о платама и накнадама у органима власти Федерације БиХ уређује се основица за обрачун плате државних службеника, између осталог и инспектора. Чланом 5. наведеног Закона прописано је да се висина основице за обрачун плате утврђује на основу најниже нето сатнице договорене са синдикатом на начин да се најнижа нето сатница множи са фондом радних сати у месецу.

Основица за обрачун плата се утврђује пре доношења буџета за наредну фискалну годину, а примењује се од 1. јануара за сваку наредну годину. Основна плата се утврђује множењем основице за плату са утврђеним коефицијентом платног разреда и тако утврђени износ увећава се за 0,5% за сваку започету годину пензионог стажа изабраног запосленог, носиоца извршних функција и саветника, државних службеника и намештеника, а највише до 20%. Основна плата не може бити мања од 50% просечне нето плате исплаћене у Федерацији према последњем објављеном статистичком податку.

Платни разреди у којима су распоређени инспектори су следећи:

- IV – главни федерални инспектор са коефицијентом 5,20
- VIII – федерални инспектор са коефицијентом 4,30

Према члану 40. Закона о инспекцијама Федерације БиХ ("Службене новине Федерације БиХ", бр. 73/2014 и 19/2017 – одлука Уставног суда), основна плата директора, главног инспектора и инспектора као додатак за обављање послова са посебним овлашћењима и условима рада увећава се за процент прописан посебним законом. Проценат је прописан чланом 23. Закона о платама и накнадама у органима власти БиХ, на основу којег **инспектори, главни инспектори и директори инспекцијских служби** имају право на **додатак на плату по основу посебних услова рада у износу од 20% до 30% основне плате.**

Инспектори, као државни службеници, имају право на накнаду за прековремени рад, рад током нерадних дана, ноћни рад и рад у сменама, према члану 24. Закона о платама и накнадама у органима власти БиХ.

Колективним уговором за службенике органа управе и судске власти у Федерацији Босне и Херцеговине прописано је да се основна плата државног службеника или намештеника утврђује множењем основице и бода за обрачун плате са утврђеним коефицијентом платног разреда. Најнижа плата утврђује се у висини од 50-70% просечне нето плате по запосленом у ФБиХ, по последњем објављеном статистичком податку Федералног завода за статистику. Уколико дође до повећања индекса потрошачких цена више од 5%, основица се може утврђивати и месечно.

Уколико запослени ради привремено, поред послова свог радног места и на пословима другог радног места, има право на увећани проценат до 20%.

Право на увећање за минули рад износи од 0,4 до 0,6% за сваку започету годину радног стажа.

Додаци на плату су:

- рад на пословима са посебним условима рада - до 20%,
- послови судске полиције, страже у казнено-поправним установама - до 30%.

Увећање основне плате припада запосленом за:

- ноћни рад - најмање 25%,
- прековремени рад - најмање 25%,
- рад у дане недељног одмора - најмање 15%,
- рад у дане празника који су по закону државни празници - најмање 40%.

Висина и начин коришћења права на увећање за време приправности за рад уређује се правилником о раду.

У накнаде по основу рада, у складу са Колективним уговором за службенике органа управе и судске власти у Федерацији Босне и Херцеговине спадају:

- накнада за превоз на посао и са посла (минимална удаљеност од 2 до 4 км),
- исхрана у току рада - топли оброк (од 0,8 до 1% просечне нето плате у ФБиХ),
- регрес за годишњи одмор (50% просечне нето плате у ФБиХ),
- накнада за боловање,
- накнада за породилско одсуство,
- накнада за службено путовање,
- накнада за случај повреде на раду, тешке болести и инвалидности запосленог или члана уже породице (од 1 до 2 просечне нето плате у ФБиХ),
- накнада за случај смрти запосленог или члана уже породице (од 2 до 4 просечне нето плате у ФБиХ),
- право на осигурање од последица несрећног случаја,
- отпремнина за одлазак у пензију (од 3 до 5 својих просечних нето плата исплаћених у претходних 5 месеци) и
- накнада за случај прекобројности.

Поступак остваривања и висину права на накнаде по основу рада утврђују надлежна тела Владе ФБиХ, влада кантона, односно надлежна тела градова или општина својим прописима, уз консултације са репрезентативним синдикатом.

Државном службенику или намјештенику припада накнада за службени пут (трошкови превоза, трошкови преноћишта и трошкови употребе приватних аутомобила у службене сврхе) по цијени превозне карте и хотелских рачуна за хотеле до четири звјездице и дневни трошкови у облику дневнице за службено путовање на начин и у висини утврђеним посебним прописима. Дневница за службени пут и накнада за одвојени живот од породице међусобно се искључују, осим у случајевима када се службени пут обавља ван мјеста рада за које се прима накнада за одвојени живот.

Државном службенику или намештенику припада накнада за изум и техничко унапређење које је остварио на раду или у вези са радом, с тим да тај изум, односно техничко унапређење, користи орган државне службе, при чему се висина накнаде утврђује посебним уговором између државног службеника или намештеника и руководиоца органа државне службе.

Државни службеник или намештеник за чијим је радом престала потреба има у року до годину дана од дана престанка радног односа право првенства у поновном примању у радни однос, ако се у том времену укаже потреба за обављање послова, чији је обим био смањен или су били укинати, у складу са стручном спремом која се тражи.

Државном службенику или намештенику не може престати радни однос без његове кривице уколико му недостаје највише пет година до остварења услова за пензију.

Уколико државни службеник или намештеник који ради скраћео радно време због професионалне болести, повреде на раду или инвалидитета исплаћује се пуна плата оју би остварио за пуно радно време на радном месту на које је распоређен.

Република Српска

Плате државних службеника уређене су Законом о платама запослених у органима управе Републике Српске („Сл. гласник Републике Српске“, бр. 66/2018).

Плата (нето плата) запосленог састоји се од основне плате, увећања плате и накнада, а бруто плата представља нето плату, увећану порезом на доходак и доприносима.

Основна плата је производ основице и коефицијента одређене платне групе и подгрупе и не може бити нижа од утврђене најниже плате у Републици Српској. Главни

инспектор сврстан је у трећу платну групу, прва подгрупа са коефицијентом 19,80, а инспектори у четврту платну групу са коефицијентом 15,35.

Увећање плате предвиђено је за минули рад, рад ноћу и рад током републичких празника и другим данима када се по закону не ради. За минули рад предвиђен је различит обрачун, у односу на укупан радни стаж запосленог - до навршених 25 година 0,3%, а преко свака наредна година 0,5%.

Топли оброк и регрес су урачунати у основну плату и не исказују се посебно.

Висину плате ограничава и буџет. Уколико дође до смањења средстава, Влада доноси одлуку о умањењу плата.

Право на накнаду за време одсуства - за време коришћења годишњег одмора, плаћеног одсуства, привремене спречености за рад, прекида у раду послодавца остварује се у складу са посебним колективним уговорима. Такође, и висина одређених трошкова и других примања утврђује се посебним колективним уговорима.

Посебним колективним уговором за запослене у органима управе Републике Српске ("Сл. гласник РС", бр. 67/2016 - даље: Колективни уговор) детаљније се уређују права и обавезе државних службеника и намештеника у републичким органима управе која проистичу из рада и по основу рада, а у складу са Законом о државним службеницима, Законом о раду и Законом о платама запослених у органима управе Републике Српске.

Чланом 5. Колективног уговора прописано је да се основна плата запослених увећава се:

- по основу рада ноћу - **35%**,
- за рад на дане државног празника и друге дане у које се по закону не ради - **50%** и
- по основу рада на радном месту са повећаним ризиком - **15%**.

Различити основи повећања основне плате се међусобно не искључују.

Такође, запослени, у складу са чланом 6. Колективног уговора, имају право на следећа примања приказана у наредној табели:

Врста примања	Висина
дневница за службено путовање у Републици Српској, Федерацији БиХ и у иностранству	одређује се посебним актом Влада Републике Српске
накнаду трошкова превоза код доласка на посао и повратка са посла за запослене којима је место становања удаљено од радног места преко четири километра	пуна цена превозне карте у јавном саобраћају
накнада за повећање трошкова боравка за време рада на терену	10% од утврђене цене рада
отпремнина приликом одласка у пензију	три просечне плате запосленог исплаћене у последња три месеца пре престанка радног односа
накнада трошкова за коришћење сопственог аутомобила приликом обављања службеног посла	20% од цене горива по једном литру за сваки пређени километар

Запослени или његова породица имају право на помоћ у случају:

- смрти запосленог - у висини три последње просечне плате запослених у подручју: "јавна управа и одбрана; обавезно социјално осигурање", према подацима Републичког завода за статистику,

- смрти члана уже породице - у висини две последње просечне плате запослених у подручју: "јавна управа и одбрана; обавезно социјално осигурање", према подацима Републичког завода за статистику,
- тешке инвалидности запосленог (која је категорисана од стране надлежног органа) - у висини две последње просечне плате запослених у подручју: "јавна управа и одбрана; обавезно социјално осигурање", према подацима Републичког завода за статистику,
- дуготрајне болести или дуже неспособности за рад услед повреде запосленог (утврђене од стране лекарске комисије) - у висини једне просечне плате запослених у подручју: "јавна управа и одбрана; обавезно социјално осигурање", према подацима Републичког завода за статистику,
- изградње надгробног споменика запосленом који је изгубио живот приликом обављања службене дужности - у висини три последње просечне плате запослених у подручју: "јавна управа и одбрана; обавезно социјално осигурање", према подацима Републичког завода за статистику,
- рођења детета - у висини једне просечне плате запослених у подручју: "јавна управа и одбрана; обавезно социјално осигурање", према подацима Републичког завода за статистику и
- новчану накнаду за посебне резултате рада - у висини до једне просечне плате запосленог остварене у претходном месецу пре додељивања награде. Новчана награда се може исплатити истом запосленом само једном годишње за један месец

Такође запослени остварује право на јубиларну награду за остварени стаж код послодавца, при чему се послодавцем сматра Влада Републике Српске и то за:

- 20 година радног стажа - у висини једне просечне плате запослених у подручју: "јавна управа и одбрана; обавезно социјално осигурање", према подацима Републичког завода за статистику, и
- 30 година радног стажа - у висини две последње просечне плате запослених у подручју: "јавна управа и одбрана; обавезно социјално осигурање", према подацима Републичког завода за статистику.

Чланом 18. Колективног уговора прописано је да уколико је запосленом престао радни однос услед промене у организацији, односно због смањења обима послова или укидања послова, запослени има право на отпремнину, која зависи од дужине рада код послодавца. У наставку дајемо табеларни приказ:

Дужина рада (године)	Висина отпремнине
2-10	35% просечне месечне плате запосленог исплаћене у последња три месеца пре престанка уговора о раду, за сваку навршену годину рада
10-20	40% просечне месечне плате запосленог исплаћене у последња три месеца пре престанка уговора о раду, за сваку навршену годину рада
20-30	45% просечне месечне плате запосленог исплаћене у последња три месеца пре престанка уговора о раду, за сваку навршену годину рада
дуже од 30	50% просечне месечне плате запосленог исплаћене у последња три месеца пре престанка уговора о раду, за сваку навршену годину рада

Посебним колективним уговором за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Сл. гласник РС", бр. 20/2017, 86/2018 и 21/2020 - даље: Колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе РС) уређују се права, обавезе и

одговорности **градских, односно општинских службеника, намештеника** и других запослених који немају статус службеника.

Плата запослених састоји се од основне плате, увећања плате и накнада прописаних овим колективним уговором. Основна плата је производ цене рада и коефицијента утврђеног према платној групи.

Коефицијенти за обрачун и исплату основне плате запосленог утврђује се у распонима и разврставају у платне групе у зависности од потребног стручног знања, сложености послова, самосталности у раду и степена одговорности.

Послови се разврставају у платне групе са следећим коефицијентима за обрачун плате:

- прва платна група - послови неквалификованог радника - **4,85**,
- друга платна група - послови на којима се захтева стручност која се стиче средњим образовањем у трајању од три године - **4,95 - 5,80**,
- трећа платна група - послови на којима се захтева стручност која се стиче средњим образовањем у трајању од четири године - **5,90 - 7,20**,
- четврта платна група - послови на којима се захтева стручност која се стиче специјализацијом на основу стручности средњег образовања - **7,30 - 8,30**,
- пета платна група - послови на којима се захтева стручност која се стиче вишим образовањем или високим образовањем са остварених 180 ECTS бодова или еквивалент - **8,40 - 9,40**,
- шеста платна група - послови на извршилачким радним местима на којима се захтева стручност која се стиче високим образовањем у трајању од четири године или високим образовањем са остварених 240 ECTS бодова или еквивалент - **9,50 - 14,40** и
- седма платна група - послови на руководећим радним местима на којима се захтева стручност која се стиче високим образовањем у трајању од четири године или високим образовањем са остварених 240 ECTS бодова или еквивалент - **14,50 - 20,95**.

Плата приправника са високим, вишим или средњим образовањем утврђује се и исплаћује у износу од 80% плате треће, пете или шесте платне групе.

Чланом 9. Колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе РС прописано је да се основна плата запослених увећава се:

- по основу рада ноћу - **35%**,
- за рад на дане државног празника и друге дане у које се по закону не ради - **50%** и
- по основу рада на радном месту са повећаним ризиком - **15%**.

Различити основи повећања основне плате се међусобно не искључују.

Чланом 10. наведеног колективног уговора детаљније су прописана права у односу на Колективни уговор, па тако запослени има право на:

- дневницу за службено путовање у Републици Српској, Федерацији БиХ и у иностранству - у висини коју одреди Влада Републике Српске посебним актом,
- накнаду трошкова превоза приликом доласка на посао и повратка с посла уколико превоз није организован од стране послодавца - у висини до пуне цене месечне карте у јавном превозу,
- отпремнину приликом одласка запосленог у пензију - у висини три просечне месечне плате након опорезивања обрачунате запосленом за последњи месец прије одласка у пензију,
- накнаду за повећање трошкова боравка за време рада на терену - 10% од утврђене цијене рада,

- накнаду плате за првих 30 дана привремене спречености за рад у висини од 85% од основа за обрачун накнаде плате за време привремене спречености за рад у складу са прописима којима се регулише здравствено осигурање,
- регрес за коришћење годишњег одмора - најмање у висини најниже плате у Републици Српској,
- трошкове једног топлог obroка за време једног радног дана, као и у случају обављања прековременог рада дужег од три часа дневно - у висини од 0,75% просечне месечне плате након опорезивања у Републици Српској за претходну годину, за сваки радни дан запосленог, и
- накнаду трошкова за коришћење сопственог аутомобила приликом обављања службеног посла по налогу послодавца - у висини до 20% цене горива по једном литру за сваки пређени километар.

Чланом 20. Колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе РС прописано је да запослени има право на помоћ:

- смрти запосленог - у висини три последње просечне плате запослених исплаћене у градској, односно општинској управи у претходној години,
- смрти члана уже породице - у висини две последње просечне плате запослених исплаћене у градској, односно општинској управи у претходној години,
- тешке инвалидности запосленог (која је категорисана од стране надлежног органа) - у висини две последње просечне плате запослених исплаћене у градској, односно општинској управи у претходној години,
- дуготрајне болести или дуже неспособности за рад услед повреде запосленог (утврђене од стране лекарске комисије) - у висини једне просечне плате запослених исплаћене у градској, односно општинској управи у претходној години,
- изградње надгробног споменика запосленом који је изгубио живот приликом обављања службене дужности - у висини три последње просечне плате запослених исплаћене у градској, односно општинској управи у претходној години,
- рођења детета - у висини једне просечне плате запослених исплаћене у градској, односно општинској управи у претходној години и
- новчану накнаду за посебне резултате рада - у висини до једне просечне плате запосленог остварене у претходном месецу прије додељивања награде. Новчана награда се исплаћује истом запосленом само једном годишње за један месец.

Запосленом се исплаћује јубиларна награда за остварени стаж код послодавца у трајању од:

- 20 година радног стажа - у висини једне просечне плате запослених исплаћене у градској, односно општинској управи у претходној години и
- 30 година радног стажа - у висини две просечне плате запослених исплаћене у градској, односно општинској управи у претходној години.

Чланом 23. Колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе РС прописано је да уколико је запосленом престао радни однос услед промене у организацији, односно због смањења обима послова или укидања послова, запослени има право на отпремнину, која зависи од дужине рада код послодавца. У наставку дајемо табеларни приказ висине отпремнине у односу на године рада:

Дужина рада	Висина отпремнине
-------------	-------------------

(године)	
2-10	35% просечне месечне плате запосленог исплаћене у последња три месеца пре престанка радног односа, за сваку навршену годину рада
10-20	40% просечне месечне плате запосленог исплаћене у последња три месеца пре престанка радног односа, за сваку навршену годину рада
20-30	45% просечне месечне плате запосленог исплаћене у последња три месеца пре престанка радног односа, за сваку навршену годину рада
дуже од 30	50% просечне месечне плате запосленог исплаћене у последња три месеца пре престанка радног односа, за сваку навршену годину рада

Брчко дистрикт

Законом о платама запослених у органима управе Брчко дистрикта БиХ прописано је да се плата утврђује у бруто износу. Основна плата је производ основице и коефицијента.

Основна плата се исплаћује запосленом и у случају одсуства услед коришћења годишњег одмора, плаћеног одсуства, празника и верских празника и прекида рада услед околности на које није могао да утиче.

Инспектори у Брчко дистрикту имају **додатак на плату по основу посебних услова рада 15%**.

Увећања плате прописана су на ноћни рад (30%), рад суботом и недељом (20%) и рад током празника (35%). Наведени додаци се међусобно не искључују.

Накнаде се исплаћују за одсуство услед привремене спречености за рад због болести, повреде на раду или професионалног обољења, компликација изазваних трудноћом, порођајем и породилско одсуство, трансплантације органа и суспензије, у складу са законом.

У случају болести дуже од шест месеци непрекидно, запослени остварује и право на једнократну новчану помоћ у висини од две најниже плате у органима управе Брчко дистрикта БиХ. Запослени или породица има право на помоћ у случају смрти запосленог (3 најниже плате) или смрти родитеља, брачног партнера или детета (две најниже плате).

Отпремнина приликом одласка у пензију исплаћује се у висини троструког износа последње плате запосленог или просечне плате запослених у органима управе Брчко дистрикта у БиХ ако је то повољније.

У случају престанка радног односа због прекобројности, запослени остварује право на отпремнину у висини шестоструког износа последње плате или поросечне у управе до навршених 15 година радног стажа или дванаестоструки износ ако има преко 15 година радног стажа. Право на дванаестоструки износ има и запослени са преко 25 година радног стажа коме престане радни однос добровољним иступањем из органа управе.

Кантон Сарајево

Плате државних службеника прописане су Законом о платама и накнадама у органима власти Кантона Сарајево. Одредбама члана 18. овог закона порписану су платни разреди и коефицијенти за државне службенике.

Увећања основне плате предвиђена су за прековремени рад (50%), рад ноћу (35%), рад у дане седмичног одмора (30%) и рад у дане празника (50%), при чему се наведена увећања међусобно не искључују.

Овим законом, одредбама члана 22. прецизирани су износи **увећања плата по основу посебних услова рада**. Тако је за **инспектора, главног инспектора и директора Кантоналне управе за инспекцијске послове** предвиђено повећање **од 20% до 30% основне плате**. Обрачун ради на основну плату, без минулог рада и представља саставни део плате. Ова увећања, као и претходно наведена се међусобно не искључују.

Накнаде на које државни службеник има право су:

- топли оброк за дане присутности на раду (1% просечне нето плате исплаћене у Федерацији БиХ),
- регрес за годишњи одмор (50% просечне плате),
- боловање до 42 дана (његова плата исплаћена у претходном месецу); преко 42 дана према другим прописима (висину до пуне плате накнађује орган где је у радном односу),
- плаћено одсуство и годишњи одмор (нето плата из претходног месеца), до 30 дана
- породилско одсуство - према другим прописима (висину до пуне плате накнађује орган где је у радном односу),
- за службено путовање у земљи и иностранству - Уредба Владе Кантона, у складу са колективним уговором,
- за превоз на посао и са посла (у висини месечне карте ако је удаљеност најмање 2 км); међуградски превоз - до 70 км,
- за случај повреде на раду, тешке болести и инвалидности,
- за случај смрти државног службеника или члаа уже породице (4 просечне нето плате исплаћене у Федерацији БиХ),
- право на осигурање од последица несрећног случаја и природне смрти (уговор закључује руководиоца органа)
- отпремнина при одласку у пензију - у висини пет остварених нето плата),
- накнада у случају прекобројности (према оствареном радном стажу: до 10 година - 3 нето плате; од 11 до 30 година - шест нето плата; преко 30 година - 10 нето плата),
- накнада родитељу детета са тежим сметњама у развоју који ради половину радног времена ако је самохрани родитељ или су оба родитеља запослена и ако дете није смештено у установу социјално-здравственог збрињавања - до висине пуне плате док не буде регулисано посебним законом),
- накнада за рад у комисијама.

Плате приправника се обрачунавају и исплаћују у висини од 80% почетне плате стручног сарадника/самосталног референта/референта.

Лица која су на стручном оспособљавању без заснивања радног односа примају по 35% основне плате стручног сарадника/самосталног референта/референта.

Колективним уговором за државне службенике и намештенике у органима државне службе Кантона Сарајево (Сл. новине Кантона Сарајево, бр. 14/2021) прописано је да државни службеници и намештеници отварају право на плату, накнаде и друга материјална пирмања на раду и по оснвоу рада у складу са важећим законским и подзаконским прописима и колективним уговором.

Основна плата не може бити мања од 70% просечне нето плате исплаћене у ФБиХ.

Плата државних службеника и намештеника утврђује се Законом о платама и накнадама у органима власти Кантона Сарајево.

Увећање основне плате које државни службеник и намештеник остварује (не искључују се међусобно), прописано је за:

- прековремени рад (50%),

- рад ноћ (35%),
- рад у дане недељног одмора (30%),
- рад у дане празника који су по закону државни празници (50%).

Чланом 59. овог колективног уговора прецизирано је да инспектору, главном инспектору и директору Кантоналне управе за инспекцијске послове увећава основна плата по основу послова са повећаним ризиком од 20 до 30% основне плате.

Увећање плате по основу минулог рада износ 0,6% за сваку започету годину радног стажа, а највише 20%.

У случају повећања индекса потрошачких цена већих од 5%, мерено од стране Федералног завода за статистику, основица плате се може утврђивати и месечно.

Плата приправника за високу школску спрему износи 80% основне плате утврђена за радно место самосталног референта.

Остала права државних службеника и намештеника су накнаде за:

- исхрану у току рада - топли оброк за дане присуства на раду (1% просечне нето плате у ФБиХ),

- регрес за годишњи одмор (50% просечне нето плате у ФБиХ),

- боловање до 42 календарска дана - у висини његове нето плате из претходног периода,

- боловање преко 42 дана (према прописима ФБиХ),

- време коришћења годишњег одмора - до 36 радних дана (у висини своје плате у претходном месецу),

- време породилског одсуства (према прописима Кантона Сарајево),

- службено путовање (у складу са уредбом Владе),

- превоз на посао и са посла (најмање 2 км - у висини цене месечне карте; ако је међуградски - до 70 км),

- случај повреде на раду, тешке болести или инвалидности запосленог или члана уже породице (3 просечне нето плате у ФБиХ; једнократно; једном по основу исте повреде, исте тешке болести или истог инвалидитета),

- случај смрти запосленог или члана уже породице (4 просечне нето плате у ФБиХ),

- приправност (паушално - 2 КМ за један сат приправности),

- случај прекобројности (у складу са радним стажом, основица је његова плата остварена у месецу пре утврђеног случаја - до 10 година 3 нето плате, од 11 до 30 година 6 нето плата, преко 30 година 10 нето плата)

- отпремнина за пензију (5 његовин просечних плата, остварених у претходних 5 месеци),

- време рада са половином пуног радног времена (родитељ чијем детету је утврђен инвалидитет од 100% и 90% (пуна плата),

- време рада са половином пуног радног времена за жену која има близанце, треће и свако следеће дете, по истеку породилског одсуства, до навршене две године живота детата (пуна плата),

- накнаду за рад у комисијама по решењу Владе, односно руководиоца органа државне службе (према Закону о платама и накандама у органима власти Кантона Сарајево).

Црна Гора

Инспектори су организовани у инспекцијске службе и на нивоу министарстава.

На основу Закључка Владе Црне Горе 2011. године, основана је Управа за инспекцијске послове. Управа је 2012. године почела са радом и обухвата 24 инспекције и 303 запослена, од тога 260 инспектора распоређених по инспекцијама. Постоје и инспекције које нису део Управе за инспекцијске послове (нпр. Управна инспекција, Пореска инспекција, Саобраћајна инспекција итд.).

У Управи постоје 4 сектора по којима су распоређене инспекције по сродности. У оквиру сектора су одсеци – који фактички представљају инспекције (нпр. Одсек за тржишну инспекцију у оквиру Сектора за заштиту тржишта и економије). Сви инспектори су територијално распоређени, а један број њих је распоређен тако да покрива више градова.

Инспекција има главног инспектора, који спада у експертско-руководни кадар, док су Актом о систематизацији утврђене надлежности по секторима и инспекцијама. Инспектори Структура радних места је у одређеној мери различита између инспекција у зависности од предмета надзора. Опис послова главног инспектора се разликује од описа послова инспектора.

Од 2019. године уведено је и радно место „координатор“, с обзиром да су велике инспекције су имале потребе за координатором, али то није било препознато у систематизацијама.

Нивои, звања и услови за обављање послова инспекција су прописани Законом о државним службеницима и намештеницима (Службени лист РЦГ, бр 2/2018, 34/2019 и 8/2021). Звања инспектора су подељена на:

- експертско руководни кадар (главни инспектор, инспектор координатор),
- експертски кадар (инспектор 1 – са три године радног искуства, инспектор 2 – са две године радног искуства и инспектор 3 – једна година радног искуства).

Праћење рада инспектора врши се на годишњем нивоу на основу остварених резултата рада и реализације планираних задатака (у складу са Законом о државним службеницима и намештеницима). Критеријуми за оцењивање су различити за високо руководни кадар и извршни кадар.

Прелазак у више звање је могућ уколико се инспектор оцени као „истиче се“.

Закон о државним службеницима и намештеницима прописује услове за запошљавање инспектора.

Оцењивање инспектора које повлачи напредовање се спроводи према радним задацима и радним циљевима. Критеријуми су унифицирани и за руководиоце и за инспекторе (руководни и експертски кадар).

Одлуком Владе, инспекторима је омогућено увећање у износу од 30% плате у односу на друге запослене у државној управи. Сви инспектори који обављају теренски рад имају право на увећан коефицијент. Инспектори имају право на накнаду за прековремени рад и рад викендом, а за службени пут исплаћују се дневнице. За време ванредних активности добијају варијабилни део, који може износити до 250 Еур.

Законом о зарадама запослених у јавном сектору ("Сл. лист ЦГ", бр. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 - одлука УС, 42/2018 и 34/2019) прописано

је да се средства за зараде обезбеђују у буџету Црне горе или буџета локлане самоуправе, при чему утицај има и ниво кретања дефицита, односно суфицита на готовинској основи Буџета Црне Горе, односно буџета локалне самоуправе и резултата финансијског пословања. Средства за зараде могу се повећати када је буџет уравнотежен или је остварен суфицит или да се смањи у случају оствареног дефицита текућег буџета преко нивоа од 2% бруто домаћег производа. Када је реч о локлавној самоуправи, уколико постоје обавезе по основу отплате хартија од вриједности, кредита, гаранција и пореза и доприноса које прелазе 10% текућих прихода остварених у претходној години, дужна је да смањи средства за зараде за 10%, осим ако локална самоуправа уредно измирује све своје обавезе.

Одлуком о обрачунској вриједности коефицијента за запослене у јавном сектору за фискалну 2021. годину (Службени лист Црне горе“, бр. 030/21 утврђена је вредност коефицијента за обрачун основне зараде запослених у јавном сектору за фискалну 2021. годину, у бруто износу од 90,00 еура.

Зарада запосленог састоји се од:

- основне зараде,
- посебног дела зараде,
- додатака на основну зараду и
- варијабилног дела зараде.

Основна зарада запосленог утврђује се множењем коефицијента предвиђеног за групе и подгрупе у које је распоређено његово звање са обрачунском вредношћу коефицијента коју утврђује Влада Црне Горе, најкасније до децембра текуће године за наредну фискалну годину.

Посебни део зараде зараде обухвата накнаду трошкова топлог obroка и регреса и у бруто износу износи 70% обрачунске вриједности коефицијента.

Додаци на основну зараду, у висини одређеној колективним уговором су:

- додатак за рад ноћу, рад у дане државног или вјерског празника и рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад);
- додатак за обављање послова на одређеним радним местима;
- специјални додатак;
- додатак по основу година радног стажа (минули рад);
- додатак за дежурство и приправност.

Додатак на основну зараду запосленом за обављање послова на одређеним радним местима може бити одређен у висини до 30% основне зараде. Начин остваривања права и износ додатка, као и радна места која имају право на овај додатак за државне службенике, полицијске службенике и запослене у установи чији је оснивач држава утврђују се прописом Владе на предлог надлежног органа, а за локалне службенике и запослене у установи чији је оснивач локална самоуправа прописом надлежног органа локалне самоуправе уз сагласност Министарства.

Додатак на зараду не може остварити запослени који је распоређен у групе послова А, Б и Ц и лица изабрана, именована или постављена код правних лица, органа

и служби. У групи Ц налазе се директор Управе за инспекцијске послове и помоћник директора Управе за инспекцијске послове.

Право на специјални додатак остварују запослени који раде на специфичним пословима у предметима организованог криминала, корупције, прања новца, тероризма и ратних злочина.

Законом о зарадама запослених у јавном сектору прописан је и највиши износ додатка на основну зараду - додатка за обављање послова на одређеним радним местима и специјалног додатка и износи 45% висине основне зараде.

Варијабилни део зараде, у зависности од расположивих средстава, припада запосленом са изузетним резултатима и квалитетом рада, а услове прописује Влада. За запослене у локалном сектору, услове и начин остваривања права на варијабилни дио зараде утврђује надлежни орган локалне самоуправе, уз сагласност Владе, по прибављеном мишљењу Министарства, под условом да локална самоуправа:

- 3) није презадужена (није обухваћена санационим планом) и
- 4) нема пореских и других дуговања према Буџету Црне Горе.

Услови и начин остваривања права на варијабилни део зараде за запослене из члана утврђују се актом надлежног органа ових правних лица уз сагласност Владе, по прибављеном мишљењу Министарства.

Коефицијенти:

Група Ц:

- Директор Управе за инспекцијске послове - 16,43
- Помоћник директора Управе за инспекцијске послове - 13,83

Група Д:

- Инспектор I - 7,4
- Инспектор II - 7,2
- Инспектор III - 7,0

Надзор над спровођењем овог закона врши буџетски инспектор, у складу са ови законом и законима којима се уређује инспекцијски надзор и фискална одговорност.

Одлуком о додатку на основну зараду за обављање послова на одређеним радним мјестима ("Службени лист Црне Горе", бр. 060/17 од 30.09.2017, 036/18 од 31.05.2018, 059/19 од 23.10.2019, 028/21 од 12.03.2021) прописано је да додатак на зараду може да оствари запослени из члана 22. став 1. Закона о зарадама запослених у јавном сектору, распоређен у групе послова Д, на радним местима утврђеним овом одлуком, до 30% основне зараде, због посебних услова рада, значаја послова и одговорности, посебних знања, вештина и компетенција. Запослени може, додатак на зараду у складу са одредбама ове одлуке, остварити само по једном основу.

Одредбом члана 9. ове одлуке прецизирано је да се у Министарству јавне управе може одредити додатак на зараду у висини до 30% основне зараде за обављање послова на радном месту:

- главног инспектора,
- инспектора I,
- инспектора II и
- инспектора III.

Хрватска

Законом о државном инспекторату прописано је да инспекцијске послове из делокруга Државног инспектората обављају: **главни државни инспектор, замјеник главног државног инспектора, помоћник главног државног инспектора, начелник сектора, прочелник подручног уреда, водитељ службе, водитељ одјела, водитељ испоставе подручног уреда, виши инспектор – специјалист, виши инспектор, инспектор и инспектор II врсте.** Називе радних места и коефицијенте сложености послова у Државном инспекторату прописују се уредбом Владе Републике Хрватске. **Сви наведени послови сматрају се пословима са посебним условима рада у државној служби.**

Инспектор је због потреба службе у обавези да обавља посао према распореду радног времена, што укључује и рад ноћу те рад у сменама, као и прековремени рад. Постоји могућност и прерасподеле радног времена или радног времена у неједнаком трајању, у складу са општим прописима о раду. Такође, постоји и могућност да се инспектору због обављања надзора који не трпи одлагање може одложити почетак коришћења годишњег одмора или прекинути започето коришћење годишњег одмора, при чему инспектор остварује право на накнаду стварних трошкова.

Инспектор је у обавези да учествује у дежурству за време радног времена, као и да буде приправан ван радног времена, у складу са одлуком главног државног инспектора. За време приправности, инспектору припада право на накнаду у истој висини као и осталим запосленим у државним службама.

Законом о државним службеницима и намјештеницима (НН 27/01) уређене су плате и накнаде плата. **Коефицијенти сложености послова државних службеника и намјештеника утврђени су Уредбом о називима радних мјеста и коефицијентима сложености послова у државној служби.**

Плата представља производ коефицијента сложености радног места на које је службеник распоређен и основице за обрачун плате, увећано за 0,5% за сваку навршену годину радног стажа.

Службеници и намештеници који раде на пословима с посебним условима рада имају право на посебне додатке за посебне услове рада, у складу са Уредбом о пословима и посебним увјетима рада у државној служби (НН 74/02, 58/08 ,119/11, 33/13, 65/15 и 2/17). Послови с посебним условима рада су послови радних места на којима службеницима и намештеницима који их обављају **претежни део свакога радног дана, због њихове нарави, тежине и околности у којима се обављају, прети опасност од угрожавања живота, професионалне болести или знатног нарушавања здравља, које се не може избећи применом прописаних мера заштите на раду и осталих мера у складу са посебним прописима.** Увећања за инспекцијске послове су од 5 до 10%.

Државном службенику који обавља инспекцијске послове, распоређеном на положај, односно радно место главног инспектора, заменика главног инспектора или вишег инспектора - специјалиста, додатак за послове с посебним увјетима рада одређује се у висини од 10 % основне плате коју би остварио као виши инспектор, сагласно члану 2. Уредбе о измјенама и допуни Уредбе о пословима с посебним увјетима рада у државној служби (НН 63/2021) од 6. јула 2021. године.

Законом о плаћама у локалној и подручној (регионалној) самоуправи, одредбом члана 8. прописано је да плате службеника у управним одјелима и случбама јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе представљају производ коефицијента и основице за обрачун плате, увећан за 0,5% за сваку навршену годину радног стажа.

Основица се утврђује колективним уговором, а ако није утврђена на тај начин, утврђује је одлуком жупан, градоначелник, односно општински начелник.

Приправник има право на плату у висини од 85% плате послова радног места најниже сложености његове стручне спреме.

Коефицијенте одлуком одређује представничко тело јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе, на предлог жупана, градоначелника, односно опћинског начелника и крећу се у распону од 1,00 до 6,00.

За натпросечне резултате у раду службеници и намјештеници могу остварити додатак за успешност на раду, који може износити годишње највише три плате службеника или намјештеника који остварује додатак и не може се остваривати као стални додатак уз плату.

Жупан, градоначелник, односно општински начелник правилником утврђује критеријуме утврђивања натпросечних резултата и начин исплате додатака за успешност на раду, а као обвезан критеријум узима се оцена којом је службеник, односно намештеник оцењен. Масу средстава за додатке за успешност у раду у појединим управним одјелима и службама утврђује жупан, градоначелник, односно опћински начелник у складу са осигураним буџетским средствима.

Чланом 14. овог закона прецизирано је да маса средстава за плате запослених у јединицама локалне и подручне (регионалне) самоуправе не сме износити више од 20% прихода пословања јединице остварених у претходној години, умањених за приходе:

- од домаћих и страних помоћи и донација, осим помоћи за преузете државне службенике на основу посебног закона,
- из посебних уговора: суфинансирање грађана за месну самоуправу и
- остварене с основе додатног удела у порезу на доходак и помоћи изравнања за финансирање децентрализованих функција.

Поред наведеног, прописана су и одређена умањења плата жупана, градоначелника, односно општинског начелника у случајевима када јединица локалне, односно подручне самоуправе оствари помоћ из државног буџета више од 10%, највише у висини плате умањеној за 20%. У том случају, основице плата службеника не сме бити већа од основице за обрачун плате државних службеника и намештеника, као ни одговарајући коефицијенти.

Словенија

Систем плата државних службеника и намештеника у јавном сектору, пре свега уређен је Законом о систему плата у јавном сектору, при чему јавни сектор чине:

- државни органи и самоуправне месне заједнице,
- јавне агенције, јавни фондови, јавни заводи и јавни привредни заводи, и
- друга лица јавног права која су индиректни корисници државног буџета или буџета локалне заједнице.

Јавна предузећа и предузећа у којима држава или локална заједница имају већински удео или доминантан утицај, нису део јавног сектора у смислу овог закона.

Корисници буџета, у смислу овог закона су државни органи и локалне заједнице, јавне агенције, јавни фондови, јавни заводи и јавни привредни заводи и друга лица јавног права која су индиректни корисници државног буџета или буџета локалне заједнице. Функционери су лица која мандат за обављање функције добију општим изборима, лица која мандат за вршење функције извршне и судске власти добију избором или именовањем у Државном збору Републике или представничко тело локалне заједнице, друга лица која бирају или именују функционери законодавне, извршне или судске власти у складу са законом. Државни службеник је намештеник, осим функционера који ступа у радни однос у јавном сектору.

Основна плата је онај део плате који државни службеник или функционер прима на поједином послу, звању или функцији за рад који обавља са пуним радним временом и за очекиване резултате рада у поједином месецу. У основну плату улази и напредовање државног службеника или функционера.

Део плате за радни учинак је онај део зараде који државни службеник може да оствари за натпросечно успешно обављен посао у одређеном периоду.

Накнаде су део плате државног службеника и функционера за посебне услове, опасности и оптерећења који се не узимају у обзир при оцењивању сложености радног места, звања или функције.

Плата се утврђује уговором о раду или решењем, при чему се утврђује правни основ за утврђивање плате и њених појединих делова, платног разреда и других компоненти, у складу са овим законом, прописима и другим актима донетих на основу њега и колективних уговора, висине појединих елемената плате на дан закључења уговора или доношење решења и не може се утврдити висина плате у другом износу.

За сваку буџетску годину одређује се висина средстава за плате у финансијским плановима буџетских корисника, узимајући у обзир:

- број државних службеника и функционера (у складу са усвојеним програмом рада),
- износ основне плате, укључујући и планирана напредовања,
- износ средстава за рад и накнаде.

Плата се састоји од:

- основне зараде,
- дела зараде за радни учинак и
- додатака.

Вредности платних разреда усклађују се по правилу једном годишње. Висина основне плате утврђује се разврставањем у појединачни платни разред из платне скале. Висина усклађивања вредности платних разреда државних службеника утврђује се колективним уговором за јавни сектор, а функционера овим законом, након претходног усаглашавања са функционерима. Сви преговори почињу најкасније до 1. маја и по правилу, завршавају се 30 дана пре истека рока за подношење нацрта државног буџета

Народној скупштини. Социјални партнери могу да се договоре да се део средстава усклађивања основних плата употреби за исплату премија за колективно допунско пензијско осигурање државних службеника.

У оквиру платних група, подгрупа, односно тарифних разреда, инспектори, правосудни полицајци и друга службена лица са посебним овлашћењима спадају у подгрупу Ц6.

Каталог функција, позиција и звања објављује министарство надлежно за систем зарада у јавном сектору и садржи:

- редни број функције, место и звање,
- функција или шифра посла,
- назив функције или радног места,
- тарифни разред радног места,
- шифра имена,
- назив имена,
- платни разред позиције, радног места или звања без напредовања и
- највише платне разреде функције, функције или звања који се могу остварити напредовањем.

Основне плате државних службеника утврђују се и на основу разврставања послова и звања у тарифне разреде. Тарифни разреде изражавају степен тежине послова и звања у односу на тражено образовање или обуку, при чему се најнижи могући платни разред без напредовања за поједини тарифни разред утврђује колективним уговором за јавни сектор.

Основна плата приправника утврђује се на основу разврставања радног места или звања на коме може радити по оддрађеном приправничком стажу или испита утврђеног посебним прописима и она је за шест платних разреда нижа од основне зараде овог места или звања, осим ако секторским законом није другачије одређено.

Основна плата функционера утврђује се разврставањем у платни разред.

Оријентациони послови и звања су изабрана радна места и звања која омогућавају поређење у платним групама и међу платним групама и процењују се коришћењем заједничке методологије, којом се утврђују упутства за разврставање радних места и звања у платне разреде, посебно узимајући у обзир следеће критеријуме:

- сложеност радних задатака или услова за стицање звања,
- потребне квалификације (потребно стручно образовање, потребна додатна знања и искуство),
- одговорности и овлашћења,
- психофизичке и менталне напоре и
- утицаји на животну средину.

Заједничка методологија се утврђује посебним колективним уговором, који закључују Влада и репрезентативни синдикати јавног сектора.

Разврставање послова и звања у платне разреде врши се водећи рачуна о разврставању оријентацијских послова и звања. Разврставање оцењених оријентацијских послова и звања у платне разреде утврђује се колективним уговором за јавни сектор.

Умањена основна плата за два платна разреда исплаћује се у случају када државни службеник обавља послове на радном месту са нижом стручном спремом од прописане, осим уколико државни службеник има више од 23 године радног стажа, када умањење износи један платни разред.

О унапређењу државног службеника у виши платни разред одлучује надлежни орган или старешина. Државни службеник може напредовати сваке три године на

основу овог закона за један или два платна разреда. Услов за напредовање је радни учинак, који се оцењује према:

- резултатима рада,
- самосталности, креативности и прецизности у обављању послова,
- поузданости у обављању послова,
- квалитету сарадње и организације рада и
- других вештина везаних за обављање послова.

Државни службеници могу имати право на:

- редован радни учинак,
- радни учинак од повећаног оптерећења и
- радни учинак од продаје добара и услуга на тржишту.

Укупан износ средстава за исплату редовног радног учинка износи од 2% до 5% годишњих средстава за основне зараде, а укупан износ средстава за сваку годину утврђује се колективним уговором за јавни сектор.

Део плате за радовна радни учинак припада државном службенику који остари натпросечне радне резултате и овај део зараде може износити највише две основне месечне плате државног службеника годишње. Овај део плате исплаћује се најмање два пута годишње, ако колективним уговором или подзаконским актом није другачије уређено. Критеријуми за исплату уређени су колективним уговором за јавни сектор.

Буџетски корисници могу исплаћивати средства за радни учинак због повећаног обима посла изнад утврђене границе ако располажу средствима из уштеда за плате или из прихода остварених продајом добара и услуга на тржишту.

Државни службеници имају право на:

- додатак за позицију (руководилац унутрашње организационе јединице - обавља послове руковођења, координација и обављање послова и евалуација - од 5% до 12% основне плате),
- додатак за радни стаж (висина се одређује колективним уговором),
- менторски додатак (висина се одређује колективним уговором),
- додатак за специјализацију, магистериј или докторат, ако то није услов за обављање функције (висина се одређује колективним уговором),
- двојезични додатак (ако је услов - за државне службенике од 3% до 6%),
- накнаде за неповољније услове рада који се не узимају у обзир при оцени радног места, звања (висина се одређује колективним уговором),
- накнаде за опасност и посебна оптерећења која се не узимају у обзир при оцени радног места, звања (висина се одређује колективним уговором) и
- накнаде за рад у неповољнијем радном времену (рад у сменама, хонорарни посао, рад у неравномерно распоређеном радном времену, рад ноћу, недељом и на дан који је законом одређен као слободан дан или државни празник; прве три се међусобно искључују).

Државни службеници имају право и на додатак за трајну приправност.

Надзор над спровођењем овог закона врши се од стране инспектора за плате у јавном сектору, у оквиру инспекције службеничког система. Инспектор има овлашћење да уђе у просторије буџетског корисника и изврши увид у сву документацију и евиденцију података у вези са платама функционера и државних службеника. Буџетски корисник дужан је да инспектору обезбеди услове за рад и податке неопходне за вршење инспекцијског надзора. Инспектор има овлашћење да прибавља и користи

личне и друге податке из службених евиденција и других база података неопходних за вршење инспекцијског надзора.

У Анексу 1 Колективног уговором за јавни сектор дат је и преглед номиналних износа основних плата и разврставање у платне разреде.

У наредној табели дат је преглед неколико карактеристичних коефицијената, у циљу поређења са коефицијентом инспектора, где је плата инспектора виша у односу на вишег саветника за 7,89%, у односу на информатичара и самосталног саветника за 15,79% и у односу на рачуновођу за 18,42%. Сва наведена радна места су у истом звању.

Ознака	Радно место	Стр. спрема	Коефицијент	Индекс
Ц067002	Инспектор	VII/2	38	100
Ц027010	Виши саветник	VII/2	35	92,11
Ј017026	Информатичар	VII/2	32	84,21
К017013	Самостални саветник	VII/2	32	84,21
Ј017093	Рачуновођа	VII/2	31	81,58

Законом о локалној самоуправи, чланом 34а. прописано је да за вршење општинских функција, **општински службеници имају право на плату ако функцију обављају професионално**, односно на накнаду за вршење функције ако функцију обављају непрофесионално. Плата професионалним општинским функционерима утврђује се у складу са законом којим се уређују зараде у јавном сектору. Уколико градоначелник обавља функцију **непрофесионално**, има право на накнаду у износу од **50% плате коју би примао да је функцију обављао професионално**. Додатак за радни стаж се не узима у обзир. Уколико заменик градоначелника обавља функцију непрофесионално, има право на исплату **највише 50% плате** коју би примао да је функцију обављао професионално. Висину плаћања утврђује градоначелник, водећи рачуна о обиму овлашћења заменика градоначелника. Додатак за радни стаж се не узима у обзир.

Члан општинског већа, изузев заменика председника општине, има право на накнаду за присуство седници општинског већа или седници радног тела општинског већа која **не може бити већа од 7,5 % плате** председника општине. Додатак за радни стаж се не узима у обзир.

Чланом 50а. прописано је да **инспекцијски надзор** врше непосредно **општински инспектори** као службена лица са посебним овлашћењима и одговорностима, у складу са законом којим се уређује инспекцијски надзор.

Велика Британија

У Великој Британији не постоји свеобухватно уређење инспекција на државном нивоу. Нема закона који системски регулише рад инспекција (већ је њихов рад регулисан посебним законима), нити постоји законска дефиниција инспектора, као ни једнообразно уређење статуса/положаја инспектора, нити једнообразан каријерни систем за инспекторе.

За разлику од Србије, у Великој Британији је мали број инспектора у статусу државног службеника. Већина инспектора је распоређена у оквиру локалних самоуправа, а да истовремено обављају послове у некој од агенција које се баве надзором (нпр. Овлашћени институт за заштиту животне средине (ЦИЕХ) – који врши

надзор над заштитом животне средине, јавним здрављем, безбедношћу хране, заштитом на раду и грађевинарством).

Статус инспектора није правно дефинисан, док поједини органи у својим посебним законима дефинишу статус инспектора. Овлашћења, дужности и одговорности инспектора, као и руководиоца инспекција, зависе од надлежне организације којој инспекција припада.

Плате инспектора у Великој Британији су у складу са платама државних службеника, док су плате инспектора у агенцијама које врше надзор одређене одлукама тих агенција и махом више него плате државних службеника. Није реткост да се инспектори у току своје каријере пређу у приватни сектор.

Оцењивање рада инспектора није стандардизовано услед великих разлика између посла који различити инспектори обављају. Оцењивање рада инспектора на локалу обухвата између осталог број спроведених надзора и откривених незаконитости, иако се у последње време све више инсистира на оцењивању заснованом на исходу. С друге стране, оцењивање рада инспектора запослених у агенцијама се врши у складу са циљевима и индикаторима перформанси сваке појединачне агенције.

Холандија

У Холандији не постоји кровни закон који регулише рад инспекција, већ је њихов рад регулисан посебним законима. Инспекције су груписане у десет (10) републичких инспектората, а постоји интенција за свеобухватним уређењем инспекција.

Руководиоци и инспектори имају статус државног службеника, а ради се на увођењу звања „инспектор“. Положај и радна места инспектора у великој мери зависе од инспектората којем инспектор припада. Инспектори и руководиоци су у обавези да промене врсту посла на сваких 5 до 7 година.

Плате инспектора су усклађене са платама осталих државних службеника. Млађим државним службеницима, укључујући млађе инспекторе, плата ће се повећавати у одређеном фиксном износу сваке године док не достигну максимални износ плате, под претпоставком да обављају посао на квалитетан начин. Генерални инспектори и руководиоци, инспектори у вишем звању и инспектори са специјализованим компетенцијама имају веће плате.

Не постоји фиксно време које инспектор треба да проведе на одређеној позицији, пре преласка у више звање. Прелазак у више звање искључиво зависи од компетенција самог инспектора и захтева за обављање одређеног посла. Постоји и опција бонуса на плату инспектора, уколико:

- су испуњени планови надзора
- су извори информација коришћени ефективно
- је спроведен надзор у циљу утрђивања чињеница и промене понашања надзираног субјекта
- је спроведен надзор у складу са свим процедурама
- је дошло до размене знања и информација између инспектора али и инспектора и надзраних субјеката.

2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ

1. ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ИНСПЕКЦИЈА СА ТЕРЕНА – РЕЗУЛТАТИ АНКЕТЕ СПРОВЕДЕНЕ У ОКТОБРУ 2021. ГОДИНЕ

Анкета је спроведена онлајн и у њој је учествовало 587 инспектора и 104 руководиоца инспекција на републичком, покрајинском и локалном нивоу, који су између осталог, одговарали на питања која се тичу положаја и материјалног статуса.

Од анкетираних инспектора, највећи проценат је био у звању саветника (53,9%), затим самосталног саветника (37,4%), млађег саветника (2,9%), сарадника (3,4%), вишег саветника (1%). Од анкетираних руководиоца инспекција, чак 82,7% је у звању самосталног саветника, 12,5% у звању вишег саветника, док је 1,9% ангажовано као државни службеник на положају.

1.1. Разматрање увођења посебног радног места „инспектор“:

Чак **82,7% анкетираних инспектора и руководиоца сматра би у систем требало увести и посебно радно место „инспектор“**, док 10% инспектора и 7,6% руководиоца сматра да то није потребно. У оквиру увођења посебног радног места „инспектор“, 30% анкетираних сматра да би ово звање требало једнообразно уредити, са посебним звањима у које се разврстава. Преко 84% анкетираних сматра да, уколико се уведе посебно звање „инспектор“, да би требало да се разврста у следећих пет звања:

- Млађи инспектор (висока стручна спрема и минимум 1 година стажа на пословима инспекцијског надзора)
- Инспектор I (минимум 3 године стажа на пословима инспекцијског надзора)
- Инспектор II (минимум 5 година стажа на пословима инспекцијског надзора)
- Виши инспектор (минимум 10 година стажа на пословима инспекцијског надзора)
- Главни инспектор (минимум 15 година стажа на пословима инспекцијског надзора)

По мишљењу анкетираних, разврставање би се вршило на основу:

- обима овлашћења инспектора
- нивоа образовања инспектора
- броја година радног стажа на пословима инспекцијског надзора
- просечног броја спроведених надзора на месечном нивоу
- обима закона и подзаконских аката чију примену инспектор контролише
- величине територије коју инспектор покрива

Омогућавање приправничког стажа је препознато као веома важан начин за учење посла код свих инспекција, а чак 76,9% руководиоца и 68,1% инспектора сматра да у инспекцијама није обезбеђен довољан број приправничких места за будуће инспекторе.

1.2. Каријерно напредовање инспектора

Свега 14,5% анкетираних инспектора је пре 2020. године каријерно напредовало, док је од 1. јануара 2020. до октобра 2021. године 27,3% анкетираних инспектора каријерно напредовало, махом у звање самосталног саветника. Руководиоци инспекција су нешто чешће напредовали пре 2020. године, када је њих 31,7% каријерно напредовали, док је од 1. јануара 2020. тај проценат нешто нижи и износи 18,8%.

Омогућавању пораста каријерног напредовања инспектора допринело је усвајање Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника ("Сл. гласник РС", бр. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015, 113/2015, 16/2018, 2/2019, 4/2019, 26/2019, 42/2019 и 56/2021), којом је омогућено да сви државни службеници који обављају послове инспекцијског надзора, а који испуњавају тражене услове, пређу у звање самосталног саветника. Преласком и више звање, повећана су и примања ових инспектора.

Од анкетираних инспектора, свега 18,8% њих је хоризонтално напредовало кроз платне разреде, док је тај проценат код руководилаца већи и износи 42,5%.

1.3. Вредновање рада инспектора

Један од разлога за недовољно напредовање инспектора лежи у неадекватном оцењивању рада државних службеника, који је у великој мери неприлагођен инспекторима. Обе групе испитаника су сагласне да се **рад инспектора не оцењује адекватно** и да су потребна побољшања.

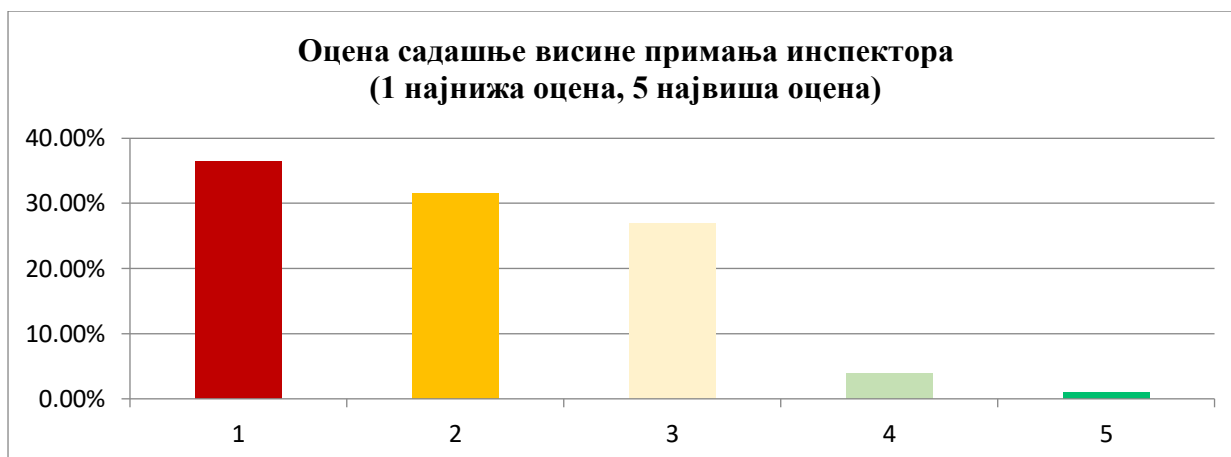
Приликом оцењивања годишњих циљева инспектора, инспектори као проблем истичу непредвидљив број ванредних контрола, које могу негативно да утичу на испуњење годишњег плана редовних и саветодавних надзора, поготово имајући у виду надзор над применама мера за спречавање ширења вируса ЦОВИД-19, који је током 2020. и 2021. године веома заступљен. Осим тога, инспектори истичу постојећа мерила за вредновање рада инспектора као субјективна. Проблем приликом оцењивања рада инспектора истичу и руководиоци, где 26,7% испитаних руководилаца истиче да су постојећа мерила за вредновање радне успешности државних службеника непримењива за оцењивање инспектора.

1.4. Плате инспектора

И инспектори и руководиоци као **највећи проблем који доприноси незадовољству** и одливу кадрова из инспекција наводе материјални фактор, односно **недовољно високе плате**. Овог становишта је чак 99,6% анкетираних инспектора и 97% анкетираних руководилаца.

1.5. Процена садашње висине примања

Чак **36,5% испитаних инспектора оцењује садашњу висину примања инспектора најнижом оценом -1 (недовољном)**, 31,2% оценом 2 (довољном), 26,9% оценом 3 (добром), 3,9% примања оцењује оценом 4 (врло добро), док само 1% испитаних инспектора примања оцењује оценом 5 (одлично).



Графикон 1 - Оцена висине садашњих примања инспектора

Руководиоци инспекција имају нешто бољу перцепцију о висини примања, с тим што и даље преко 36% руководилица оцењује примања оценом 1, 30,8% руководилица оцењује примања оценом 2 и 3, док 7,4% сматра да примања инспектора заслужују оцену 4, а свега 4,2% испитаних руководилица даје оцену 5.

1.6. Критеријуми за увећање плате инспектора

И руководиоци и инспектори сагласни су да треба да постоје одређени критеријуми за увећање плате, приликом одређивања висине коефицијената за вредновање рада инспектора. Предложено је да следећи критеријуми буду узети у обзир приликом одређивања коефицијената:

- посебна овлашћења;
- посебне обавезе (дужности);
- посебне одговорности;
- потребна знања и квалификације;
- додатно оптерећење на раду;
- однос донетих и извршених управних мера и
- рад викендом.

1.7. Висина увећања плате

Жељени проценат увећања плате:

- 5% - за 0,5% инспектора и 4% руководилица
- 10% - за 4,3% инспектора и 1% руководилица
- 15% - за 4,5% инспектора и 4,3% руководилица
- 20% - за 29,8% инспектора и 36,5% руководилица
- 25% - за 8,5% инспектора и 8,6% руководилица
- 30% - за 36,9% инспектора и 33,3% руководилица

Највећи проценат инспектора и руководилица сматра да би повећање плате требало да буде у распону од 20% до 30%, док преко 16% инспектора сматра да би повећање требало да буде и веће од 50%.

1.8. Додатак на плату - критеријуми за оцењивање успешности рада инспектора

С обзиром да је **85% инспектора и руководиоца** истакло да је **потребно уврстити одређене критеријуме приликом оцењивања успешности рада инспектора као додатак на плату**, у наставку су предлози за критеријуме које су анкетирани идентификовали као важне:

- степен остварења циљева које инспекција тежи да оствари у планираном периоду (унапређење стања у области под надзором – побољшано управљање ризицима, повећање ефикасности и делотворности инспекцијског надзора и извршења, проширење обухвата и повећање броја инспекцијских надзора са дугорочним смањењем тежине незаконитости, повећање превентивног деловања, смањен број незаконитости у односу на претходни период планирања, повећана усклађеност поступања надзираних субјеката са прописима, допринос развоју области под надзором сагласно стратешким циљевима развоја ових области, у складу са делокругом инспекције и слично)
- степен/проценат извршења плана инспекцијског надзора, односно број/проценат редовних (планираних) инспекцијских надзора, предвиђених службених саветодавних посета и других планираних активности
- број/проценат службених саветодавних посета и других облика превентивно-саветодавног деловања
- број спроведених инспекцијских надзора
- број/проценат спроведених ванредних инспекцијских надзора
- број/проценат инспекцијских надзора у којима су утврђене незаконитости/неправилности, односно повећање броја утврђених незаконитости/неправилности
- број/проценат инспекцијских надзора без утврђених незаконитости/неправилности, односно смањење броја утврђених незаконитости/неправилности
- сложеност предмета (сложеност доказних радњи, чињеничних и правних питања, облик јавног интереса, степен ризика, степен хитности у поступању, број странака, вредност предмета и др.)
- квалитет рада – законитост поступања (број жалби и другостепених поступака/број покренутих управних спорова, проценат поништених решења)
- број/проценат обрађених представки
- број изречених управних мера
- број/проценат извршених управних мера
- број поднетих захтева за покретање прекршајног поступка, односно издатих прекршајних налога, поднетих пријава за привредне преступе и кривичних пријава
- рад на терену
- непосредан контакт са надзираним субјектима
- рад у сменама/викендом

1.9. Накнада трошкова

Како се инспектори у току рада сусрећу са трошковима које неретко морају да надокнађују из својих средстава, **93% анкетираних сматра да је потребно увећати накнаде трошкова инспектора**, с обзиром да су се одређене накнаде показале као недовољне. По мишљењу свих анкетираних, трошкови које би било неопходно надокнадити у већем обиму су рад на терену (што сматра 57% испитаника) и трошкови службеног пута (по мишљењу 31% испитаника).

3. ПРЕПОРУКЕ

1. Увођење посебног додатка ма плату а обављање послова инспекцијског надзора

1.1. Инспекцијски додатак на плату са варијабилним делом који припада инспекторима на терену

Прва препорука се односи на увођење посебног додатка на плату за инспекторе, односно запослене који обављају инспекцијске послове - послове инспекцијског надзора у складу са Законом о инспекцијском надзору (даље: инспекцијски додатак). Он се не би везивао за орган, попут институционалног додатка, него за запослене - инспекторе, разврстане у ово радно место и посебна звања у складу са првом препоруком поглавља о радном мсту и звањима инспектора, који раде на пословима канцеларијског и теренског инспекцијског надзора, праћења стања и процене ризика, припреме плана инспекцијског надзора, извештавања, унутрашње контроле, извршења решења, правног заступања и другим пословима инспекцијског надзора, у складу са Законом о инспекцијском надзору. Додатак би се односио на инспекторе свих нивоа јавне власти - Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе (град и општина), као и градска општина.

Укупан додатак за све наведене инспекторе би био у износу од 20%, а додатних 10% би се односио на инспекторе који раде директно у инспекцијском надзору на терену, на име отежаних услова рада који са собом носи рад на терену, са странкама.

За ванредне резултате рада би се у овом случају исплаћивала посебна награда, независно од инспекцијског додатка.

Додатно увећање до 10% основне плате, независно од прва два припадало би руководиоцима - групе (2%), одсека (4%), одељења (6%), сектора (8%) и органа у саставу инспектората (10%), по основу руковођења.

Напомена: *Предност ове препоруке је та што би инспекторима на терену на неки начин били "рефундирани" одређени трошкови настали на терену или службеном путу, а које понекад сnose из личних средстава, како је наведено у анкети.*

1.2. Инспекцијски додатак на плату са варијабилним делом који зависи од резултата рада

Друга препорука која би била алтернатива првој и односила би се на увођење инспекцијског додатка на плату у смислу фиксног дела (20%) који би се као и у претходној препоруци односио на све инспекторе и варијабилног дела (до 10%), који би био у директној вези са постигнутим резултатима рада, утврђених приликом вредновања радне успешности. За спровођење ове препоруке, било би неопходно ближе прописати критеријуме, јер би овај додатак представљао део плате за месец у коме је инспектор испунио постављене услове.

Као и у првој препоруци, додатно увећање до 10% основне плате, независно од прва два припадало би руководиоцима - групе (2%), одсека (4%), одељења (6%), сектора (8%) и органа у саставу инспектората (10%), по основу руковођења.

2. Увећање плате инспектора изменом Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима

Препорука која се базира на измени постојеће уредбе којом су прописани основни и додатни коефицијенти за запослене у аутономним покрајинама и локалним самоуправама, као и одређена увећања иницирана је различитим тумачењем и применом у пракси приликом одређивања процентуалног увећања плата, као и поновним одлагањем примене закона којим би ова питања решила.

Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима би требало да престане да се примењује применом Закона о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе ("Сл. гласник РС", бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019 и 157/2020). Међутим, овај закон је до сада одлаган више пута, а Влада Републике Србије је усвојила Предлог закона о изменама и допунама Закона о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, којим се поново одлаже почетак примене, и то од 1. јануара 2025. године.

Потребно је уједначити тумачење и примену Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима, и то:

- Уједначавање примене уредбе у АП и ЈЛС уношењем одредбе да увећање плате за инспекторе буде 20%.
Тиме се избегавају изузето велике разлике у увећањима плата инспектора у ЈЛС- на пр. у Зајечару је увећање 0%, Крушевцу 4%, Бору 5%, и у бројним другим углавном мањим општинама, док је у У Чачку 20%, Ужицу 20%, Аранђеловцу 20%, Новом Саду 20%. Сомбору 20%, Лебану 20%, Трговишту 20%, Обеновцу 20%, Барајеву 20%, Новом Пазару 20%, Крупњу 20%, Црној Трави 20%, Пожаревцу 20%, Параћину 20% Кладову 20%, и тд.
Поред наведеног, исправила би се и нелогичност да поједине службе у неким срединама, као што су рачуноводство, комунална милиција итд. по уредби имају додатак од 10%, а да инспекције у тим срединама или немају никакав или имају мањи додатак од наведених служби, што је свакако неоправдано и ствара неосноване и неправедне односе у систему плата.
- Решавање спорног питања плата главних инспектора и шефова одсека у инспекцијама уношењем у Уредбу одредбе да „У инспекцијским органима укупно увећања плате главним инспекторима и шефовима одсека по основу руковођења не може бити веће од 10%“
- Прецизирање Уредбе у смислу да се право на увећање од 20 % односи на све категорије инспектора укључујући пореску и буџетску инспекцију“ те брисање одредбе да се буџетској инспекцији увећање плате 10%.

На основу искуства инспектора са терена, постоји неуједначено тумачење наведене уредбе. Наиме, иако је запосленом који ради на пословима инспекцијског теренског надзора у непосредном контакту са субјектима надзора омогућено повећање зараде до 20%, иста могућност није остављена руководиоцима/главним инспекторима и шефовима одсека. Већина јединица локалних самоуправа извршила је увећање коефицијента запосленима који обављају послове теренског инспекцијског надзора у непосредном контакту са субјектима надзора. Међутим, у једном броју ЈЛС решења о увећању коефицијента по наведеној Уредби нису добили главни инспектори и шефови одсека – инспектори који руководе секторима односно одселима, тумачећи и примењујући члан 5. став 3. који прописује да запосленом који има право на увећање

коэффициента по више основа из става 2. овог члана, укупно увећање коефицијента не може бити веће од 10% (исти имају увећани коефицијент на основу руковођења унутрашњом јединицом).

Осим тога, потребно је и да све инспекције буду уврштене у наведену Уредбу, с обзиром да тумачење Уредбе као примењиве на пореске и буџетске инспекторе често изостаје. У том смислу, потребно је да све инспекције буду обухваћене Уредбом на основу посебности обављања послова инспекцијског надзора, како би се елиминисала могућност различитог тумачења и примене.

Применом ове препоруке би се избегао неједнак и неравноправан третман инспектора, те би сви инспектори у складу са Уредбом имали право на повећање зараде.

3. Награда за ванредне резултате у раду инспектора

Ова препорука се односи на признања и новчане награде за остварене ванредне резултате у раду. Награда би се додељивала за:

- изузетна достигнућа у обављању послова инспекцијског надзора,
- ванредни допринос унапређењу рада службе,
- јачању угледа службе у својој области рада,
- креативан рад, иновације или други вид стваралаштва који је у знатној мери допринео резултатима рада службе.

Слично решење постоји у Закону о пореском поступку и пореској администрацији, као и пратећем правилнику. Такође, сличан систем је присутан и у земљама региона, на пример Северна Македонија, где је донето посебно Упутство за додељивање новчане награде инспектору, а у БиХ, у Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ и Републици Српској, у Посебном колективном уговору за запослене у органима управе Републике Српске - за све.

У конкретном случају, за спровођење ове препоруке требало би да министар пропише ближе критеријуме, висину и сл. а обрачун и исплата би се вршили на основу акта Владе, што мислим да је изводљиво, с обзиром да се ради о годишњој награди.

Рачунски, могуће је везати се или за личну плату инспектора или за просечну у РС, званично објављену.

Сходно наведеном, за реализацију наведене препоруке, потребно је извршити и допуну Закона о буџету РС за 2022. годину, како би и инспектори на покрајинском и локалном нивоу власти могу бити покривени изузетком, одлуком Владе, односно надлежног покрајинског или локалног органа.

5. Дневнице за службени пут инспектора у земљи

Не постоји могућност селективног увећања дневнице одређеној категорији државних службеника без промене прописа, с обзиром на чињеницу да су Уредбом уређени услови под којима државни службеници и намештеници остварују право на накнаду трошкова који настају у вези с њиховим радом у државном органу, начин накнаде и висина накнаде трошкова, као и висина отпремнине. Практично, било каква промена висине дневнице условила би и промену Уредбе. Тако, у Уредби би се направило изузеће за инспекторе које би захтевало и прецизирање висине дневнице.

Уредбом о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника ("Сл. гласник РС", бр. 98/2007 - пречишћен текст), дневница за државне

службенике и намештенике била је прописана у висини од 5% просечне месечне зараде по запосленом у привреди Републике Србије, према последњем коначном објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике на дан поласка на службено путовање и важила је до 13. октобра 2015. године. Последњи пут је просечна зарада по запосленом у привреди Републике Србије објављена за децембар 2010. године, када је износила 51.165 динара и дневница рачуната на бази тог податка износила је 2.558,25 динара. Од тада, наведени податак се више не објављује.

Од децембра 2010. године, објављује се само податак о просечној заради у Републици Србији, која према последњем објављеном податку објављеном за септембар 2021. године износи 89.980,00 динара. Када би се та основица применила, дневница би износила 4.499,00 динара.

Одредбом члана 18. став 1. тачка 2) Закона о порезу на доходак грађана ("Сл. гласник РС", бр. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - др. закон, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - испр., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - одлука УС, 7/2012 - усклађени дин. изн., 93/2012, 114/2012 - одлука УС, 8/2013 - усклађени дин. изн., 47/2013, 48/2013 - испр., 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн., 57/2014, 68/2014 - др. закон, 5/2015 - усклађени дин. изн., 112/2015, 5/2016 - усклађени дин. изн., 7/2017 - усклађени дин. изн., 113/2017, 7/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018, 4/2019 - усклађени дин. изн., 86/2019, 5/2020 - усклађени дин. изн., 153/2020, 156/2020 - усклађени дин. изн., 6/2021 - усклађени дин. изн. и 44/2021) прописано је да се не плаћа порез на зараде на примања запосленог од послодавца по основу дневнице за службено путовање у земљи - до 2.425 динара по основу целе дневнице, односно до припадајућег износа за половину дневнице, утврђене на начин и у складу са прописима надлежног државног органа.

Сходно наведеном, препорука за увећање износа дневница запосленима који раде на инспекцијским пословима у износу од 2,5% просечне месечне зараде по запосленом у Републици, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике је изпод неопорезивог износа, утврђеног Законом о порезу на доходак грађана. Исплата у овом периоду, према објављеном податку за септембар износила би 2.249.50 динара.

ПРЕПОРУКА ЗА УВЕЋАЊЕ ИЗНОСА ДНЕВНИЦА:

У Уредби о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника ("Сл. гласник РС", бр. 98/2007 - пречишћен текст, 84/2014, 84/2015 и 74/2021) у члану 9. после става 1. додаје се став 2. и гласи:

"Изузетно од става 1. овог члана, запосленима који раде на инспекцијским пословима исплаћује се дневница за службено путовање у земљи у висини од 2,5% просечне месечне зараде по запосленом у Републици, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике."

КАЛКУЛАЦИЈА И ФИНАНСИЈСКО ИСКАЗИВАЊЕ ФИСКАЛНОГ УТИЦАЈА, ОДНОСНО ПРОЈЕКТОВАНОГ УТИЦАЈА ОПЦИЈА НА ЈАВНИ БУЏЕТ

Обрачун увећања плата инспектора, чији број према последњем податку износи 4.400 укупно, на свим нивоима власти.

За постојеће инспекторе, обрачун повећања плате је извршен на основу коефицијента 3,16 - самостални саветник.

Прерачун за увећање плате за инспекторе, у укупном износу (брuto 2) од 30%, за 2.300 запослених на републичком нивоу износи око 1.100.000.000 динара:

Увећање плата инспекторима у АПВ износи, уз увећање од 10%, за 200 запослених износи око 36.000.000 динара.

Увећање плата инспекторима у јединицама локалне самоуправе износи са увећањем од 13% око 420.000.000 динара.

Посебан приказ повећања плата постојећих службених лица који би били разврстани у радна места и звања инспектора који обављају послове инспекцијског надзора који не обухватају поступке теренског надзора у Републици - укупно 115 запослених (5% од 2.300) износи око 51.000.000 динара.

Посебан приказ повећања плата постојећих службених лица који би били разврстани у радна места и звања инспектора који обављају послове инспекцијског надзора који не обухватају поступке теренског надзора у јединици локалне самоуправе - укупно 95 запослених (5% од 1.900) износи око 21.000.000 динара.

На крају, **увећања плате на основу руковођења** заснована су на процени да има око 820 запослених који припадају руководећем кадру. Додатно увећање по основу руковођења пројектовано је по коефицијенту вишег саветника 4,58, у односнy на основну плату на следећи начин:

- руководицац групе 2% (40% руководећег кадра),
- руководицац одсека 4% (25% руководећег кадра),
- руководицац одељења 6% (20% руководећег кадра),
- руководицац сектора 8% (10% руководећег кадра) и
- руководицац органа у саставу инспектората 10% (5% руководећег кадра).

Укупан износ увећања по основу руковођења на годишњем нивоу износи око 90.000.000 динара. Обрачун је извршен применом припадајуће стопе, на коефицијент 4,58, без увећања.

Обрачун накнаде трошкова за службени пут у земљи извршен је на бази претпоставке је да ће сваки запослени (2300 + 200) имати у просеку 5 радних дана месечно проведених на службеном путу, односно 48 радних дана годишње (11 месеци), без ноћења у месту надзора, што би по постојећем износу дневнице од 150,00 динара износило укупно 7.200 динара по запосленом на годишњем нивоу, односно за све запослене око 9.200.000 динара. Дневнице за инспекторе у јединицама локалне самоуправе нису пројектоване. Пројекција износа дневница рађена је на бази укупног износа дневнице од 2.500,00 динара, због очекиваног раста просечне плате у Републици Србији, у ком случају је разлика између постојеће и очекиване дневнице 2.350,00 динара. Када се узме у обзир предложени износ повећања дневнице у износу од 2.350,00 динара, укупан износ по запосленом на годишњем нивоу би износио 112.800 динара годишње, односно 282.000.000 динара за 2.500 запослених на републичком и покрајинском нивоу.

Резиме:

Потребна додатна финансијска средства за увећање плата постојећим запосленим у инспекцијском надзору, по појединим нивоима власти приказана су у наредној табели (сви са максималним износом од 30% у укупном износу од око 1.900.000.000 динара, увећање по основу руковођења, као и увећање плата других запослених и накнаде трошкова на име увећаног износа дневнице.

Републички ниво		
411 - повећање 30%	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	880.000.000
412- повећање 30%	Социјални доприноси на терет послодавца	141.000.000
411 - увећање руководиоцима	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	43.000.000
412 - увећање руководиоцима	Социјални доприноси на терет послодавца	7.000.000
411 - увећање осталим запосленима	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	44.000.000
412 - увећање осталим запосленима	Социјални доприноси на терет послодавца	7.200.000
41	Расходи за запослене	1.122.200.000
4221111	Трошкови дневница (исхране) на службеном путу	270.000.000
41+42	Укупни трошкови плата и накнада трошкова - републички ниво	1.392.200.000
Покрајински ниво		
411 - повећање 30%	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	31.000.000
412- повећање 30%	Социјални доприноси на терет послодавца	5.100.000
411 - увећање руководиоцима	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	4.000.000
412 - увећање руководиоцима	Социјални доприноси на терет послодавца	700.000
41 укупно покрајински ниво	Расходи за запослене	40.800.000
4221111	Трошкови дневница (исхране) на службеном путу	12.000.000
41+42	Укупни трошкови плата и накнада трошкова - покрајински ниво	52.800.000
Локални ниво		
411 - повећање 30%	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	360.000.000
412- повећање 30%	Социјални доприноси на терет послодавца	58.000.000
411 - увећање руководиоцима	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	31.000.000
412 - увећање руководиоцима	Социјални доприноси на терет послодавца	5.100.000
411 - увећање осталим запосленима	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	18.000.000
412 - увећање осталим запосленима	Социјални доприноси на терет послодавца	3.000.000
41	Расходи за запослене - укупно локални ниво	475.100.000

Укупно 41	УКУПНО ПЛАТЕ И ДОПРИНОСИ НА ТЕРЕТ ПОСЛОДАВЦА	1.638.100.000
СВЕГА 41+42	СВЕГА ПЛАТЕ И НАКНАДА ТРОШКОВА	1.920.100.000

***Напомена:** У табели су, ради свеобухватности и потпуности прегледа, приказана сва предложена увећања плате, са масималним износом увећања од 30%.

У случају опредељења за другачији начин увећавања плате, са мањим процентом увећања, попут фиксног и варијабилног дела (20% + до 10%), а под претпоставком и проценом да половина запослених оствари додатак у износу од 10%, укупан утицај на буџет износио би око 1.500.000.000 динара.

Укупна средства на име плата (брuto 2) на републичком нивоу би била нижа од приказаног за око 170.000.000 динара. На покрајинском нивоу умањење је пројектовано на око 15.000.000 динара, а на локалном око 150.000.000 динара. Укупан износ умањења у односу на максимално увећање износио би око 335.000.000 динара.

Буџет	Износ у динарима
Републички ниво	1.222.200.000
Покрајински ниво	37.800.000
Локални ниво	325.100.000
Укупно:	1.585.100.000

САМОСТАЛНОСТ У РАДУ, ИНТЕГРИТЕТ И ПРАВНА ЗАШТИТА ИНСПЕКТОРА

1. ПРАВНИ ОКВИР

А. Самосталност у раду инспектора

1. Самосталност органа

Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон) утврђује се у члану 7. самосталност органа у вршењу својих послова, радом у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката. Органи државне управе поступају и стручно, непристрасно и политички непристрасно, према правилима струке и дужни су да сваком омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права, обавеза и правних интереса.

И Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење) у члану 12. став 1. прописује да орган поступа у управној ствари самостално, у оквиру својих овлашћења.

Самосталност органа управе утврђена је делокругом и надлежношћу тог органа. Самосталност органа управе је функционална самосталност, за разлику од организационе самосталности органа, а креће се у оквирима датим законом и другим прописима. Органу, према томе, нико не може и не сме давати налоге како ће да води конкретан поступак, какво чињенично стање ће да утврди и какво решење ће да донесе, нити би орган могао прихватити таква наређења. Али, рад органа подложен је надзору и контроли надлежних органа - другостепеног органа, независног органа, јавног тужиоца и суда. Међутим, тиме није искључена самосталност органа управе у утврђивању чињеничног стања и правилној примени закона и других прописа на утврђено чињенично стање.

У складу са чланом 8. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 - исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - одлука УС, 72/12, 7/14 - одлука УС, 44/14 и 30/18 - др. закон), Влада надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката и усклађује њихов рад, ли је државна управа самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади (члан 136. став 1. Устава).

Решавање у управним стварима је један од најважнијих послова органа државне управе, покрајинске аутономије и локалне самоуправе, где је самосталност од кључног значаја.

2. Појам и обележја самосталности инспектора у раду

1) Основна обележја и основни законски оквир

Начело самосталности из члана 12. Закона о општем управном поступку примењује се и на овлашћена службена лица - инспекторе. Став 2. овог члана утврђује да овлашћено службено лице самостално утврђује чињенично стање и, на основу тога, примењује законе и друге прописе на управну ствар. Самосталност овлашћеног службеног лица у органу је, као и самосталност органа – функционална самосталност.

Самосталност инспектора у раду и вршењу инспекцијских овлашћења је битна карактеристика - тачније једно од кључних обележја струке инспектора. Посао инспектора карактерише самосталан рад без непосредног надзора претпостављеног и доношење одлука у сложеним случајевима, уз општа усмерења и упутства руководиоца у виду утврђеног плана инспекцијског надзора и налога за инспекцијски надзор. У обављању послова инспектора у пуној мери остварује се начело самосталности из члана 12. Закона о општем управном поступку, које је посебно изражено у члану 49. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 - др. закон и 95/18). Самосталност инспектора у раду значи да је ово овлашћено службено лице самостално у вршењу инспекцијског надзора и обављања других инспекцијских послова, вођењу поступка, извођењу доказа, утврђивању чињеница, доношењу одлука, примени закона и других прописа на утврђено чињенично стање, изрицању управних мера и давању препорука. Истовремено, инспектор, као и друго овлашћено службено лице, за свој рад лично одговара. Самосталност у решавању омогућава инспектору да самостално утврђује чињенице и околности у инспекцијском надзору и службеној саветодавној посети, и да, на основу слободне оцене доказа и утврђених чињеница и околности у сваком конкретном случају, утврђује да ли постоје незаконитости, неправилности, недостаци или пропусти, и, у случају да утврди да постоје и да је потребна интервенција, изриче мере и даје препоруке. Посао инспектора је такве врсте и природе да захтева да се обавља самостално, без незаконитог спољашњег утицаја, ограничења, наговарања, притисака, претњи или мешања, те да инспектор брани самосталност од политичких притисака, интервенција и утицаја. У случају угрожавања или нарушавања самосталности инспектор ће потражити заштиту од руководиоца, унутрашње контроле инспекције или другог надлежног органа.

Самосталност инспектора ограничена је планом инспекцијског надзора и издавањем налога за инспекцијски надзор, у складу са законом, као и других законитих налога од стране руководиоца. Самосталност инспектора ограничена је законом и тако што је инспектор обавезан да поступи по законитом налогу или законитом захтеву другостепеног органа, независног органа, надзорног органа, управне инспекције, јавног тужиоца и суда.

Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18 и 157/20) у члану 6. уређује одговорност за рад државног службеника, утврђујући да државни службеник одговара за законитост, стручност и делотворност свог рада и да нико не сме вршити утицај на државног службеника да нешто чини или не чини

супротно прописима. Чланом 82. став 2. истог закона прописано је да се при оцењивању државних службеника вреднују мерила за оцењивање, и то, између осталог, самосталност.

И Закон о запосленим у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 - др. закон) у члану 16. ст. 1. и 2. прописује да је службеник дужан да поступа у складу с Уставом, законом и другим прописом, према правилима струке, непристрасно и политички неутрално и да нико не сме вршити утицај на службеника да нешто чини или не чини супротно прописима. Овај закон, такође, у члану 132а став 2. прописује да се при оцењивању вреднују мерила за оцењивање, и то, између осталог, самосталност.

Самосталност инспектора, сагласно члану 49. Закона о инспекцијском надзору, значи да нико не сме искоришћавањем службеног положаја или овлашћења, прекорачењем граница својих овлашћења, невршењем своје дужности или на други начин онемогућавати или ометати инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора у обављању инспекцијског надзора и предузимању мера и радњи на које је овлашћен. Самосталност инспектора ограничена је једино овлашћењима и дужностима које има, тј. која су му утврђена законом и другим прописом заснованим на закону. Свакако, самосталност није неограничена и не може представљати и прерасти у самовољу, већ је везана законом и другим прописом који је заснован на закону.

Утврђена је и у Кодексу понашања и етике инспектора, који је донела Координациона комисија за инспекцијски надзор 2018. године, а проистиче и из кодекса којима се утврђује понашање државних службеника и запослених у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

2) Инспектор – овлашћено службено лице које ужива самосталност у раду и кривичноправну заштиту

У члану 39. став 1. Закон о општем управном поступку одређује да орган поступа у управној ствари преко овлашћеног службеног лица. У ставу 2. истог члана овај закон дефинише да је овлашћено службено лице - оно лице које је распоређено на радно место које чине и послови вођења поступка и одлучивања у управној ствари, или само послови вођења поступка или предузимања појединих радњи у поступку.

Закон о инспекцијском надзору, у уводним одредбама којима се одређује значење израза – члан 3. тачка 2), утврђује да је инспектор - службено лице са посебним овлашћењима, обавезама и одговорностима прописаним законом, које испуњава услове за обављање инспекцијског надзора, врши инспекцијски надзор и ужива кривичноправну заштиту прописану законом. Овај закон у члану 46. став 1. одређује да послове инспекцијског надзора надлежна инспекција врши преко инспектора.

Самосталност инспектора се огледа у два правца: самосталност код извођења доказа и утврђивања чињеничног стања, у складу са начелом истине и слободне оцене доказа из члана 10. Закона о општем управном поступку, и самосталност у примени материјалних прописа на утврђено чињенично стање, извођењу одговарајућих

закључака о законитости пословања и поступња надзираног субјекта и доношењу одлуке у конкретној управној ствари, односно доношењу решења.

Инспектор, који је овлашћено службено лице поступка инспекцијског надзора, као посебног управног поступка, и других поступака које води, има посебна овлашћења, али и посебне дужности и одговорност. Због тога ужива кривичноправну заштиту као службено лице, у складу са Кривичним закоником („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 - исправка, 107/05 - исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19).

Најзначајнија радња коју предузима инспектор, као овлашћено службено лице које је самостално у раду, је доношење решења којима одлучује о правима и обавезама надзираних субјеката, односно странака у поступку, и изричу управне мере у случају вероватних или постојећих незаконитости, у складу са посебним законом, Законом о инспекцијском надзору и Законом о општем управном поступку. У члану 141. став 1. Закона о општем управном поступку, којим се уређује решење, прописано је да оно садржи потпис овлашћеног службеног лица, које га доноси, а у поступку инспекцијског надзора је то инспектор. У односу на одређене недостатке претходног системског законодавства, односно претходно важећег Закона о општем управном поступку, одакле је потицало схватање да руководицац има првенство у доношењу решења, Закон о општем управном поступку у члану 39. став 3. изричито прописује да ако службено лице није одређено, решење у управном поступку доноси руководицац органа. Тиме се утврђује овлашћење и дужност овлашћеног службеног лица - инспектора да доноси и потписује решење у управном поступку, односно у поступку инспекцијског надзора (као посебном управном поступку), а тек ако нема овог службеног лица, односно ако оно, уз придржавање прописа, није одређено, онда руководицац доноси и потписује решење. Ради правне перфектности, потребно је и постоји законска обавеза да овлашћена службена лица – инспектори, који испуњавају законске услове за доношење решења, и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органу буду одређени као службена лица са тим овлашћењем. Из изложеног следи одредба члана 141. став 7. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да решење потписује овлашћено службено лице које га доноси, односно руководицац органа. Чланом 23. став 2. Закона о државној управи прописано је да министар, између осталог, доноси решења у управним и другим појединачним стварима. Међутим, имајући у виду цитиране одредбе Закона о општем управном поступку и Закона о инспекцијском надзору, као посебних закона у односу на Закон о државној управи, који имају предност у примени у односу на Закон о државној управи, за доношење решења у управном поступку од стране министра, неопходно је да је законом – општим или посебним – изричито прописано у којим поступцима и управним стварима министар непосредно доноси решење, или да овлашћено службено лице које доноси решење није одређено, па би се активирало супсидијарно овлашћење министра на доношење решења у управном поступку, у складу са чланом 39. став 3. Закона о општем управном поступку. Притом, министар може да овласти руководиоце унутар органа (државни секретар, помоћник министра, директор органа у саставу министарства и др.) да доносе решења у управном поступку. Такође, министар, у складу са чланом 59. Закона о државној управи, доноси решења у другостепеном управном поступку, и такође може да овласти руководиоце унутар органа да доносе ова решења по овлашћењу министра. Како је изложено, насупрот другостепеном поступку, у првостепеном поступку важи

обрнуто правило - решење доноси овлашћено службено лице, а ако оно није одређено, онда решење доноси руководилац органа, који може на доношење решења овластити руководиоце унутар органа.

Инспектор, који је овлашћен и дужан да самостално поступа према закону и другом пропису, поступа у складу са чланом 7. Закона о општем управном поступку, којим је утврђено начело заштите права странака и остваривања јавног интереса, према коме је орган, који поступа преко овлашћеног службеног лица, дужан да омогући странци да што лакше заштити и оствари своја права и правне интересе, али не на штету права и правних интереса трећих лица, нити јавног интереса.

Повреда самосталности инспектора, као овлашћеног службеног лица, може имати за исход и поништавање коначног решења применом члана 183. став 1. тачка 5) Закона о општем управном поступку. Наиме, ако је решење донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи – биће поништено. Другостепени орган или надзорни орган решењем ће на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично поништити коначно решење. Ако не постоји другостепени орган и надзорни орган решење ће поништити орган који је донео коначно првостепено решење.

3) Извођење и слободна оцена доказа, утврђивање чињеница и доношење одлука

Да би инспектор могао да самостално донесе одлуку у поступку инспекцијског надзора, неопходно је да утврди одлучне чињенице, тј. чињенице на којима се одлука заснива. Инспектор одлучује по свом уверењу које чињенице узима као доказане, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка. У питању је слободна оцена доказа из члана 10. став 2. Закона о општем управном поступку, кроз коју се изражава самосталност у раду инспектора.

Чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари утврђују се доказима. Доказ представља основ из којег се изводи закључак о истинитости или неистинитости чињеница које се утврђују у поступку, а од којих зависи одлука у поступку. Доказивање почиње када орган установи које су то чињенице и које су од њих спорне. Општепознате чињенице се не доказују, као ни чињенице чије постојање закон претпоставља, а дозвољено је доказивати да оне не постоје, ако законом другачије није одређено. О управној ствари може да се одлучи на основу чињеница које нису потпуно утврђене или које се доказима само посредно утврђују (чињенице које су учињене вероватним), као што је то случај у погледу чињења вероватним чињеница које изискују одређивање превентивне мере.

Чињеница је у поступку инспекцијског надзора доказана када је код поступајућег инспектора створила уверење и убеђење да постоји, да је истинита, недвојбена и неспорна, чему не противурече друге чињенице.

Доказна средства у поступку инспекцијског надзора су: исправе; увиђај; вештачење; сведоци и изјава странке. Посматрајући доказе према њиховом значају и

фактичкој важности у поступку инспекцијског надзора, сматрамо да су, према природи и сврси инспекцијског надзора, основна доказна средства за утврђивање чињеничног стања и доношења одлуке на основу утврђених чињеница у поступку инспекцијског надзора – подаци прикупљени по службеној дужности или од странке, укључујући увид у документацију/исправу, фотографије, предмети и други материјални докази, увиђај, односно непосредно опажање инспектора, налази лабораторија и други облици вештачења, тј. материјални докази. У том смислу, налазимо да су персонални докази - сведоци (сведочење) и изјава странке – у поступку инспекцијског надзора, ипак, својеврсна помоћна доказна средства, уз основна – материјална доказна средства. Закон, свакако, не прави формалну градацију између доказне снаге ових доказних средстава, нити може то да учини, али су заправо, фактички - према природи овог поступка, његовог циља и предмета – важнији и поузданији материјални докази од персоналних доказа. Персонални докази (сведоци, изјава странке) су, фактички и геберално посматрано, мање објективни, односно подложнији су субјективни оценама и утицајима, који могу бити и незаконите природе (а што није лако доказиво), као и променама протеком времена (заборављање детаља, мењање исказа итд.), за разлику од материјалних доказа (нпр. документација), за које можемо да кажемо да су постојанији.

Исправе подносе странке или прибавља орган који води поступак. Странка подноси исправу у оригиналу или микрофилмској или електронској копији или репродукцији копије, или у овереном или обичном препису. Овлашћено службено лице увек може захтевати да се покаже оригинал исправе. Исправа може бити јавна и приватна. Пример целовитог законског одређења исправе је дефиниција исправе из Кривичног законика, која утврђује да се исправом сматра сваки предмет који је подобан или одређен да служи као доказ какве чињенице која има значај за правне односе, као и рачунарски податак (члан 116. тачка 26) Кривичног законика).

Увиђај се изводи када је ради утврђивања неке чињенице потребно непосредно опажање овлашћеног службеног лица – инспектора. Увиђај, као доказно средство, карактеристично је за теренски инспекцијски надзор и у суштини теренски инспекцијски надзор представља увиђај (који се још назива и преглед или инспекцијски преглед). Странка може да присуствује увиђају, а ко се поред странке позива на увиђај одређује овлашћено службено лице. Увиђај се изводи на рочишту ако ствар може да се донесе без тешкоћа, иначе се изводи тамо где се ствар налази (члан 133. став 3. Закона о општем управном поступку). Инспектор може наложити да се снима цео увиђај или његов део, а снимак се прилаже записнику, у складу са чланом 133. став 4. Закона о општем управном поступку, као његов саставни део, као што су саставни део записника и контролна листа и анализа одговарајуће стручне институције, односно акредитованог тела, према члану 35. став 3. Закона о инспекцијском надзору. Снимање увиђаја у поступку инспекцијског надзора одређује се закључком.

Вештачење се изводи када је за утврђивање или оцену неке чињенице потребно стручно знање којим овлашћено службено лице не располаже. Овлашћено службено лице одређује вештака, једног или више - зависно од сложености вештачења, као и предмет и обим вештачења и рок за давање налаза и мишљења. Вештачење се може поверити лицу које има одговарајуће образовање и стручно знање, као и научној или стручној установи (нпр. акредитована лабораторија, институт/завод за јавно здравље и др).

Сведок може да буде свако лице које је било способно да опази чињеницу о којој треба да сведочи и ко може своје опажање да саопшти. Лице које учествује у поступку као овлашћено службено лице не може бити сведок, па тиме сведок не може бити ни други инспектор у поступку заједничког инспекцијског надзора. Тиме, службено лице које не учествује у поступку може бити сведок. Свако лице које се позива као сведок дужно је да се одазове позиву и да сведочи, ако законом није друкчије прописано.

Ако чињеница не може да се утврди другим доказима, орган може да узме усмену изјаву странке. Изјава странке, тиме, има улогу својеврсног помоћног доказног средства.

Нарочито негативан утицај на самосталност и интегритет инспектора имају лажни искази. Инспектор, сагласно члану 106. став 3. Закона о општем управном поступку, упозорава странку, сведока и вештака да могу да ускрате давање изјаве, односно сведочење или вештачење под условима прописаним Законом о општем управном поступку, као и да је давање лажног исказа кривично дело.

У складу са слободном оценом доказа, поступајући инспектор посебно ће ценити чињеницу мењања исказа учесника у поступку инспекцијског надзора који је у току, односно у поступцима – у поступку који је претходио поступку инспекцијског надзора и текућем поступку инспекцијског надзора. Инспектор ће оценити веродостојност изјаве кроз усаглашеност са утврђеним чињеницама и другим доказним средствима, и утврдити која од верзија изјаве је веродостојна. Инспектор је, дакле, овлашћен да цени веродостојност изјаве, тј. да исказу придаје већу или мању важност, па је овлашћен да одређени исказ, у склопу оцене тог доказа засебно и у вези са другим доказима, као и на основу резултата целокупног поступка, оцени веродостојним, мање веродостојним или неверодостојним. Инспектор се у тој оцени руководи ставом да је меродавно оно што произлази као целина исказа и што дефинитивно произлази из исказа.

Поступак инспекцијског надзора који је окончан решењем против којег не може да се изјави жалба (коначно решење) понавља се, на основу члана 176. став 1. тачка 8) Закона о општем управном поступку, ако је решење донето на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака или као последица другог кривичног дела.

Сведок, вештак, преводилац или тумач, који да лажан исказ у поступку инспекцијског надзора, као и странка која приликом извођења доказа саслушањем странака у поступку инспекцијског надзора да лажан исказ, а на овом исказу буде заснована одлука донесена у том поступку, чини кривично дело Давање лажног исказа из члана 335. Кривичног законика. Ово дело чини сведок, вештак, преводилац или тумач, који да лажан исказ, између осталог, у управном поступку или у другом законом прописаном поступку (тиме и у поступку инспекцијског надзора, службене саветодавне посете, службене контроле и посебним поступцима инспекцијског надзора и контроле). Ово дело чини и странка која приликом извођења доказа саслушањем странака у, поред осталог, управном поступку да лажан исказ, а на овом исказу буде заснована одлука донесена у том поступку. Учиница који добровољно опозове лажан исказ пре него што се донесе коначна одлука, може се ослободити од казне. Услови за опозив су, дакле: 1) да је лажни исказ добровољно опозван и 2) да је то учињено пре него што је донета коначна одлука. Према ставу судске праксе, нужно је да се лажни исказ сведока односи на чињенице које могу бити од утицаја на одлуку у предмету у коме се даје исказ, али

није од значаја да ли је на том исказу и заснована одлука у поступку. За давање лажног исказа неопходно је да је посредни директни умишљај, а не нехат или лоше памћење, лоше опажање, заблуда, неразумевanje и слично, те да је дошло до саопштавање неистине или прикривања истине исказом који не одговара стварности, односно да постоји вољни елемент дела давања лажног исказа изјавама које су дате као категоричне тврдње о чињеницама које су биле од кључног или битног значаја за доношење одлуке у поступку. За кривични прогон за ово кривично дело је потребно да је да је поступак у ком је дат овакав исказ правноснажно окончан, па ако се из тока тог поступка утврди да је исказ био лажан јавни тужилац има основа да подигне оптужницу.

Инспектор, ради утврђивања чињеница у поступку инспекцијског надзора, има овлашћење, у складу са чланом 21. Закона о инспекцијском надзору, да: изврши увид у јавне исправе и податке из регистара и евиденција које воде надлежни државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе и други носиоци јавних овлашћења, ако су неопходни за инспекцијски надзор, а није могао да их прибави по службеној дужности, и да их копира, у складу са законом; изврши увид у личну карту или другу јавну исправу са фотографијом која је подобна да се идентификују овлашћена лица у надзираном субјекту, друга запослена или радно ангажована лица, физичка лица која су надзирани субјекти, сведоци, службена лица и заинтересована лица, као и физичка лица затечена на месту надзора; узима писане и усмене изјаве надзираних субјеката - физичких лица и заступника, односно овлашћених лица у надзираном субјекту - правном лицу и других запослених или радно ангажованих лица, сведока, службених лица и заинтересованих лица, и да их позива да дају изјаве о питањима од значаја за инспекцијски надзор; наложи да му се у одређеном року ставе на увид пословне књиге, општи и појединачни акти, евиденције, уговори и друга документација надзираног субјекта од значаја за инспекцијски надзор, а у облику у којем их надзирани субјекат поседује и чува; врши увиђај, односно прегледа и проверава локацију, земљиште, објекте, пословни и други нестамбени простор, постројења, уређаје, опрему, прибор, возила и друга наменска превозна средства, друга средства рада, производе, предмете који се стављају у промет, робу у промету и друге предмете којима обавља делатност или врши активност, као и друге предмете од значаја за инспекцијски надзор; узме потребне узорке ради њиховог испитивања и утврђивања чињеничног стања, у складу са посебним законом и прописима донетим на основу закона; фотографише и сними простор у коме се врши инспекцијски надзор и друге ствари које су предмет надзора; обезбеди доказе.

Надзирани субјекат је дужан да инспектору омогући увид у оне евиденције и другу документацију и исправе, односно податке које инспектор није могао да прибави по службеној дужности. За такве податке постоји обавеза надзираног субјекта да их учини доступним инспектору и у односу на њих могу се јавити штетне последице по надзираног субјекта. Ако странка упркос налогу не поднесе исправу орган цени, с обзиром на околности случаја, од каквог је то значаја за одлучивање о управној ствари (члан 122. став 3. Закона о општем управном поступку). У том смислу, сумња која проистекне због ускраћивања информација, односно недостављања доказа и података од стране надзираног субјекта које је, у складу са законом, дужан да достави инспекцији, инспекција може оценити као злоупотребу права у поступку (злоупотребу

процесних права), што у поступку инспекцијског надзора бити на штету надзираног субјекта.

Ако више инспекција врши заједнички надзор, надзирани субјект има право да инспектору ускрати давање података и изјава које је дао једном инспектору, чиме се постиже његово административно растерећење и подстиче координација и сарадња међу инспекцијама, дељење информација, ефикасност и економичност поступања. Исто тако, надзирани субјект има право да инспектору ускрати давање података и изјава о предмету раније извршеног надзора, осим ако су се ти подаци у међувремену променили, као и када је неопходно ради предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет.

Инспектор има овлашћење да изврши увид у личну карту или другу јавну исправу са фотографијом која је подобна да се идентификују овлашћена лица у надзираном субјекту, друга запослена или радно ангажована лица, физичка лица која су надзирани субјекти, сведоци, службена лица и заинтересована лица, као и физичка лица која су затечена на месту надзора. С овим у вези, Закон о личној карти у члану 21. став 1. прописује да је лице које је по одредбама овог закона дужно да има личну карту дужно да је носи и да је покаже на захтев службеног лица овлашћеног за легитимисање, а истим законом је у члану 29. тачка 6) прописан прекршај за лице које одбије да покаже личну карту службеном лицу овлашћеном за легитимисање. Ово овлашћење је врло корисно за вршење теренског инспекцијског надзора и у свему одговара статусу инспектора као службеног лица. Истовремено, избегава се неоправдано трошење полицијских ресурса и ангажовање припадника полиције (нпр. саобраћајна полиција, комунална милиција), на тражење инспекције, само ради вршења овлашћења утврђивања идентитета лица увидом у личну исправу.

О предузетим радњама у циљу доказивања, инспектор саставља записник.

Инспектор је, дакле, самосталан и слободан у избору чињеница које треба доказати у поступку и доказних средстава за доказивање тих чињеница, као и у погледу тога да ли и кад је чињеница у довољној мери доказана. Границе самосталности инспектора у овом погледу постављене су законом. Добар инспектор једнако избегава екстремно поступање у смислу строгог, ригидног, крутог и чисто формалног придржавања правила, тако да се не остварује смисао, циљ, сврха и дух закона, као и подривање владавине закона сопственим личним проценама интереса, самовољом, произвољношћу и прекорачењем овлашћења.

Тако, за јавне исправе вреди законска претпоставка тачности, осим у оспореном делу (оспорава се истинитост одређених утврђених или потврђених чињеница или исправност састављања исправе, исправу је издао ненадлежни орган, није издата у прописаној форми, стављене су примедбе на записник и др). Према члану 118. став 2. Закона о општем управном поступку, јавна исправа доказује оно што се у њој утврђује или потврђује, с тим да исту доказну вредност имају и друге исправе које су прописима изједначене са јавном исправом, а чланом 120. истог закона прописано је да је дозвољено да се доказује да су у јавној исправи или копији јавне исправе чињенице неистинито потврђене или да је јавна исправа, односно копија јавне исправе неисправно састављена. Затим, електронском документу не може се оспорити пуноважност, доказна

снага, као ни писана форма само зато што је у електронском облику, сагласно члану 7. Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, а за супротна поступања су чл. 70. и 71. овог закона прописани прекршаји одговорних лица у државном органу, као и органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, правних лица која су органи јавне власти, њихових одговорних лица и физичких лица која су органи јавне власти. Општепознате (ноторне) чињенице не доказују се, сагласно члану 116. став 3. Закона о општем управном поступку. Даље, када је реч о оборивим законским, односно правним претпоставкама, може се доказивати супротно од оног што се законом претпоставља, у складу с чланом 116. став 4. Закона о општем управном поступку. Постоје и чињенице које су учињене вероватним, када је то законом одређено, тако да тада, у складу са чланом 116. став 5. Закона о општем управном поступку, о управној ствари може да се одлучи на основу чињеница које нису потпуно утврђене или које се доказима само посредно утврђују.

Самосталност у раду инспектора подразумева примену овлашћења слободне оцене (дискрециона овлашћења) и целисходност у одлучивању. Када је правном нормом инспектору прецизно и тачно одређено како је дужан да поступи у одређеној ситуацији, а од тога не постоји могућност одступања, јер инспектору није поверена слобода да процени и изабере начин на који ће поступити, који акт ће донети и које мере и радње ће предузети и изрећи, односно предложити или наложити, тада се ради о везаној надлежности. Насупрот њој стоје овлашћења за дискрециону (слободну) оцену. Тада је инспектору поверено овлашћење да слободно, али крећући се у оквирима закона, односно његових начела, сврхе, циља и смисла закона, размотри и одлучи како да поступи у конкретном случају. Помоћу овлашћења за дискрециону (слободну) оцену (дискреционих овлашћења) инспектори тумаче правну норму и утврђују да ли је и како је примењена у пракси, па на основу утврђеног стања одлучују да ли треба предузети одређене мере и радње како би се утврђено лоше стање поправило, односно како би се утврђено добро стање одржало и предупредило да се не погорша у будућности и, ако треба, које су то мере и радње - превентивне, корективне, принудне, односно репресивне. Границе самосталности инспектора код вршења инспекцијских дискреционих овлашћења, односно решавања инспектора по слободној оцени, у склопу начела законитости, сагласно члану 5. став 2. Закона о општем управном поступку и члану 24. Закона о управним споровима, постављене су у виду граница овлашћења датих законом и циља у коме је овлашћење дато. Правилност вршења овлашћења слободне оцене, односно целисходност решења може се процењивати једино у другостепеном управном поступку, али не и управном спору, у коме се проверава законитост решења. Према члану 158. тач. 6) и 7) Закона о општем управном поступку, решење може да се побија због тога што су прекорачене границе овлашћења при одлучивању по слободној оцени или због тога што решење није донето сагласно циљу због кога је то овлашћење дато, односно због тога што није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени. Закон о општем управном поступку у члану 171. став 5. прописује да другостепени орган поништава првостепено решење и сам одлучује о управној ствари и ако нађе да није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени. Међутим, и Управни суд у управном спору поништава решење ако је у решењу донетом по слободној оцени орган инспекција прекорачила границе законског овлашћења или ако такво решење није донето у складу са циљем у

којем је овлашћење дато, у складу са чланом 24. став 1. тачка 5) Закона о управним споровима. Чланом 43. став 1. Закона о управним споровима уређене су пресуде у спору пуне јурисдикције, прописивањем да када нађе да оспорени управни акт треба поништити суд ће пресудом решити управну ствар ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то, а таква пресуда у свему замењује поништени акт (спор пуне јурисдикције). Међутим, спор пуне јурисдикције је искључен када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени (члан 43. став 2. Закона о управним споровима).

3. Спољна самосталност

Самосталност у раду инспектора, која је функционална и одређена границама утврђеним законом, је спољна – у односу на субјекте изван инспекције, односно органа у чијем саставу је инспекција и унутрашња – у односу на руководиоца инспекције, друге руководиоце унутар инспекције, односно органа и друге инспекторе.

Према члану 49. став 2. Закона о инспекцијском надзору, нико – дакле, нико изван или унутар инспекције/органа - не сме искоришћавањем службеног положаја или овлашћења, прекорачењем граница својих овлашћења, невршењем своје дужности или на други начин онемогућавати или ометати инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора у обављању инспекцијског надзора и предузимању мера и радњи на које је овлашћен. То значи да су, сагласно закону, инспектори у свом раду, односно поступању и одлучивању ослобођени од незаконитог и непримереног ометања и утицаја у вршењу инспекцијског надзора и обављању других инспекцијских послова, како би обезбедили пуну примену закона, без политичког, економског или каквог другог недозвољеног притиска или злоупотребе било које врсте, коришћењем јавног положаја, средстава јавног информисања, принуде, односно присиле и претње или на било који други начин којим може да се угрози самосталност у раду инспектора. Законска интенција је да инспектор обавља посао самостално, без незаконитог спољашњег утицаја, ограничења, наговарања, притисака, претњи или мешања.

У вршењу инспекцијског надзора и обављању других инспекцијских послова, инспектор је везан планом/програмом рада, односно планом инспекцијског надзора и налогом за инспекцијски надзор (налогом за контролу), којима је одређен предмет надзора, односно контроле. Чланом 16. став 3. Закона о инспекцијском надзору прописано је да је у вршењу инспекцијског надзора инспектор везан садржином налога, односно утврђеним предметом инспекцијског надзора, осим ако се инспекцијски надзор врши над нерегистрованим субјектом - када се инспекцијски надзор врши и без налога и у границама предмета које инспектор утврђује током трајања инспекцијског надзора.

Самосталност инспектора ограничена је законом и тако што је инспектор обавезан да поступи по законитом налогу или законитом захтеву другостепеног органа, независног органа, надзорног органа, управне инспекције, јавног тужиоца и суда, када су посреди обавезујућа упутства другостепеног органа, контрола и препоруке од стране Заштитника грађана и надзорног органа у надзору над вршењем поверених послова,

мере које се предлажу и налажу у управном инспекцијском надзору, захтев јавног тужиоца и управно-судска контрола.

3.1. Механизми надзора и контроле над инспекцијским надзором

У смислу изложеног, механизми надзора и контроле над инспекцијским надзором, који се ближе објашњавају у наставку, су:

- 1) жалба на решење инспектора и поступак по жалби;
- 2) тужба и управни спор;
- 3) притужба на рад службеног лица инспекције и притужбени поступак;
- 4) управни инспекцијски надзор, који спроводи управна инспекција;
- 5) надзор над радом, и
- 6) контрола од стране Заштитника грађана.

1) Жалба на решење инспектора и поступак по жалби

Први од начина надзора и контроле над инспекцијским надзором је жалба против решења донетог у поступку инспекцијског надзора и поступање по жалби у другостепеном поступку. Против решења инспектора може се изјавити жалба у року од 15 дана од дана доставе писаног решења, у складу са чланом 39. став 1. Закона о инспекцијском надзору, односно 15 дана од обавештавања странке о решењу, ако законом није другачије прописано. Посебним законом може се предвидети краћи рок за изјављивање жалбе против решења (ако је предвиђен, краћи рок, по правилу, износи 8 дана). Законом о општем управном поступку је уређено начело двостепености у решавању (право на жалбу), која се подноси у року од 15 дана од обавештавања странке о решењу. У складу са чланом 80. став 2. Закона о општем управном поступку, ако је рок одређен на дане, дан када је обавештавање извршено, односно дан у који пада догађај од ког се рачуна трајање рока, не урачунава се у рок, већ се почетак рока рачуна од првог наредног дана.. Прописано је да против решења донесеног у првом степену, односно ако орган у управној ствари није одлучио у прописаном року, странка има право на жалбу, ако законом није другачије прописано, односно ако жалба није законом искључена (члан 13. став 1. и члан 151. став 1. Закона о општем управном поступку) - посебним законом жалба против решења које се доноси у поступку инспекцијског надзора може бити искључена, чиме је то првостепено решење коначно у управном поступку. Жалба се може изјавити и против процесних решења, када је то законом предвиђено (жалба против решења о прекриду поступка, враћању у пређашње стање, одбијање захтева за разгледање списка и др).

У упутству о правном средству, као саставном делу решења, странка се обавештава да ли против решења може да се изјави жалба или покрене управни спор. Ако може да се изјави жалба, упутство садржи назив органа коме се жалба изјављује, назив органа коме се жалба предаје и у ком року, висину таксе која се плаћа и да жалба може да се изјави усмено на записник код органа против чијег решења се изјављује. Странка којој је дато погрешно упутство о правном средству може да поступи по прописима или по упутству, због чега не сме да трпи штетне последице. Кад није било никаквог упутства или је било непотпуно, странка може да поступи по важећим прописима или да у року од осам дана од када је обавештена о решењу захтева допуну

решења. У овом смислу изјашњавао се и Врховни суд Србије, поступајући у управно-судској материји, који у решењу У бр. 3270/03 од 11.06.2003. године утврђује: „Ако је странка погрешно упућена да против донетог решења може покренути управни спор, уместо да поднесе жалбу, тужба се одбацује, а рок за жалбу тече од пријема решења о одбачају тужбе:“

Жалба се може изјавити унутар жалбеног рока; у супротном, жалба је неблагоприятна. Може се изјавити било када унутар прописаног рока, у ком смислу Управни суд у пресуди У бр. 8530/12 од 7.2.2014. године указује да: „По налажењу Управног суда, право је странке да рок за жалбу користи све до истека последњег дана тог рока, па је стога при оцени оправданости разлога за пропуштање жалбеног рока без значаја да ли је пре наступања догађаја који је условио пропуштање странка имала могућност да изјави жалбу. Када се повраћај у пређашње стање тражи због пропуштања рока за жалбу, битно је да је догађај који је спречио странку да уложи жалбу наступио до истека законског рока за жалбу и да је такве природе да је објективно онемогућио странку у вршењу те радње поступка. Притом је без значаја када је у току жалбеног рока такав догађај наступио, односно да ли је странка имала могућност да жалбу изјави и пре наступања тог догађаја, јер је право странке да ористи жалбени рок у целини и да жалбу по свом нахођењу преда било када у току жалбеног рока до истека последњег дана рока.“

Сагласно члану 39. ст. 2. и 3. Закону о инспекцијском надзору, жалба одлаже извршење решења, а изузетно од тога, жалба не одлаже извршење решења када је, сагласно делокругу инспекције, неопходно предузимање хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност, што се посебно образлаже у решењу. Ово законско решење је на линији одредаба Закона о општем управном поступку, којим је у члану 154. прописано да решење не може да се изврши док не истекне рок за жалбу (одложно дејство жалбе), ако законом није друкчије прописано. Жалба одлаже извршење решења и док жалилац не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби, ако законом није друкчије прописано. Закон о општем управном поступку у члану 154. став 1. прописује да решење не може да се изврши док не истекне рок за жалбу, ако законом није друкчије прописано, а чланом 155. Закона о општем управном поступку уређено је одступање од одложног дејства жалбе, прописивањем да се решење, изузетно, извршава пре истека рока за жалбу, као и после подношења жалбе, ако би одлагање извршења странци нанело ненадокнадиву штету или теже угрозило јавни интерес, а такође и усмено решење извршава се и пре истека рока за жалбу и подношења жалбе. Посебним законом може бити дерогирано ово правило о одложном дејству жалбе прописивањем да жалба не одлаже извршење решења – увек или као правило у поступку, што је и учињено у значајном броју посебних закона којима се уређује инспекцијски надзор у одређеним областима. И у самом Закону о општем управном поступку предвиђена се процесна решења где жалба не одлаже њихово извршење.

За решавање у другом степену надлежан је орган који је стварно надлежан по члану 33. Закона о општем управном поступку, односно према Закону о државној управи, којим је у члану 59. прописано да о жалби на првостепено решење подручне јединице органа државне управе решава министар, о жалби на првостепено решење органа у саставу решава министар, о жалби на првостепено решење имаоца јавних

овлашћења донесено у повереним пословима државне управе решава министар, односно директор органа у саставу у управним стварима из делокруга органа у саставу; Закону о локалној самоуправи - општинско/градско веће у управним стварима из изворне надлежности општине/града и другом закону и пропису о надлежности органа.

Странка може да се одрекне права на жалбу од када је обавештена о решењу до истека рока за жалбу. Одрицање од права на жалбу не може да се опозове. Само ако се све странке и лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке у првостепеном поступку одрекну права на жалбу, решење постаје коначно и правноснажно. Затим, жалилац може одустати од жалбе док не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби. Одустајак од жалбе не може да се опозове. Кад жалилац одустане од жалбе, поступак по жалби обуставља се решењем које садржи и трошкове поступка по жалби.

Чланом 158. Закона о општем управном поступку прописани су разлози због којих решење може да се побија, и то:

- због тога што у њему није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
- због тога што га је донео ненадлежни орган;
- због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања;
- због тога што је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о чињеничном стању;
- због повреде правила поступка;
- због тога што су прекорачене границе овлашћења при одлучивању по слободној оцени или због тога што решење није донето сагласно циљу због кога је то овлашћење дато;
- због тога што није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени;
- због тога што није донето сагласно гарантном акту.

Законом о општем управном поступку у члану 159. је прописано да се у жалби мора навести решење које се побија и означити назив органа који га је донео, као и број и датум решења и потпис жалиоца. Довољно је да жалилац у жалби изложи у ком је погледу незадовољан решењем, али жалбу не мора посебно образложити. Жалилац може, али не мора да наводи чланове закона и других прописа, да их цитира, да цитира ставове управне и судске праксе и сл. У жалби се могу износити нове чињенице и нови докази, али је жалилац дужан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку. У овом погледу изјашњава се Управни суд у пресуди 9У бр. 5957/2011 од 20.2.2013. године: „Наиме, по налажењу суда, ако је странка у жалби изнела нове чињенице и нове доказе, али није објаснила због чега их није изнела у првостепеном поступку, другостепени орган није овлашћен да само због тога одбије да узме у оцену у жалби изнете нове чињенице и нове доказе. У оваквом случају, другостепени орган је дужан да позове странку да тај недостатак отклони у остављеном року. Како тужени орган то није учинио, то је, у конкретном случају, повредио правила поступка, а што је у поновном поступку дужан да отклони.“ И када поднесак није означен као жалба (нпр. означен је као „молба“, „захтев“, „изјашњење“ и сл), сматра се као жалба ако из садржине произлази јасна намера странке да побија решење (члан 159. Закона о општем управном поступку).

У поступању првостепеног органа по жалби, он може најпре да решењем одбаци жалбу која није благовремена, није дозвољена, коју је поднело неовлашћено лице или која није уређена у року који је орган одредио, сагласно члану 162. став 1. у вези са чланом 59. став (2) Закона о општем управном поступку. Када је реч о благовремености жалбе, Врховни суд Србије у пресуди У бр. 9172/2007 од 15.1. 2009. године заузима

став да се жалба сматра благовременом уколико на поуздан начин није могуће утврдити датум достављања акта који се жалбом оспорава. Такође, Управни суд у пресуди 9У бр. 15517/2'14 од 19.5.2016. године утврђује да жалба, која и после давања налога за уређење, не садржи све елементе прописане законом, може бити одбачена као неуредна, али не и као недопуштена.

Жалба не може бити одбачена због тога што не садржи разлоге због којих се решење побија из члана 159. овог закона. Интерес је жалиоца да наведе и опише разлоге због којих побија жалбу и да их правилно систематизује. Међутим, и када то не учини, жалба због тога не може бити одбачена. Против решења којим је жалба одбачена може да се изјави жалба у року од осам дана од обавештавања странке о решењу; жалба се предаје другостепеном органу који, ако сматра да је жалба основана, истовремено одлучује и о жалби која је била одбачена. Првостепени орган, затим, може да поништи побијано решење ако оно садржи неки од разлога за поништавање из члана 183. став (1) тач. 1)-6) овог закона, којим је уређен део разлога за поништавање коначног решења – у питању су разлози за делимично или потпуно поништавање решења: решење је донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку; решењем би се извршењем могло проузроковати неко кривично дело; извршење решења уопште није могуће; решење је донето без захтева странке (члан 90. став (5) овог закона), а странка накнадно није изричито или прећутно пристала на решење; решење је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи; решење садржи неправилност која је по изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости; решење је донео стварно ненадлежни орган, изузев Владе, а није реч о првом разлогу за поништавање. Жалба против решења којим је првостепени орган поништио побијано решење предаје се другостепеном органу, који одлучује о жалби. Ако жалба не буде одбачена нити побијано решење поништено из разлога предвиђених у члану 183. став (1) тач. 1)-6) овог закона, жалба се доставља противној странци на одговор, а противна странка може да достави одговор у року који одреди орган, а који не може бити краћи од осам ни дужи од 15 дана.

Првостепени орган може да замени ожалбено решење како би удовољио жалбеном захтеву - новим решењем се побијано решење поништава, ако законом није друкчије прописано. Са овим у вези, чланом 29. Закона о управним споровима уређено је удовољавање тужбеном захтеву од стране туженог, прописивањем да ако тужени у току судског поступка донесе други акт којим се мења или поништава управни акт против којег је управни спор покренут, тај орган ће, поред тужиоца, истовремено известити и управни суд. У том случају, суд ће позвати тужиоца да у року од 15 дана од дана пријема позива достави суду писану изјаву о томе да ли је накнадно донетим актом задовољан или остаје при тужби и у ком обиму, односно да ли тужбу проширује и на нови акт. Ако тужилац благовремено достави суду писану изјаву да је накнадно донетим актом задовољан или ако не да изјаву у наведеном року, суд ће донети решење о обустављању поступка, а ако тужилац изјави да новим актом није задовољан, суд ће наставити поступак.

Ако нађе да је то неопходно, првостепени орган може да допуни поступак, што би се спровело кроз поступак допунског инспекцијског надзора, у складу са чланом 6. став 8. Закона о инспекцијском надзору. Против новог решења може се поднети жалба, која се предаје другостепеном органу.

Ако првостепени орган не одбаци жалбу, не поништи побијано решење из разлога предвиђених у члану 183. став (1) тач. 1)-6) овог закона, којим је уређен део разлога за поништавање коначног решења, нити удовољи жалбеном захтеву, прослеђује жалбу другостепеном органу у року од 15 дана од пријема жалбе, односно 30 дана од пријема жалбе ако је жалба послата на одговор противној странци. Првостепени орган даје одговор на жалбу, у коме је дужан да оцени све наводе жалбе, и прослеђује да другостепеном органу заједно са списима предмета и одговором противне странке. У овом погледу, Управни суд у пресуди 20У бр. 9015/10 од 17.12.2010 указује на следеће: „Изјашњење на жалбене наводе које је првостепени орган дао у пропратном акту, уз који је другостепеном органу доставио жалбу са пратећим списима, не могу да потконе недостатке у образложењу ожалбеног решења и не могу да утичу на одлуку туженог органа, јер разлози који упућују на решење какво је дато у диспозитиву морају да буду садржани у образложењу решења.“

Поступајући по жалби, другостепени орган решењем одбацује жалбу која није благовремена, није дозвољена, коју је изјавило неовлашћено лице или која није уређена у року који је орган одредио, у складу са чланом 59. став (2) овог закона. Ако жалбу не одбаци, другостепени орган може одбити жалбу, поништити решење у целини или делимично и сам одлучити о управној ствари, поништити решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак, или га изменити. Другостепени орган може, дакле, да:

- 1) одбаци жалбу;
- 2) усвоји жалбу и поништи побијано решење, при чему ће вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак или ће га сам решити;
- 3) усвоји жалбу и измени, односно преиначи побијано решење – у корист и на штету жалиоца;
- 4) одбије жалбу.

У овом смислу, Управни суд у пресуди 9У бр. 23728/2010 од 8.3.2012. године указује на то да: „Диспозитив решења другостепеног органа, донетог у поступку по жалби, не може гласити да решење првостепеног органа органа остаје на снази, будући да такав диспозитив не садржи одлуку по жалби.“ Такође, Врховни суд Србије у пресуди жУ бр. 8289/2008 од 5.3.2009. године утврђује: „Нејасан је диспозитив решења другостепеног органа којим се истовремено исто решење поништава и преиначује у одређеном делу.“

Другостепени орган одлучује о жалби на основу чињеничног стања које је утврдио првостепени или другостепени орган. На облик и садржину решења које доноси другостепени орган примењују се одредбе које се односе на решење из управног поступка (чл. 140. и 141. Закона о општем управном поступку), с тим што другостепено решење мора да садржи и оцену навода жалбе. Управни суд у пресуди 9У бр. 3999/2010 од 9.9.2010. године указао је на следеће: „Када другостепени орган у поступку по жалби огласи ништавим решење првостепеног органа, у образложењу решења мора да наведе разлог ништавости прописан законом.“, као и у пресуди 17У бр. 13855/2014 од 7.10.2016. године: „Када другостепени орган поништи решење првостепеног органа дужан је да у образложењу решења наведе у чему се састоји погрешно утврђено чињенично стање и погрешна примена материјалног права, ако је на тим тврдњама заснована његова одлука.“ Другостепени орган испитује побијано решење у границама жалбеног захтева, пошто претходно утврди да ли се жалбени захтев састоји од тражења

да се побијано решење измени, да се поништи у целини или делимично или да се поништи у целини или делимично уз доношење новог решења којим се друкчије одлучује о управној ствари. Другостепени орган испитује постојање разлога за побијање решења који су наведени у жалби, а по службеној дужности испитује постојање разлога за поништавање из члана 183. став (1) тач. 1)-6) овог закона и надлежност првостепеног органа. Другостепени орган може да усвоји жалбени захтев и из разлога који нису наведени у жалби и може да измени побијано решење у корист жалиоца и мимо жалбеног захтева, али само у оквиру захтева који је жалилац поставио у првостепеном поступку и ако тиме не вређа право трећих лица. Другостепени орган, пак, може да измени побијано решење на штету жалиоца, али само из разлога за поништавање из члана 183. став (1) овог закона или укидање решења из члана 184. овог закона. У пресуди Врховног суда Србије У. бр. 525/03 од 4.12.2003. године указује се на следеће: „Другостепени орган, по оцени Врховног суда Србије, није овлашћена да споји жалбу поднету против посебних одлука донетих у засебним управним поступцима, нити може по њима донети једно решење, само због тога што су разлози другостепеног решења идентични.“

Другостепени орган одбија жалбу ако нађе: да је првостепени орган правилно спровео поступак и да је побијано решење законито и правилно; да је у првостепеном поступку било недостатака који нису утицали на законитост и правилност побијаног решења; да је побијано решење засновано на закону, али из других разлога, а не оних који су наведени у образложењу решења. Другостепени орган може у образложењу решења којим одбија жалбу да се позове на наводе из образложења првостепеног решења. „Погрешно позивање доносиоца акта на одређени процесни пропис не представља разлог за поништај оспореног управног акта, ако је управна ствар правилно решена.“, закључује Врховни суд Србије у пресуди У. бр. 1458/2008 од 24.12.2008. године.

Ако другостепени орган нађе да је побијано решење законито и правилно, али да се циљ због кога је оно донето може постићи и другим средствима повољнијим по странку, измениће првостепено решење у том смислу. Овде је посреди начело сразмерности, утврђено у члану 6. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да орган може да ограничи право странке или да утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да се њиме оствари сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари друкчијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке, с тим да када се странци и другом учеснику у поступку налаже обавеза, орган је дужан да примени оне од прописаних мера које су по њих повољније ако се и њима остварује сврха прописа.

У поступку по жалби другостепени орган је дужан да одлучи у целини о захтеву жалиоца, односно да у образложењу свог решења оцени све наводе у жалби изјављеној против првостепеног решења, што потврђује и Управни суд у пресуди 9У бр. 11629/2010 од 21.1.2011. године и Врховни суд Србије у пресуди У бр. 3010/72 од 22.1.1973. године, а у пресуди 23У бр. 2123/2010 од 21.10.2010. године утврђује да: „Ако надлежни орган у образложењу решења није ценио све наводе жалбе, учинио је повреду правила поступка.“

Члан 39. став 4. Закона о инспекцијском надзору предвиђа да у случају да је првостепена одлука инспектора већ једанпут била поништена, другостепени орган не може је опет поништити и упутити предмет инспекцији на поновни поступак, него ће сам решити ову управну ствар. Тиме се спречава вишеструко поништавање и одуговлачење поступка.

Одредбе члана 39. став 4. Закона о инспекцијском надзору представљају посебне одредбе у односу на члан 171. Закона о општем управном поступку, којим је уређено поништавање побијаног решења и одлучивање о жалбеном захтеву или управној ствари. Тим општим одредбама Закона о општем управном поступку прописано је да другостепени орган поништава побијано решење и прослеђује предмет надлежном органу ако нађе да је побијано решење донео стварно ненадлежан орган. Другостепени орган сам или преко првостепеног или замољеног органа допуњава поступак ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено или понавља цео поступак или његов део ако нађе да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења.

У том случају, другостепени орган поништава побијано решење и сам одлучује о управној ствари ако нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем. Ако другостепени орган нађе да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити првостепено решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак. У том случају, другостепени орган је дужан да својим решењем укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити поступак, а првостепени орган је дужан у свему да поступи по другостепеном решењу и да, без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од пријема предмета, донесе ново решење, против којег странка има право на жалбу. По поништавању побијаног решења другостепени орган ће проследити предмет на поновни поступак првостепеном органу, само ако је потребно да се у тој управној ствари донесе ново решење. Другостепени орган поништава првостепено решење и сам одлучује о управној ствари и ако нађе да је у побијаном решењу погрешно примењено материјално право или докази погрешно оцењени или да је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о чињеничном стању или да није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени.

Истина је да су одредбама Закона о општем управном поступку предвиђене ситуације када другостепени орган поништава првостепено решење и сам одлучује о управној ствари, али тим одредбама није изричито и недвосмислено прописано да у случају да је првостепена одлука већ једанпут била поништена, другостепени орган не може да је опет поништи и упутити предмет првостепеном органу на поновни поступак, него сам решава ову управну ствар, како је то учињено у Закону о инспекцијском надзору, који – као посебан закон у односу на Закон о општем управном поступку – има предност (првенство) у примени у инспекцијским предметима.

Овакво законско решење, којим се превентивно утиче на одуговлачење поступка, а поспешује ефикасност поступка и рационално коришћење буџетских и приватних ресурса (економичност), у домаћем законодавству налазимо и у парничном, прекршајном и кривичном поступку (видети: члан 387. став 3. Закона о парничном поступку, члан 154а став 1. Закона о прекршајима и члан 455. став 2. Законика о кривичном поступку).

Додајемо да је правна снага одредаба члана 39. став 4. Закона о инспекцијском надзору појачана прекршајним одредбама члана 61. став 2. истог закона, којима је прописано да ће се за прекршај новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара казнити руководиоца и овлашћено службено лице другостепеног органа ако другостепени орган, након што поништи првостепену одлуку инспектора која је већ једанпут била поништена, упути предмет инспекцији на поновни поступак, уместо да сам реши ту управну ствар.

Када је реч о ситуацијама да је првостепено решење инспектора већ једанпут било поништено и враћено првостепеном инспекцијском органу на поновни поступак, па инспекција донесе ново решење против којег буде изјављена жалба, а другостепени орган утврди да ни у поновљеном поступку чињенично стање није правилно или потпуно утврђено или да је дошло до повреде правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења, другостепени орган тада примењује члан 171. став 2. Закона о општем управном поступку. Тим одредбама прописано је да другостепени орган сам или преко првостепеног или замољеног органа допуњава поступак ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено или понавља цео поступак или његов део ако нађе да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења. Након што другостепени орган сам или преко првостепеног или замољеног органа допуни поступак или понови цео поступак или његов део, на тај начин ће отклонити чињеничне и процесне недостатке који га спречавају да реши управну ствар, па ће на утврђеној чињеничној подлози, у складу са чланом 39. став 4. Закона о инспекцијском надзору у вези са чланом 171. став 2. Закона о општем управном поступку, донети одлуку у конкретној управној ствари, тј. сам је решити. „Уколико другостепени орган у поступку по жалби сам утврђује чињенично стање на основу доказа изведених у том поступку, дужан је да странкама омогући да учествују у поступку и да се изјасне о новоутврђеним чињеницама и изведеним новим доказима.“, утврђује Управни суд у пресуди бр. 20608/2010 од 1.3.2012. године. У случају непотпуно утврђеног чињеничног стања од стране првостепеног инспекцијског органа, коме је већ једанпут било поништено решење у истој управној ствари, другостепени орган, дакле, не може из тих разлога поново поништити решење инспектора и вратити га на поновни поступак и одлучивање, јер то не само што није у складу са законом и повлачи прекршајну одговорност, него и зато што постоје законски механизми за решавање оваквих ситуација.

У пракси се, пак, дешавало да другостепени орган по други пут поништи првостепено решење и врати предмет првостепеном инспектору на поновни поступак, чиме поступајући инспектор није овлашћен да донесе решење у тој управној ствари, а када би га донео – оно би било ништаво. Оно што тада првостепени инспектор може да учини, а да би се избегао „пинг-понг ефекат“ у поступку, јесте да налог другостепеног органа сматра као налог за допуну поступка, извођење доказа и расветљавање и утврђивање чињеница ради доношења потпуне и правилне одлуке. Следствено, инспектор би извео одговарајуће доказе и утврдио чињенице, о чему би сачинио записник, који би са списима предмета доставио другостепеном органу на одлучивање.

Управни суд у пресуди 9У бр. 10999/2010 од 9.9.2010. године указује на следеће: „Да би другостепени орган могао сам да реши управну ствар у поступку по жалби,

неопходно је да најпре uklони из правног саобраћаја ожалбени акт који је донео првостепени орган.“

Решење којим се одлучује о жалби издаје се без одлагања, а најкасније у року од 60 дана од када је предата уредна жалба, изузев ако законом није прописан краћи рок (члан 174. Закона о општем управном поступку).

Закон о општем управном поступку у члану 173. уређује жалбу кад првостепени орган није издао решење у законом одређеном року. Прописано је да кад првостепени орган није издао решење у законом одређеном року, другостепени орган захтева да му првостепени орган саопшти зашто благовремено није издао решење. Ако другостепени орган нађе да првостепени орган није издао решење у законом одређеном року из оправданог разлога, продужава рок за издавање решења за онолико колико је трајао оправдани разлог, а најдуже за 30 дана. Ако другостепени орган нађе да не постоји оправдани разлог због кога решење није издато у законом одређеном року, он сам одлучује о управној ствари или налаже првостепеном органу да изда решење у року не дужем од 15 дана. Ако првостепени орган поново не изда решење у року који је одредио другостепени орган, он сам одлучује о управној ствари.

Ако првостепени орган (овде – инспекција) не изда решење о отклањању неправилности у налогом или законом одређеном року, надзираном субјекту (странци) на располагању стоји законска могућност да захтева окончање поступка, сагласно члану 38. Закона о инспекцијском надзору. Тим чланом се уређује окончање поступка без доношења решења, прописивањем да ако инспектор не донесе решење по истеку дана окончања инспекцијског надзора одређеног у налогу за инспекцијски надзор, односно по истеку законског рока за доношење решења - када налог у складу са законом није издат, односно када је законом прописан рок за доношење решења, надзирани субјекат може захтевати да инспектор оконча поступак. Ако инспектор то не учини у року од осам дана од дана подношења захтева, сматра се да је поступак обустављен и да, у погледу предмета налога, односно предмета надзора, нису пронађене незаконитости у пословању и поступању надзираног субјекта. У том случају постоји, дакле, законска претпоставка да „ћутање инспекције значи одобрење“.

Закон о инспекцијском надзору у члану 38, према томе, говори о недоношењу решења по истеку дана окончања инспекцијског надзора одређеног у налогу за инспекцијски надзор, односно по истеку законског рока за доношење решења - када налог у складу са законом није издат, односно када је законом прописан рок за доношење решења. За надзор се издаје налог – основни и, евентуално, допунски налог, када је било потребно продужити трајање надзора, односно допунити надзор, а који налог, у складу са чланом 16. став 2. Закона о инспекцијском надзору, садржи планирано трајање надзора (дан почетка и окончања надзора). То значи да се у налогу опредељује планирано време за првостепени поступак, укључујући и време потребно за доношење решења када се утврди неправилност. Ако инспектор не донесе решење по истеку тог рока из налога, односно из закона, надзираном субјекту на располагању стоји законска могућност да тражи окончање поступка, у складу са чланом 38. Закона о инспекцијском надзору. Када за надзор није издат налог, а то је ситуација из члана 16. став 8. Закона о инспекцијском надзору, према коме је ванредан и допунски инспекцијски надзор могућ и без налога када то захтевају разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или

биљни или животињски свет, или евентуална друга ситуација за коју је посебним законом прописано да се не издаје налог за надзор, па инспектор не донесе решење у законом одређеном року, надзираном субјекту и тада на располагању стоји законска могућност да тражи окончање поступка, у складу са чланом 38. Закона о инспекцијском надзору.

Одредбама члана 38. Закона о инспекцијском надзору, као посебног закона у односу на Закон о општем управном поступку, који као такав има предност у примени у односу на Закон о општем управном поступку, уређени су поступање и правне последице у случају „ћутања управе (инспекције)“, тако да у том случају странка не изјављује жалбу из члана 151. став 3. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да странка има право на жалбу ако решење није издато у законом одређеном року (а по којој би другостепени и првостепени орган поступали у складу са чланом 173. Закона о општем управном поступку). Ово је сагласно члану 151. став 5. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да странка нема право на жалбу ако је посебним законом предвиђено да се неиздавање решења у законом одређеном року сматра усвајањем захтева странке. У тим случајевима странка нема правни интерес за изјављивање жалбе, што је утврђено законским одредбама. Овде је то законска претпоставка о непостојању незаконитости, неправилности и недостатака и обустављању поступка, односно о испуњености прописаних услова или потврђеној законитости и безбедности поступања или пословања надзираног субјекта.

Врховни касациони суд је у пресуди Рев. бр. 591/2010 од 22.9.2010. године установљава да: „Република Србија одговара за накнаду штете коју су незаконитим поступањем проузроковали њени управни органи пропуштањем да одлуке доносе у законом прописаним роковима.“

Ако жалба буде одбачена или одбијена или жалилац одустане од жалбе, трошкове другостепеног поступка сноси жалилац. Ако жалба буде усвојена, трошкове другостепеног поступка сноси орган који је одлучивао у првом степену (члан 85. став 6. Закон о општем управном поступку).

2) Тужба - управни спор

Решење другостепеног органа по жалби је коначно и против њега може се покренути управни спор, у складу са Законом о управним споровима. Исто важи и за првостепено решење против којег је искључена жалба, у складу са чланом 151. став 1. Закона о општем управном поступку. У упутству о правном средству, као саставном делу решења, странка се обавештава да ли против решења може да се изјави жалба или покрене управни спор. Ако може да се покрене управни спор, упутство садржи назив и седиште суда коме се подноси тужба, рок у коме се подноси тужба и висину таксе која се плаћа. Управни спор решава Управни суд, као суд посебне надлежности. Седиште Управног суда је у Београду, а одељења овог суда су образована одељења у Крагујевцу, Нишу и Новом Саду.

Странке у управном спору су тужилац, тужени и заинтересовано лице. Тужилац у управном спору може да буде физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес. Државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва са овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други

који немају својство правног лица, могу покренути управни спор ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку. Ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, управни спор може да покрене надлежни јавни тужилац. Ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, управни спор може да покрене и надлежно јавно правобранилаштво. Тужени у управном спору јесте орган чији се управни акт оспорава, односно орган који по захтеву, односно по жалби странке није донео управни акт. Управни спор може се покренути против управног акта који је донет у другом степену, као и против првостепеног управног акта против кога није дозвољена жалба у управном поступку. Управни спор покрене се тужбом.

Шта је предмет управног спора? У управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. У управном спору, суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита или када је то законом предвиђено.

Управни акт може се побијати тужбом у управном спору због незаконитости, и то ако:

- 1) у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
- 2) је акт донео ненадлежни орган;
- 3) у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка;
- 4) је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања;
- 5) је у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато.

Да би управни акт, па тако и инспекцијско решење, био законит, неопходно је да задовољи све ове услове, тј. да не постоји ниједан од наведених разлога незаконитости.

Тужба, по правилу, не одлаже извршење управног акта против кога је поднета. По захтеву тужиоца, суд може одложити извршење коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу. Изузетно, странка из управног поступка може тражити од суда одлагање извршења управног акта и пре подношења тужбе: у случају хитности, или када је изјављена жалба која по закону нема одложно дејство, а поступак по жалби није окончан. По захтеву за одлагање извршења суд одлучује решењем, најкасније у року од пет дана од дана пријема захтева.

Тужени је дужан да у остављеном року достави Управном суду све списе који се односе на предмет управног спора и изјасни се о наводима тужбе. Ако тужени и после другог захтева не достави списе предмета у року од осам дана или ако изјави да их не може доставити, суд може решити спор и без списка, при чему ће сам утврдити чињенично стање на расправи. Такође, тужени је овлашћен до завршетка управног спора да поништи или измени своје решење из оних разлога из којих би суд могао поништити такво решење, ако уважава све захтеве тужбе и ако се тиме не вређа право странке у управном поступку или право трећег лица. У том случају Управни суд ће, ако се тужилац сложи са таквим поступањем туженог, обуставити управни спор решењем. Мењање и поништавање решења у вези са управним спором прописано је и у члану

175. Закона о општем управном поступку, као ванредно правно средство – тим одредбама прописано је да орган против чијег решења је благовремено покренут управни спор може до окончања управног спора, ако уважава све захтеве тужбе, поништити или изменити своје решење из разлога због којих би суд могао да поништи то решење, ако се тиме не вређа право странке у управном поступку или трећег лица.

Управни суд решава спор пресудом. Пресудом се тужба уважава или одбија као неоснована. Управни суд у управном спору решава у спору ограничене јурисдикције и у спору пуне јурисдикције. Тако, решавајући у спору ограничене јурисдикције, ако се тужба уважава, суд пресудом поништава оспорени управни акт у целини или делимично и враћа предмет надлежном органу на поновно одлучивање, осим ако у тој ствари нови акт није потребан. Ако се тужба уважава а тужбени захтев је да се утврди незаконитост акта без правних дејстава, или се тужбени захтев састоји само у утврђењу да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пред судом – суд се у пресуди ограничава на тражено утврђење. Ако суд нађе да је оспорени акт ништав, донеће пресуду којом тај акт оглашава ништавим. Када се ради о спору пуне јурисдикције, у случају да нађе да оспорени управни акт треба поништити, суд ће пресудом решити управну ствар, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Таква пресуда у свему замењује поништени акт. Спор пуне јурисдикције је искључен када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени. Изузетно, у појединим материјама спор пуне јурисдикције може да буде изричито искључен посебним законом. Ако тужилац тражи да суд својом пресудом реши управну ствар, суд је обавезан да посебно наведе разлоге због којих тај захтев није прихватио. У случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити а суд је сам утврђивао чињенично стање, обавезан је да одлучи у спору пуне јурисдикције, осим ако је такав спор законом искључен. Када је тужба поднета због ћутања управе, а суд нађе да је основана, пресудом ће уважити тужбу и наложити да надлежни орган донесе решење. Ако суд располаже потребним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, он може својом пресудом непосредно решити управну ствар.

Пресуда донета у управном спору је обавезујућа и против ње се не може изјавити жалба (правноснажна пресуда). Али, против правноснажне одлуке Управног суда, под Законом о управним споровима прописаним условима, странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке, о коме одлучује Врховни касациони суд, односно странка може поднети тужбу за понављање Управном суду.

Када суд поништи акт против кога је био покренут управни спор, предмет се враћа у стање поновног решавања по жалби, односно стање поновног решавања по захтеву странке у првостепеном поступку, ако је жалба била законом искључена (стање пре него што је поништени акт донет). Дакле, ако је пресудом у управном спору поништен другостепени управни акт, предмет се враћа у стање поновног решавања по жалби, па орган, извршавајући пресуду, поново решава о жалби на првостепени управни акт. Ако није било другостепеног поступка, јер је жалба на првостепени управни акт искључена, предмет се враћа у фазу покретања првостепеног поступка, када је покренут по службеној дужности, односно у стање поновног решавања по захтеву странке у првостепеном поступку, када је покренут поводом захтева надзираног субјекта за вршење инспекцијског надзора или другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку. Ако према природи ствари у којој је настао управни спор треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је дужан да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је надлежни орган везан правним схватањем суда, као и

примедбама суда у погледу поступка. Када дође до активног непоступања по пресуди, тј. ако надлежни орган после поништења управног акта донесе управни акт противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка, па тужилац поднесе нову тужбу, суд ће поништити оспорени акт и сам решити управну ствар пресудом, осим ако то није могуће због природе те ствари или је иначе пуна јурисдикција законом искључена. Ова пресуда у свему замењује акт надлежног органа. Ако суд сматра да због природе ствари не може да сам реши управну ствар, дужан је да то посебно образложи. О активном непоступању по пресуди суд извештава орган који врши надзор над радом органа који ово чини. Постоји и пасивно непоступање по пресуди, па ако надлежни орган после поништења управног акта не донесе одмах, а најкасније у року од 30 дана, нови управни акт или акт о извршењу пресуде донете у спору пуне јурисдикције, странка може посебним поднеском да тражи доношење таквог акта. Ако надлежни орган не донесе овај акт ни у року од седам дана од тражења странке, странка може посебним поднеском да захтева од суда који је донео пресуду доношење таквог акта. По том захтеву странке, суд ће затражити од надлежног органа обавештење о разлозима због којих управни акт није донео. Надлежни орган је дужан да ово обавештење да одмах, а најкасније у року од седам дана. Ако он то не учини, или ако дато обавештење, по нахођењу суда, не оправдава неизвршење судске пресуде, суд ће донети решење које у свему замењује акт надлежног органа, уколико природа ствари то дозвољава. Суд ће решење доставити органу надлежном за извршење, и о томе истовремено обавестити орган који врши надзор. Орган надлежан за извршење дужан је без одлагања да изврши овакво решење. Због штете настале неизвршењем, односно неблаговременим извршењем пресуде донете у управном спору тужилац има право на накнаду која се остварује у спору пред надлежним судом, у складу са законом.

На питања поступка решавања управних спорова која нису уређена Законом о управним споровима сходно се примењују одредбе Закона о парничном поступку.

3) Притужба на рад службеног лица инспекције и унутрашња контрола

Свако лице има право да поднесе притужбу против руководиоца инспекције, инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора, ако сматра да су му њиховом незаконитом или неправилном радњом, односно несавесним радом повређена права или слободе, у складу са Законом о државној управи, односно Законом о локалној самоуправи. Смисао притужбе на рад службеног лица инспекције је да омогући заштиту права или слобода странака и других лица од незаконите или неправилне радње, односно несавесног рада службеног лица инспекције, супротног принципима добре управе и етичком кодексу. На притужбу поднету против лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора дужан је да одговори непосредни руководиоца лица на које се притужба односи, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције и орган надлежан за његово постављење у року од 15 дана од дана подношења притужбе.

Како не би дошло до двоструког одлучивања о истој ствари, ако су права притужиоца, за која притужбом указује да су повређена, већ заштићена у поступку инспекцијског надзора, путем жалбе (нпр. повреда правила поступка, непотпуно и погрешно утврђене чињенице, погрешна примена материјалног права и др.) или примедба на записник, овлашћено лице/орган не би разматрао притужбу са аспекта основаности притужбених навода, него би у одговору притужилац био упућен на заштиту својих права путем правног средства у управном поступку. Ако, пак, нема

такве правне заштите у управном поступку (нпр. надзирани субјекат се притужује на некоректан однос, повреду етичких правила, правила понашања доброг службеника/инспектора, принципа добре управе; подносилац представке по чијој представи није покренут поступак притужује се на непредузимање радње покретања поступка или није обавештен о поступању са представком), притужба би била разматрана са аспекта њене основаности и одговор на притужбу би садржао закључак о основаности притужбе.

Притужбе на рад службених лица инспекције су, након измена и допуна члана 52. Закона о инспекцијском надзору из децембра 2018. године, регулисане правним режимом који је у складу са Законом о државној управи и Законом о локалној самоуправи, за разлику од режима до ових измена и допуна, када се на притужбу примењивао Закон о општем управном поступку у делу којим се уређује приговор. Сагласно члану 81. Закона о државној управи, органи државне управе дужни су да свима омогуће прикладан начин за подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених; на поднету притужбу орган државне управе дужан је да одговори у року од 15 дана од дана пријема притужбе, ако подносилац притужбе захтева одговор, а орган државне управе дужан је да најмање једном у 30 дана разматра питања обухваћена притужбама. Према члану 71. ст. 3. и 4. Закона о локалној самоуправи, органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да свима омогуће подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених, а на поднете притужбе органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да одговоре у року од 30 дана, ако подносилац притужбе захтева одговор. Притужбу поднету против службеног лица инспекције разматра и одговор на притужбу даје непосредни руководиоца лица на које се притужба односи, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције и орган надлежан за његово постављење. Разматрање притужбе окончава се и одговор на притужбу даје се у року од 15 дана од пријема притужбе и потом доставља подносиоцу. Поступак поводом притужбе окончава се, дакле, давањем одговора, који није управни акт.

Притужба представља посебан облик приговора због предузимања или непредузимања управне радње из чл. 28. и 147. Закона о општем управном поступку, а у области инспекцијског надзора. Стога, у складу са правилом да посебно има предност у примену односу на опште, у области инспекцијског надзора не могу се истовремено изјавити и приговор и притужба, него само притужба.

Поступак по притужби и одговор на притужбу је потребно да обухвате савесно разматрање притужбе и целовит увид у поступање на које се односи притужба, а одговор је неопходно да буде образложен (разлози и ставови, докази, чињенице и закључци), уз поштовање принципа добре управе.

Ако је лице незадовољно одговором на притужбу, може да, као прво, на овај одговор поднесе притужбу руководиоцу инспекције, односно лицу или органу који врши надзор над радом инспекције (нпр. министру; начелнику општинске, односно градске управе; председнику општине, односно градоначелнику), који на ту притужбу даје одговор, чиме се обезбеђује двостепеност у поступању по притужбама на рад службених лица инспекције. Ако је лице и после тог одговора незадовољно исходом поступања, оно може да се овим поводом обрати унутрашњој контроли инспекције (члан 54. став 4. Закона о инспекцијском надзору), која је овлашћена да води поступак

унутрашње контроле инспекције сходном применом Закона о инспекцијском надзору и Закона о општем управном поступку. Притом, ваља имати на уму да по притужби на одговор - руководиоца инспекције, односно лице или орган који разматра ту притужбу, може и сам да иницира поступак унутрашње контроле.

Чланом 11. став 7. Кодекса понашања и етике инспектора утврђено је да самосталност инспектора није нарушена када руководиоца, унутрашња контрола инспекције, други орган, странка или треће лице од инспектора тражи или препоручује да поступа законито, правилно, савесно и ујединачено, сагласно начелу предвидивости, према постојећој правној пракси, односно у складу са актом о примени прописа, водећи рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним инспекцијским, односно управним стварима. Истовремено, у спровођењу унутрашње контроле инспекције, којом се проверава законитост и савесност поступања службених лица инспекције, нужно је да овлашћена службена лица унутрашње контроле уваже, не наруше и заштите самосталност у раду инспектора и других службених лица инспекције.

Поступак по приговору из Закона о општем управном поступку (чл. 147 – 149.) не би се водио, јер је описано поступање по притужби кроз давање одговора и евентуално изјављивање притужбе на тај одговор и поступање по тој притужби - посебан облик поступања по приговору из Закона о општем управном поступку, чиме постоје расположива правна средства и успостављен механизам правне заштите.

4) Управни инспекцијски надзор (управна инспекција)

Инспекцијски надзор над применом одредаба Закона о инспекцијском надзору којима се уређују планови инспекцијског надзора, поступак инспекцијског надзора и службена лица овлашћена за вршење инспекцијског надзора, као и над применом смерница и упутстава Координационе комисије, врши управна инспекција. Управна инспекција је организована као Управни инспекторат, орган управе у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе.

Управни надзор је надзор који врши управа у односу на примену закона и других прописа од стране грађана, привредних субјеката и других организација и надзор који управа врши над субјектима који имају јавна, односно управна јавна овлашћења. Управни надзор обухвата инспекцијски надзор, унутрашњи надзор, надзор над законитошћу аката и друге облике надзора уређене законом. У питању је облик унутрашњег надзора.

Управна инспекција обавља инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређују, између осталог, државна управа, радни односи у државним органима и органима јединица локалне самоуправе, општи управни поступак и посебни управни поступци (ово укључује поступак инспекцијског надзора, као посебни управни поступак), изглед и употреба грба, заставе и химне Републике Србије. Законом о управној инспекцији прописано је да ће управна инспекција у вршењу инспекцијског надзора, а нарочито у отклањању утврђене незаконитости и неправилности поступити на начин прописан овим и посебним законом. У вршењу инспекцијског надзора управна инспекција поступа на начин и предузима овлашћења утврђена овим законом, односно посебним законом ако су начин поступања и овлашћења уређени другачије.

Ако посебним законом нису ближе уређени начин поступања и овлашћења управне инспекције, она поступа тако да обезбеди остваривање начела законитости у раду и поступању надзираних органа, полазећи од одредаба овог закона, циља управног инспекцијског надзора и природе предмета надзора утврђеног посебним законом. У поступку обављања послова инспекцијског надзора, управна инспекција примењује, поред Закона о управној инспекцији, и Закон о инспекцијском надзору и Закон о општем управном поступку.

5) Надзор над радом

Унутрашњи надзор је прописан чланом 45. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон) као надзор који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе, а који се састоји од надзора над радом, од инспекцијског надзора преко управне инспекције и од других облика надзора уређених посебним законом. Надзор над радом састоји се од надзора над законитошћу рада и надзора над сврсисходношћу рада органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Првим обликом надзора над радом - надзором над законитошћу рада испитује се спровођење закона и других општих аката, а надзором над сврсисходношћу рада делотворност и економичност рада и сврховитост организације послова.

Према члану 47. Закона о државној управи (*Општа овлашћења у вршењу надзора над радом*), орган државне управе, поступајући као надзорни орган, овлашћен је да у вршењу надзора над радом од органа и организације којој су поверени послови државне управе захтева извештаје и податке о раду (извештај о раду садржи приказ извршавања закона, других општих аката и закључака Владе, предузете мере и њихово дејство и друге податке), утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање, издаје инструкције, наложи предузимање послова које сматра потребним, покрене поступак за утврђивање одговорности, непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт, предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.

Када се посебним законом субјектима приватног права и другим организацијама поверавају управна јавна овлашћења, тада се непосредно примењују поменута општа овлашћења у вршењу надзора над радом из члана 47. Закона о државној управи. Одредбама посебног закона се то може и изричито утврдити и упутити на примену ових овлашћења (утврђујућа, деклараторна норма, која је истовремено и упућујућа норма).

Закон о државној управи уређује поверавање послова државне управе у члану 4, прописивањем да се поједини послови државне управе могу законом поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (који се у даљем тексту заједнички означавају као: имаоци јавних овлашћења). Сагласно члану 51. став 2. Закона о државној управи, органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање. Чланом 55. Закона о државној управи прописано је да се орган државне управе који врши надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе одређује законом (надзорни орган државне управе), који има сва општа овлашћења у надзору над радом која су овим законом прописана.

Поред општих овлашћења у надзору над радом, орган државне управе, што укључује и републичку инспекцију, може у односу на носиоце поверених послова у јединици локалне самоуправе и аутономној покрајини вршити и посебна овлашћења надзорног органа, сагласно члану 56. и 57. Закона о државној управи. Чланом 56. Закона о државној управи уређено је преузимање повереног посла, прописивањем да је надзорни орган државне управе дужан да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности, те да ако ималац јавних овлашћења и поред вишеструких упозорења не почне да врши поверени посао или не почне да га врши правилно или благовремено, надзорни орган државне управе преузима извршење посла, најдуже на 120 дана.

Закон о инспекцијском надзору, који је посебан закон у односу на Закон о државној управи, прописује у члану 48. став 3. да се лицу које није службеник посебним законом може поверити вршење појединих стручних послова инспекције. Закон о инспекцијском надзору тиме прави разлику између послова инспекцијског надзора, који, сагласно члану 54. Закона о државној управи, могу бити поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда, и појединих стручних послова инспекције, који се могу поверити и субјектима приватног права, односно из приватног сектора.

Закон о општем управном поступку у члану 183. уређује поништавање коначног решења, прописивањем у ставу 1. да ће другостепени орган или надзорни орган решењем на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично поништити коначно решење, између осталог, ако би се његовим извршењем могло проузроковати неко кривично дело, ако његово извршење уопште није могуће, ако је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи, ако садржи неправилност која је по изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости и др, док у ставу 3. прописује да ће другостепени орган или надзорни орган решењем, по службеној дужности, у целини или делимично поништити коначно решење ако у њему није уопште или није правилно примењен материјални закон, други пропис или општи акт. Решење ће се поништити у року од годину дана од коначности решења. Ако не постоји другостепени орган и надзорни орган решење ће, сагласно ст. 1 – 3. овог члана, поништити орган који је донео коначно првостепено решење. Надзорни орган овлашћен за поништавање коначног решења је, дакле, орган који врши надзор над радом првостепеног органа – инспекције.

6) Контрола од стране Заштитника грађана

Ако је и после описаног поступања подносилац притужбе незадовољан, може да поднесе притужбу Заштитнику грађана, у складу са одредбама Закона о заштитнику грађана, где је услов да је ово лице исцрпело сва правна средства – испуњен.

Свако физичко или правно, домаће или страно лице које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права, може да поднесе притужбу Заштитнику грађана (члан 25. Закона о Заштитнику грађана). Пре подношења притужбе Заштитнику грађана подносилац је дужан да покуша да заштити своја права у одговарајућем правном поступку. Образац притужбе Заштитнику грађана даје се у

прилогу овог текста. Заштитник грађана ће упутити подносиоца притужбе на покретање одговарајућег правног поступка, ако је такав поступак предвиђен, а неће покретати поступак док не буду исцрпљена сва правна средства, с тим да, изузетно, Заштитник грађана може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе.

Заштитник грађана може указати и на системске неусаглашености које умањују остварење циља инспекцијског надзора. У том смислу, као пример, дајемо следеће мишљење Заштитника грађана поводом питања из области инспекцијског надзора:

„Како би се у будућности отклониле евентуалне недоумице у поступању урбанистичких инспектора, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре треба да предузме мере из своје надлежности у циљу измене/допуне Закона о планирању и изградњи, како би се са аспекта овлашћења и поступања надлежних инспектора на јасан и недвосмислен начин предвидела супсидијарна примена одредаба Закона о инспекцијском надзору, стоји у Мишљењу Заштитника грађана од 22. јула 2019. год, које је упутио Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Законом о планирању и изградњи, урбанистичком инспектору који је утврдио да урбанистички пројекат није у складу са Генералним урбанистичким планом и законом, једини правни механизам за увођење таквог пројекта у законске оквире представља улагање приговора, а о приговору одлучује надлежни орган исте јединице локалне самоуправе, која је такав пројекат претходно потврдила.

Таква правна ситуације и чињеница да Законом о планирању и изградњи у погледу овлашћења и поступања надлежних инспектора није на јасан и недвосмислен начин предвиђена супсидијарна примена одредаба Закона о инспекцијском надзору, за крајњу последицу има да у појединим случајевима надлежни инспектори Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре не могу у пуном капацитету да врше своју надзорну функцију прописану одредбама Закона о планирању и изградњи.

Услед законске недоречености, рестриктивним тумачењем одредаба Закона о планирању и изградњи надлежни урбанистички инспектори сматрају да се улагањем приговора на Урбанистички пројекат, исцрпљују све законске могућности да се плански документ доведе у законске оквире. Заузимање оваквог става у значајној мери онемогућава да Република Србија посредством својих органа надзире начин поступања јединице локалне самоуправе, приликом обављања послова које им је законом поверила. Овакво тумачење законом прописаних овлашћења инспектора, у конкретном случају је за исход имало да је предметни Урбанистички пројекат, ипак остао на правној снази, упркос чињеници да је надлежни републички инспектор установио његову неусклађеност са ГУП-ом града Ужица и Законом о планирању и изградњи.

Заштитник грађана је мишљења да урбанистички инспектор у будућем раду, у свим ситуацијама у којима утврди да се последица утврђених неправилности и незаконитости у поступању контролисаног органа, не може отклонити само применом

одредаба Закона о планирању и изградњи, примени и мере прописане Законом о инспекцијском надзору.“

7) Обавештења јавног тужиоца од стране инспекције и инспекцијски надзори по захтеву јавног тужиоца

Чланом 156. Устава Републике Србије и чланом 2. став 1. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 - др. закон, 101/11, 38/12 - УС, 121/12, 101/13, 111/14 - УС, 117/14, 106/15 и 63/16 - УС) одређено је да је јавно тужилаштво - самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости. Поред основних овлашћења из кривичног поступка и других казњених поступака, јавно тужилаштво располаже и овлашћењима изван казњених поступака која проистичу из његове обавезе да штити уставности и законитост. Овлашћења јавног тужиоца у погледу заштите уставности и законитости остварују се његовом интервенцијом у, између осталог, управном поступку и управном спору, укључујући и поступке инспекцијског надзора.

Јавно тужилаштво врши своју функцију на основу Устава, закона, потврђеног међународног уговора и прописа донетог на основу закона. Чланом 4. Закона о јавном тужилаштву одређено је да функцију јавног тужилаштва врше Републички јавни тужилац и други јавни тужиоци у складу са законом.

Закон о јавном тужилаштву у члану 9. уређује дужност пружања података и објашњења јавном тужилаштву, прописивањем у ставу 1. да су сви дужни да јавном тужилаштву, на његов захтев, непосредно пруже објашњења и податке који су му потребни за предузимање радњи на које је законом овлашћено.

Према члану 42. став 1. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18), ако код надзираног субјекта открије незаконитост која је кажњива према закону или другом пропису, инспектор надлежном правосудном органу подноси, између осталог, кривичну пријаву, када су у питању основи сумње на извршење кривичног дела. Чланом 280. став 1. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/1, 55/14 и 35/19), у оквиру уређења предистражног поступка, прописано је да државни и други органи, правна и физичка лица пријављују кривична дела за која се гони по службеној дужности, о којима су обавештена или за њих сазнају на други начин, под условима предвиђеним законом или другим прописом. Подносилац кривичне пријаве, што укључује и инспекторе, навешће доказе који су му познати и предузме мере да би се сачували трагови кривичног дела, предмети на којима је или помоћу којих је учињено кривично дело и други докази.

Законик о кривичном поступку у члану 44. уређује дужност поступања по захтеву јавног тужиоца. Тим чланом у ставу 1. прописано је да су полиција и други државни органи надлежни за откривање кривичних дела дужни да поступе по сваком захтеву надлежног јавног тужиоца. Кривичне пријаве јавном тужиоцу подnose, првенствено, полицијски органи (полиција, саобраћајна полиција, комунална полиција, пореска полиција), те републичке, покрајинске и градске и општинске инспекције, царински орган и други надзорно-контролни органи, као и други субјекти са јавним овлашћењима. Ради се о службеним кривичним пријавама, јер их подnose носиоци

јавних овлашћења у вези са вршењем тих овлашћења, што укључује и утврђивање повреде закона и других прописа и откривање кривичних дела. Сагласно изложеном, инспекција представља државни орган надлежан за откривање кривичних дела, на који се примењује члан 44. Законика о кривичном поступку. Уз кривичну пријаву, инспекција подноси доказе који поткрепљују основе сумње на извршено кривично дело – записник о инспекцијском надзору, одговарајуће исправе, фотографије и видео записи (ако су сачињени) и др.

Даље, чланом 44. ст. 2. и 3. Законика о кривичном поступку прописано је да ако полиција или други државни орган не поступи по захтеву јавног тужиоца, јавни тужилац ће одмах обавестити старешину који руководи органом, а по потреби може обавестити надлежног министра, Владу или надлежно радно тело Народне скупштине а ако у року од 24 часа од када је примљено ово обавештење полиција и други државни орган не поступи по захтеву јавног тужиоца, јавни тужилац може затражити покретање дисциплинског поступка против лица за које сматра да је одговорно за непоступање по његовом захтеву.

Чланом 282. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку прописано је да ако јавни тужилац из саме кривичне пријаве не може оценити да ли су вероватни наводи пријаве или ако подаци у пријави не пружају довољно основа да може одлучити да ли ће спровести истрагу или ако је на други начин сазнао да је извршено кривично дело, јавни тужилац може поднети захтев државним и другим органима и правним лицима да му пруже потребна обавештења. За непоступање по овом захтеву јавног тужиоца одговорно лице се може новчано казнити до 150.000 динара, а ако и после тога одбије да потребне податке, може се још једном казнити истом казном. Ову одлуку о новчаном кажњавању доноси јавни тужилац, о жалби против решења којим је изречена новчана казна, одлучује судија за претходни поступак, а жалба не задржава извршење решења.

Дакле, државни и други органи дужни су да поступе по захтеву јавног тужиоца за пружањем потребних овлашћења, односно нису овлашћени да процењују оправданост и целисходност захтева тужиоца. Органи којима се захтевом обраћа јавни тужилац су у овом погледу подређени јавном тужиоцу, као органу који руководи предистражним поступком, и дужни да поступе по сваком његовом захтеву. Органи којима је упућен захтев од стране јавног тужиоца, наравно, овлашћени су да покрећу и воде поступке у границама свог делокруга, односно сопствених надлежности. С друге стране, потребно је да захтев јавног тужиоца за пружањем потребних обавештења буде прецизан, како би органу коме се обраћа било јасно која врста информације се тражи од њега и шта је потребно да уради у том циљу. Поред обавештења и података која се траже захтевом, целиходно је да се јавно тужилаштво у допису наведе и разлог тражења обавештења и података, као и које радње и мере би у том погледу ваљало да предузме орган коме је захтев упућен. Ако у захтеву јавног тужиоца, према налажењу инспекције којој је тај захтев упућен, постоје одређене нејасноће, овакве недоумице је потребно разјаснити у службеној комуникацији инспекције и јавног тужилаштва.

Такође, треба навести да је и полиција овлашћена да прикупи обавештења од инспекцијских и других органа и правних лица, будући да је чланом 282. став 4. Законика о кривичном поступку прописано да ако није у могућности да сам предузме радње из члана 282. став 1. овог законика, јавни тужилац ће захтевати од полиције да

прикупи потребна обавештења и да предузме друге мере и радње у циљу откривања кривичног дела и учиниоца (чл. од 286. до 288).

Ако из садржине захтева не произлази потреба да се спроведе инспекцијски надзор, а инспекција располаже подацима који се траже, инспекција може пружити податке из списка предмета, евиденције о инспекцијском надзору, информационог система и др.

Захтев јавног тужиоца ка инспекцији за достављањем података, опет, може да буде такав да изискује од инспекције да спроведе поступак инспекцијског надзора, како би дошла до потребних података и дала обавештење јавном тужилаштву. Уколико је захтев јавног тужиоца за спровођењем инспекцијског надзора изричит, онда тај захтев и опредељује садржину надзора, елементе налога за инспекцијски надзор и чињенице које је потребно утврдити. Инспекцијски надзор који би се спроводио по захтеву јавног тужиоца, по својој природи, није подесан да се планира унапред и сврста у редован инспекцијски надзор, који се заснива на праћењу стања у области под надзором и процени ризика, која укључује процену тежине штетне последице која може настати из пословања и поступања надзираног субјекта (тежина штете се састоји из природе и обима штетне последице) и вероватноће њеног настанка. Из ових разлога, инспекцијски надзор по захтеву јавног тужиоца унет је као изричит основ за ванредан (непланирани) инспекцијски надзор у члану 6. став 4. Закона о инспекцијском надзору.

Изузетно, републичка буџетска инспекција и службе буџетске инспекције аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе сачињавају програм рада (план контроле) првенствено на основу пријава, представки, приговора и захтева за вршење контроле пристиглих од органа, организација, правних и физичких лица, у складу са чланом 90. ст. 3. и 4. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19) и чланом 6. став 2. Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције („Службени гласник РС“, број 93/17), где кључно место заузимају захтеви упућени буџетској инспекцији од стране јавног тужилаштва. Имајући у виду обавезност поступања по захтеву јавног тужиоца, у склопу уређења посебних елемената процене ризика по значају у „Прегледу посебних елемената за процену ризика и матрица ризика“ у Правилнику о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора, односно контроле на основу процене ризика и посебним елементима програма инспекцијског надзора, односно контроле из делокруга буџетске инспекције („Службени гласник РС“, број 90/18), захтеви за поступање упућени од стране јавног тужилаштва ранжирани су на прво место.

Када је реч о сличном поступању код других инспекција, уочава се да одређене инспекције уводе у процену ризика, као посебан елемент вероватноће настанка штете, број и структуру представки физичких и правних лица и захтева органа за покретањем инспекцијског надзора по службеној дужности, што укључује захтеве јавног тужилаштва за вршењем инспекцијског надзора и достављањем обавештења. Тако, код тржишне инспекције, у складу са Прегледом посебних елемената за процену ризика у областима под надзором тржишне инспекције из Правилника о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и посебним елементима плана инспекцијског надзора у областима под надзором

тржишне инспекције („Службени гласник РС“, број 88/18), изразито велика вероватноћа настанка штете постоји у случају великог број представки физичких и правних лица из којих произилази критичан ризик и захтева упућених претежно од стране органа.

На овом месту вреди нагласити и обавезу прописану чланом 282. став 6. Законика о кривичном поступку, која се односи на прикупљање обавештења, односно давање података. Јавни тужилац, државни и други органи, односно правна лица, дужни су да том приликом поступају обазриво, водећи рачуна да се не нашкоди части и угледу лица на које се ови подаци односе.

Улога инспекција у давању података јавном тужиоцу, осим чињеничне, често је и стручне природе, будући да јавном тужиоцу приказује стање одређених техничких прописа и захтева, управно-правних и регулаторних односа. Инспекције, неретко, имају улогу својеврсног „вештака“ у предистражном поступку, с обзиром на стручно образовање инспектора и делокруг инспекције у вези са врстом и природом кривичног дела и групом кривичних дела којима припада. Одговори инспекција дају целовите податке јавном тужиоцу који условљавају даље провере и прикупљање обавештења, након чега се опредељује предузимање даљих радњи у предистражном поступку и кривичног гоњења. С друге стране, инспекција може указати и на лица или добра која су оштећена одређеним поступањем, што може бити од значаја за укључивање оштећених лица у кривични поступак, ради истицања имовинскоправног захтева (попут накнаде штете због учињеног кривичног дела).

8) Уједначено поступање у складу са инспекцијском праксом

Самосталност инспектора није нарушена када руководицац, унутрашња контрола, други орган, странка или треће лице од инспектора тражи или препоручује да поступа законито, правилно, савесно и уједначено, сагласно начелу предвидивости из члана 5. Закона о општем управном поступку, према постојећој правној пракси, односно у складу са актом о примени прописа из члана 31. Закона о инспекцијском надзору, водећи рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним инспекцијским, односно управним стварима.

Премда управна пракса, у коју спада и инспекцијска пракса, није формални извор права, њен стварни и фактички значај за правну сигурност и спровођење закона је велики. Надзирани субјекти имају једнака права и обавезе у инспекцијском надзору, а обавеза инспекције је да, у законском смислу, једнако поступа у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима. Уједначавање и објављивање инспекцијске праксе чине мере и активности које се предузимају у сврху уједначавања, усклађивања, стандардизације и једнообразности поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима. Ово се остварује превасходно кроз заузимање начелних ставова и начелних правних мишљења и доношење и утврђивање методологија, стручних упутстава, смерница и препорука - на нивоу инспекције, односно органа управе, и информисање инспектора и јавности о њима. Корисно је објављивање правне праксе у периодичним билтенима, који садрже мишљења, студије случаја и изводе из решења, пресуда и других аката. Развијањем и објављивањем правне праксе јача се правна сигурност у областима под надзором

инспекције, отклањају недоумице у поступању надзираних субјеката и других учесника и, последично, растерећује инспекција.

Целисходно је припремити преглед најчешћих грешака, неправилности и незаконитости, односно пропуста надзираних субјеката у областима под надзором спортске инспекције, са описом мера и радњи које је потребно да субјекти предузму да до грешака, неправилности и незаконитости, односно пропуста не би дошло, као и које мере, односно радње су субјекти у обавези да предузму како би их отклонили, ако је до њих дошло (превентивне и корективне мере/радње). Исто тако, целисходно је припремити и објавити често постављана питања и недоумице, које надзирани субјекти, грађани и друга заинтересована лица имају у погледу надлежности и поступања инспекција, са одговорима на ова питања (енг. *Frequently asked questions - FAQ*). Тиме се избегава или умањује понављање истих питања и последично оптерећење надлежних инспекција, тамо где већ постоје објављени одговори.

На овај начин, делује се превентивно-саветодавно, информативно и едукативно на надзиране субјекте, чиме се поспешује квалитет спровођења закона и прописа донетих на основу закона. Тиме се избегава или умањује понављање истих грешака и последично административно оптерећење и трошење ресурса надзираних субјеката и инспекцијских органа.

Закон о општем поступку као основно начело у члану 5. став 3. утврђује начело предвидивости (начело оправданих очекивања), према коме када поступа у управној ствари, орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима. Тиме се успоставља предвидивост поступања и одлучивања овлашћеног службеног лица – инспектора. У смислу предвидивости њихових права и обавеза, Закон о инспекцијском надзору прописује у члану 20. став 1. да надзирани субјекти имају једнака права и обавезе у инспекцијском надзору, што укључује и право да инспекција једнако поступа у истим или битно сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима (право на једнак третман). Ово је једна од мера уједначавања инспекцијске праксе. Инспекција је дужна да обезбеди уједначено и доследно поступање инспектора у истим правним ситуацијама и дужна да утврђује све чињенице које су битне за доношење законите и правилне одлуке, посвећујући једнаку пажњу чињеницама које иду у прилог и на штету надзираног субјекта (странке). Закон о инспекцијском надзору, као један од начина конкретизације права субјеката на једнак третман и начела предвидивости, прописује у члану 37. став 5. да ако инспекција одступи од решења која је раније доносила у истим или сличним стварима, дужна је да у том решењу посебно образложи разлоге за одступање. У овом смислу, и Закон о општем управном поступку у члану 140. став 4. да образложење решења мора да буде разумљиво и да садржи кратко излагање захтева странке, чињенично стање и доказе на основу којих је оно утврђено, разлоге који су били одлучујући код оцене сваког доказа, прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на одлуку из диспозитива и разлоге зашто није уважен неки захтев или предлог. Образложење садржи и разлоге због којих је орган одступио од решења која је раније доносио у истим или сличним управним стварима. Ако је одлучено по слободној оцени, образложење садржи и пропис који орган овлашћује на то, разлоге којима се руководио при одлучивању и у којим границама и с којим циљем је применио овлашћење да одлучује по слободној оцени. Кодексом етике и понашања инспектора у члану 14.

утврђена је заштита оправданих (легитимних) очекивања, тако да инспектор поступа у складу са прописима и сагласно одлукама које је инспекција донела у истим или сличним инспекцијским, односно управним стварима, осим ако постоји оправдани разлог да од тога одступи, а што се посебно образлаже. Савесна страна која се поузда у инспекцијску праксу и њену уједначеност не треба да буде осујећена у својим оправданим (легитимним) очекивањима.

На линији предвидивости поступања и одлучивања и једнаког третмана странака је и акт о примени прописа. То је акт у форми мишљења, објашњења, одговора на питање, препорука и акта другог назива у складу са законом, који се односи на примену закона или другог прописа из делокруга инспекције, а кога у писаном облику сачињава надлежни орган државне управе, односно аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или други субјекат са јавним овлашћењима, у складу са законом којим се уређује државна управа и другим законом. Акт о примени прописа представља облик стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту или лицу које остварује одређена права у надзираном субјекту (запослена и друга радно ангажована лица) или у вези са надзираним субјектом (заинтересовано лице, пословни партнер, ималац суседне непокретности итд), коју пружа инспекција у оквиру превентивног деловања.

Акт о примени прописа издаје и на интернет страници објављује инспекција, односно надлежни орган или организација или организациона јединица, по сопственој иницијативи или на захтев физичког или правног лица, у року за давање мишљења утврђеним законом којим се уређује државна управа. С тим у вези, Закон о државној управи у члану 80. прописује да су органи државне управе дужни да, на тражење физичких или правних лица, дају мишљења о примени одредаба закона и других општих аката, у року од 30 дана. Закон о државној управи прописује да мишљења органа државне управе нису обавезујућа. Међутим, надзираном субјекту који је поступио према акту о примени прописа не може, у погледу предмета акта о примени прописа, бити изречена мера управљена према надзираном субјекту. Дакле, лице коме је издат акт о примени прописа није дужно да поступи по њему, али лицу које је поступио према акту о примени прописа, у погледу предмета акта о примени прописа, не може бити изречена инспекцијска мера управљена према надзираном субјекту. Од тог правила постоје оправдани изузеци, па тако, према Закона (а тако је и у релевантној компаративној регулативи и пракси), и у случају када је надзирани субјекат поступио према акту о примени прописа може му бити изречена мера управљена према надзираном субјекту: ако је, после издавања акта о примени прописа, промењен пропис тако да се друкчије уређује предмет акта о примени прописа; ако је акт о примени прописа био нетачан, а инспекција или други надлежни орган или организација која је издала акт о примени прописа обавести ово лице о томе, при чему је од обавештења до почетка поступка инспекцијског надзора било довољно времена да ово лице отклони незаконитост која је настала услед нетачног акта о примени прописа; ако је изрицање мера неопходно ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, с тим да у том случају лице има право на накнаду претрпљене штете; ако инспекција утврди да је надзирани субјекат – нерегистровани субјекат.

Према члану 80. став 2. Закона о државној управи, мишљења органа државне управе нису обавезујућа. То значи да она правно нису обавезујућа за онога ко их тражи,

односно за странку - надзираног субјекта. Тражилац мишљења може, али не мора да поступи саобразно добијеном мишљењу. Може се говорити о фактичкој обавезности мишљења у пракси и томе да странке/надзирани субјекти у већини случајева поступају на онај начин како им је то растумачено у мишљењу. Но, гледано по слову закону, они нису обавезни да то учине. Наиме, надзирани субјекат је дужан да послује у складу са законом и сноси различите видове правне одговорности за неусклађено, незаконито, неправилно пословање. Он је власник ризика за неусклађено пословање. Уколико из неког разлога сматра да је добијено мишљење неисправно, нетачно, да се не може применити на њега и сл., па не поступи у складу са добијеним мишљењем, на овом субјекту је да процени да ли на тај начин повећава свој степен ризика неусклађености пословања са законом и другим прописом и степен ризика од последичне одговорности и, по њега, неповољних последица (корективне и репресивне мере, новчано кажњавање, нарушавање пословне репутације, накнада штете потрошачима итд).

С друге стране, инспекторе мишљења обавезују у том смислу што, према правилу из члана 31. став 2. Закона о инспекцијском надзору, инспектор надзираном субјекту који је поступио према акту о примени прописа не може, у погледу предмета акта о примени прописа, изрећи меру управљену према надзираном субјекту (управна мера – нпр. забрана рада/делатности, наредба/налагање да нешто учини, одузимање предмета), осим када су у питању изузеци из става 3. овог члана. Према томе, лице коме је издат акт о примени прописа није дужно да поступи по њему, али лицу које је поступило према акту о примени прописа, у погледу предмета акта о примени прописа, не може бити изречена инспекцијска мера управљена према надзираном субјекту, од ког правила постоје оправдани изузеци. Сагласно ст. 5. и 6. истог члана, инспектор подноси захтев за покретање прекршајног поступка, када постоји основана сумња да је посреди прекршај, односно иницира други поступак пред судом или другим органом за дело кажњиво законом или другим прописом против лица које је поступило према акту о примени прописа, када постоји основана сумња да је дошло до извршења другог казненог дела (привредни преступ, кривично дело), с тим што се у овим поступцима сматра се да је ово лице пропусти учинило у правној заблуди, осим када су испуњени услови из става 3. тач. 1), 2) и 4) овог члана, а терет доказивања да лице није било у правној заблуди сноси супротна странка (инспекција у прекршајном поступку). Правна заблуда је погрешна представа о дозвољености, односно забрањености, противправности одређеног поступања. Ако се инспекција не слаже са тачношћу мишљења, она може да иницира код даваоца мишљења да се оно измени. Законско упориште за ово налази се у члану 31. став 4. Закона о инспекцијском надзору.

Како би се употпунила правна сигурност и доследно установио правни положај лица које је поступало према упутствима које му је дала држава, Закон о инспекцијском надзору, дакле, прописује да у поступку који се води пред судом или другим органом за дело кажњиво законом или другим прописом против лица које је поступило према акту о примени прописа, сматра да је ово лице овај пропусти учинило у правној заблуди, осим у случају промене прописа или када је издат нетачан акт уз испуњење прописаних услова, а терет доказивања да лице није било у правној заблуди сноси супротна странка. С овим у вези треба рећи да је правна заблуда - погрешна, нетачна представа о постојању или непостојању одређеног права, о правним чињеницама или битним елементима законитости (правности), односно противзаконитости (противправности) одређеног односа. Правна заблуда може бити отклоњива и неотклоњива. Закон о

прекршајима у члану 22. прописује да није одговоран за прекршај учинилац који је у време извршеног прекршаја био у неотклоњивој правној заблуди. Правна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да зна да је такав поступак забрањен. Ако је заблуда била отклоњива, учинилац се за учињени прекршај може блаже казнити. Поставља се питање који вид правне заблуде постоји у оваквој ситуацији? Према упоредној и домаћој судској пракси, у питању је неотклоњива правна заблуда, која искључује казнену одговорност. Лице је, тако, показало савесност и оправдано веровало да поступа у складу са прописима, водећи се ставовима органа/служби које су надлежне и стручне за материју у којој дају мишљења, чиме дају јасне и чврсте гаранције да је њихово мишљење законито и правилно, па лице није могло да зна да је његово дело забрањено. У случају неотклоњиве правне заблуде, дакле, захтев за покретање прекршајног поступка се одбацује, односно покренути прекршајни поступак се обуставља. Тиме постоји претпоставка да је орган који даје мишљење стручан и квалификован за тумачење питања из захтева, па ако се лице поузда у то мишљење, за које се на крају испостави да није било правилно и да је због тога дошло до кажњивог дела, лице које је поступило по овом мишљењу не може бити одговорно, јер је погрешним мишљењем доведено у неотклоњиву правну заблуду.

9) Поступање инспектора у области прекршаја

Прекршајно законодавство, попут управног и инспекцијског, изискује активну и ангажовану улогу инспектора. Инспектор има овлашћења и дужности откривања прекршаја и подношења захтева за покретање прекршајног поступка, односно издавања прекршајног налога, заступања прекршајне оптужбе и терета доказивања прекршаја и прекршајне одговорности. За разлику од претходних законских решења, важећи Закон о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 - УС) успоставља страначки поступак и једнак правни положај странака. Према Закону о прекршајима, окривљени и овлашћени подносилац захтева за покретање прекршајног поступка су странке у поступку, а терет доказивања обележја прекршаја и прекршајне одговорности је на подносиоцу захтева за покретање прекршајног поступка (заступнику прекршајне оптужбе), у складу са чланом 89. став 2. Закона о прекршајима. Странка која нешто тврди дужна је да докаже своју тврдњу и на тој страници, дакле, лежи терет доказивања. С обзиром да је, у складу са Законом о прекршајима, терет доказивања прекршаја на овлашћеним подносиоцима захтева за покретање прекршаја - инспекторима, као страни у поступку која заступа оптужбу, а да више не постоји стари систем истражног начела, него је у примени расправно начело и једнакост положаја странака, за доказивање прекршаја је неопходна активна улога инспектора у прикупљању и предлагању доказа. Према члану 89. став 2. Закона о прекршајима, терет доказивања обележја прекршаја и прекршајне одговорности је на подносиоцу захтева за покретање прекршајног поступка, што подразумева активну улогу инспектора, као овлашћеног подносиоца захтева, посебно приликом сачињавања захтева за покретање прекршајног поступка и предлагања доказа. Последица терета доказивања да је учињен прекршај и да је окривљени учинилац прекршаја (постојање прекршаја и прекршајне одговорности окривљеног), како се то тврди у захтеву за покретање прекршајног поступка, у случају неуспелог доказивања је да окривљени неће бити оглашен одговорним, чиме захтев неће бити основан, односно погодује се наступању застарелости вођења прекршајног поступка, што се окончава обустављањем поступка. Овлашћени подносилац захтева –

инспектор је у обавези (тј. на њему је терет) да прикупи све доказе и правилно определи захтев у погледу чињеничне подлоге и правне квалификације прекршаја, како би прекршајни суд имао потребне елементе да започне прекршајни поступак, изведе и оцени доказе, те донесе правилну и на закону засновану одлуку. Активна улога и стручно знање инспектора захтевају се и у примени института споразума о признању прекршаја. Заступање прекршајне оптужбе, терет доказивања прекршаја и одмеравање олакшавајућих и отежавајућих околности приликом одређивања прекршајне санкције у споразуму о признању прекршаја битно приближавају посао републичких инспектора – послу јавног тужиоца, који је самосталан у вршењу својих овлашћења, и прекршајног судије, који је независан и самосталан у раду. У том погледу, Закон о прекршајима у члану 127. прописује да је јавни тужилац - странка у прекршајном поступку. Јавни тужилац предузима мере ради откривања, проналажења и прибављања потребних доказа за гоњење учинилаца прекршаја и успешно вођење прекршајног поступка пред судом; подноси захтев за покретање прекршајног поступка, жалбу или ванредна правна средства против одлука суда; предузима друге радње на које је овлашћен овим законом и посебним прописима. Јавни тужилац је стварно надлежан да поступа у прекршајном поступку уколико је поднео захтев за покретање прекршајног поступка. Закон о прекршајима у члану 128. став 1. прописује да када је за подношење захтева за покретање прекршајног поступка надлежан други орган, он има сва права која има и јавни тужилац као странка у поступку, осим оних која припадају јавном тужиоцу, као државном органу.

Улога инспектора као овлашћених подносилаца захтева за покретање прекршајног поступка добија на значају, јер у пракси јавни тужилац ретко подноси захтеве за покретање прекршајног поступка, а свој мандат користи углавном за кривични поступак. Ово се, са своје стране, може разумети у светлу недовољних људских капацитета јавних тужилаштава, које се, према приоритетима, оријентишу готово искључиво на кривичне предмете и поступке, а чиме позамашан терет откривања и гоњења прекршаја пада на инспекције. С друге стране, инспектори у доминантном броју случајева када иницирају покретање поступка за кажњиво дело – иницирају управо покретање прекршајног поступка, у односу на поступак за привредни преступ и кривични поступак, који су мањини, при чему одређене инспекције, такође, искључиво иницирају покретање прекршајног поступка или издају прекршајни налог. Притом, многи различити спољни субјекти – од носилаца јавних функција, медија до обичних грађана - инспекцију и даље доживљавају и схватају као искључиво или доминантно репресивни орган, са овлашћењем кажњавања или иницирања кажњавања. Притисци и други облици недозвољених утицаја на инспекторе су, највише, усмерени на прекршајно кажњавање, тако да инспектор изврши инспекцијски надзор и пронађе неки, макар формалан недостатак који представља прекршај код одређеног субјекта, те покрене прекршајни поступак, односно да му изда прекршајни налог. Овај вид недозвољених утицаја на инспектора умањен је донекле одредбама члана 42. ст. 3. и 4. Закона о инспекцијском надзору, којима су прописани услови под којима инспектор неће поднети захтев за покретање прекршајног поступка, односно неће издати прекршајни налог. Насупрот овоме, друга врста притисака и недозвољених утицаја усмерена је на то да се инспектор уздржи од иницирања прекршајног поступка или издавања прекршајног налога код откривеног прекршаја за који има дужност да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, односно да

изда прекршајни налог. Имајући наведено у виду, а у складу са чланом 128. став 1. Закона о прекршајима, налазимо да се правила садржана у правним изворима којима се штити самосталног јавних тужилаца могу и имају сходно применити на инспекторе, укључујући међународне изворе права у овој области.⁸¹

Једно од питања које се са овим у вези поставља је да ли је инспекцијски орган, тј. инспекција овлашћена да, као орган, поднесе захтев за покретање прекршајног поступка или то увек мора да учини инспектор? У одговору на ово питање, Закон о прекршајима у члану 179. став 1. прописује да захтев за покретање прекршајног поступка подноси овлашћени орган, а у ставу 2. истог члана одређује да су овлашћени органи - органи управе, овлашћени инспектори, јавни тужилац и други органи и организације, које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени. Закон о инспекцијском надзору у члану 42. став 1. прописује да ако код надзираног субјекта открије незаконитост која је кажњива према закону или другом пропису, инспектор надлежном правосудном органу подноси, поред осталог, захтев за покретање прекршајног поступка. Овај закон у члану 3. став 1. тачка 1) одређује инспекцију као орган у саставу, унутрашња организациону јединицу или инспекторе органа државне управе, односно органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе или другог субјекта са јавним овлашћењима, која врши инспекцијски надзор.

Чланом 46. став 1. ЗоИН прописано је да послове инспекцијског надзора надлежна инспекција врши преко инспектора. Чланом 84. став 1. Закона о државној управи прописано је да послове из делокруга органа државне управе врше државни службеници. Чланом 2. став 1. Закона о државним службеницима прописано је да је државни службеник лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, поред осталих. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе предвиђа у члану 3. став 1. да се запосленима, у смислу овог закона, сматрају се функционери који на основу законом или покрајинским прописом утврђене обавезе или овлашћења, имају обавезу, односно користе право да буду на сталном раду (заснивају радни однос) ради вршења дужности, службеници и намештеници, те у ставу 3. да је службеник - запослено лице које професионално обавља стручне послове из надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или са њима повезаних општих правних послова, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Службеник је запослено лице на извршилачком радном месту као и на радном месту службеника на положају.

Чланом 128. став 1. Закона о прекршајима прописано је да када је за подношење захтева за покретање прекршајног поступка надлежан други орган, он има сва права која има и јавни тужилац као странка у поступку, осим оних која припадају јавном тужиоцу, као државном органу.

⁸¹ У ове правне изворе спадају судска пракса Европског суда за људска права, Мишљење бр. 13 (2018) о независности, одговорности и етици тужилаштава, Мишљење бр. 4 (2009) и Мишљење бр. 9 (2014) о европским правним нормама и принципима који се тичу тужилаца („Париска повеља“) Консултативног савета европских тужилаца Савета Европе - Консултативног већа европских тужилаца (KBET, енг. *CCPE*) и Препоруке 19 (2000) Комитета министара Савета Европе.

Из законских одредаба, према нашем мишљењу, следи да овлашћење за подношење захтева за покретање прекршајног поступка из надлежности инспекције у вршењу надзора над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени припада како инспектору, као овлашћеном службеном лицу инспекције, тако и самој инспекцији, тј. инспекцијском органу (органу управе, преко организационе јединице која врши инспекцијски надзор), коју заступа и представља руководиоца инспекције.

У већини (тј. код готово свих) посебних закона подношење захтева за покретање прекршајног поступка се изричито утврђује код прописивања овлашћења и дужности инспектора, што се даље утврђује у описима радних места инспектора у правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

Међутим, у одређеним посебним законима је изричито наведен орган, а не инспектор, који је овлашћено службено лице, као подносилац захтева за покретање прекршајног поступка. Премда и у том случају важи да орган поступа преко инспектора, па и у погледу подношења захтева за покретање прекршајног поступка.

Надаље, у одређеним инспекцијским, односно надзорно-контролним органима, којима то омогућава кадровски и организациони капацитет, послови надзора и контроле организационо су раздвојени од послова подношења захтева за покретање прекршајног поступка и заступања прекршајне оптужбе у прекршајном поступку пред судом, па су одређени инспектори, односно овлашћена службена лица која не спроводе надзор и контролу, него, на основу записника и других аката и података сачињених и обезбеђених од стране инспектора, односно овлашћених службених лица која спроводе надзор и контролу, припремају и подnose захтеве за покретање прекршајног поступка и заступају прекршајну оптужбу у прекршајном поступку испред органа. Међутим, и у случају специјализације инспекцијско-прекршајних послова, по правилу не ради се о искључивом овлашћењу тих овлашћених службених лица на подношење захтева за покретање прекршајног поступка испред органа, него су и инспектори који врше инспекцијски надзор на то овлашћени.

Ако специјализација инспекцијско-прекршајних послова није изричито прописана посебним законом и спроведена кроз организациону структуру органа, односно инспекције и правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, мишљења смо да не би требало да буде правило да захтев за покретање прекршајног поступка подноси инспекција, односно орган, као колективитет, коју заступа и представља руководиоца, него да би то требало да се дешава изузетно, зависно од сложености и захтевности предмета и других конкретних околности, а да је правило да ове захтеве подnose инспектори, као овлашћена службена лица инспекције, односно органа, преко којих орган поступа, односно који обављају послове из делокруга органа, укључујући иницирање прекршајних поступака у вршењу надзора над извршавањем прописа у којима су ти прекршаји предвиђени.

3.2. Недозвољени утицаји и угрожавање сигурности

Самосталност у раду и интегритет инспектора су у пракси угрожени и нарушени на различите начине, односно кроз различите појавне облике.

Спољна самосталност инспектора може бити угрожена и повређена на различите начине, односно кроз различите појавне облике. Недозвољени утицаји могу потицати од политичких, државних, покрајинских и градских, односно општинских функционера и руководиоца, привредника – посебно оних са већим капиталом и друштвеним утицајем у одређеним срединама, надзираних субјеката, невладиних организација, медија, подносилаца представки и других грађана. Недозвољени утицаји политичког и друштвеног типа могу бити директни или индиректни, изричит и прикривени, када радње и изјаве нису непосредне, али због карактеристика оних од којих потичу, њиховог положаја, својстава и моћи тих људи, контекста у коме се дешавају, односно околности у којима су учињене могу да утичу на слободно одлучивање инспектора. Постоји појава да упоредо са развојем и порастом коришћења нових технологија и друштвених мрежа долази и до угрожавања и повреде самосталности носилаца јавних функција и овлашћених службених лица, па тако и инспектора. Поред неоснованих критика и напада, чланака у новинама или јавних изјава које су клеветничке или угрожавају част и углед инспектора, претећих писама, усмених претњи, псовки, гестова и других облика противстајања, изјава упућених преко друштвених мрежа, нуђења новца или других користи, недозвољени утицај на самосталност инспектора врши се и покретањем кривичних поступака и парничних поступака ради накнаде штете против инспектора или претњом покретања таквих поступака, уз ангажовање адвоката и „стављањем у изглед“ високих трошкова поступка, нарочито уколико су у вези или као одговор на ток, налазе или исход одређеног поступка инспекцијског надзора. Облици угрожавања и повреде самосталности инспектора односе се и на озбиљне претње, вређање или насиље над инспекторима, као и према члановима њихових породица, делима вандализма на зградама у којима су канцеларије инспектора или приватних домова инспектора и њихове имовине, попут паљења аутомобиле, уништавања и кварења опреме, других средстава и приватне имовине, обијања и провала у објекте, бацања каменица на кућу, затварањем инспектора у објекту и онемогућавањем слободе кретања, нахушкавањем паса на инспекторе, бацањем различитих предмета на инспекторе, који су подобни да их повреде и наруше им здравље итд. Готово да нема инспектора који није доживео неки вид напада, претњи и увреда. Незадовољне странке и подносиоци представки чест су извор претњи или напада, вербалних и физичких, а то могу бити и грађани одређеног насеља, улице, блока, кварта и слично. Такве претње нападима и сами напади, увреде и клевете, упућене поступајућим инспекторима могу бити посебно узнемирујуће и објективно имају капацитет да озбиљно угрозе и наруше безбедност и физичко и психичко здравље, мир и спокојство инспектора.

Притисци и други облици недозвољених утицаја на инспекторе су, највише, усмерени на то да инспектор, премда не постоје услови, изврши инспекцијски надзор и изрекне управне мере, односно да не изврши инспекцијски надзор или обустави започети поступак инспекцијског надзора и не изрекне управне мере, када постоје незаконитости, или да предузме казнене радње и мере, односно санкције (подношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно издавање прекршајног налога, подношење пријаве за привредни преступ или кривичне пријаве), премда нема основа, односно да не предузме казнене радње и мере, односно санкције, када за то постоји основ.

Инспектор, у овом смислу, ужива кривичноправну заштиту као оштећени кривичног дела Угрожавање сигурности из члана 138. Кривичног законика, којим је у ставу 1. прописано ће се новчаном казном или затвором до једне године казнити ко угрози сигурност неког лица претњом да ће напасти на живот или тело тог лица или њему блиског лица. Кривично дело Угрожавање сигурности из члана 138. став 1. Кривичног законика чини, дакле, лице које угрози сигурност неког лица, претњом да ће напасти на живот или тело тог лица или њему блиског лица. Оно је свршено када је претњом створен осећај угрожености код лица коме се прети. При томе је за постојање дела битно да се ради о озбиљној претњи која код пасивног субјекта изазива неспокојство, узнемирење или страх за живот и телесни интегритет. Квалификовани облик овог дела чини онај ко ово дело учини према више лица или ако је дело изазвало узнемиреност грађана или друге тешке последице, казниће се затвором од три месеца до три године. Најтежи облик овог дела постоји када је учињен према председнику Републике, народном посланику, председнику Владе, члановима Владе, судији Уставног суда, судији, јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца, адвокату, полицијском службенику и лицу које обавља послове од јавног значаја у области информисања у вези са пословима које обавља, за који је запређена казна затвора од шест месеци до пет година.

У постојећем систему, у пракси, не постоји механизам који је у потребној мери делотворан како би се спречило и сузбило угрожавање и нарушавање самосталности у раду и интегритета инспектора. Постоје различите мањкавости у правној и институционалној заштити инспектора, који поступају као службена лица у јавном интересу, вршећи надзор над спровођењем закона и прописа, тако да су инспектори неретко у позицији да сами бране своју самосталност и интегритет, као да је у питању приватно-правна ствар, а не јавна и службена ствар. Ова правна и институционална празнина, која има за последицу да су инспектори принуђени да пронађу правну заштиту на приватној основи, као грађани, на исти начин као да је у питању неки њихов приватни спор, значајно ремети вођење поступака инспекцијског надзора и доношење одлука у тим поступцима, те штети квалитету заштите јавног интереса.

3.3. Фотографисање и снимање инспектора у вршењу надзора

Када је реч о фотографисању и снимању инспектора у вршењу теренског надзора, односно увиђаја и спровођењу службених радњи у потупку, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитник грађана, као и судска пракса, заузели су правни став о допуштености овог фотографисања и снимања службених лица, при чему се не прави разлика у овом смислу између службених лица: полицајаца, комуналних милиционера, инспектора, других службених лица која врше надзор и контролу. Странка у поступку може да снима теренски надзор, односно увиђај и службене радње које инспектор том приликом изводи у својству службеног лица и учини снимак доступним јавности. Када се ради о снимању сведока, на становишту смо да у том случају важи другачији правни режим, тј. да је снимање потребан пристанак сведока, који није службено лице у поступку, у складу са одредбама Закона о заштити података о личности и у смислу члана 82. став 2. тачка б) Закона о јавном информисању и медијима. Закон о заштити података о личности

одређује као пристанак лица на које се подаци односе на обраду података о личности, где спада и снимање сведока, је свако добровољно, одређено, информисано и недвосмислено изражавање воље тог лица, којим то лице, изјавом или јасном потврдном радњом, даје пристанак за обраду података о личности који се на њега односе, а у члану 12. став 1. тачка 1) предвиђа да је лице на које се подаци о личности односе пристало на обраду својих података о личности за једну или више посебно одређених сврха као један од алтернативно постављених услова за закониту обраду података о личности, са ближим уређењем пристанка у члану 15. У члану 82. став 2. тачка 6) Закон о јавном информисању и медијима прописује да се сматра да интерес јавности да се упозна са информацијом, односно записом претеже у односу на интерес да се спречи објављивање информације из приватног живота, односно личног записа лица, нарочито ако се лице није противило прибављању информације, односно прављењу записа, иако је знало да се то чини ради објављивања.

Странка не сме док снима да омета ток поступка и радње које се изводе, да се „меша“, „убацује“, прекида, „добацује“, гласно коментарише радње инспектора и на други начин омета и нарушава ред, процесну дисциплину, односно омета доказивање и спровођење других службених радњи у поступку. У суштини, снимање би требало да се обавља уз службену интеракцију тог лица и инспектора, у складу са током поступка, и на одговарајућој физичкој удаљености. Одржавање реда на усменој расправи у управном поступку уређено је у члану 115. Закона о општем управном поступку, којим је у ст. 3. и 4. прописано да ће службено лице упозорити лице које омета ток усмене расправе на непримерено понашање, а ако то лице настави са ометањем расправе може јој решењем изрећи новчану казну до износа просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, према подацима органа надлежног за послове статистике, при чему жалба на решење о новчаној казни не одлаже извршење решења. У случају наставка ометања расправе, службено лице може то лице удаљити. Ономогућавање вршења контроле је кривично дело из члана 237. Кривичног законика, а прописано је и као прекршај у члану 56. Закона о инспекцијском надзору, док је спречавање службеног лица у вршењу службене радње кривично дело из члана 322. Кривичног законика. Инспектор би на правила понашања и реда у поступку упозорио лице које снима надзор.

Инспектор наступа у својству овлашћеног службеног лица и предузима службене радње, а не у својству приватног лица, па се ради о информацији од јавног значаја коју јавност има право да зна, те може да се сними и учини доступном јавности је становиште Повереника за заштиту података о личности и Заштитника грађана. Чланом 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја одређено је да је информација од јавног значаја - информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна, при чему да би се нека информација сматрала информацијом од јавног значаја није битно да ли је извор информације орган јавне власти или које друго, лице, није битан носач информација (папир, трака, филм, електронски медији и сл.) на коме се налази документ који садржи информацију, датум настанка информације, начин сазнавања информације, нити су битна друга слична својства информације.

За кривично дело „Неовлашћено фотографисање“ из члана 144. Кривичног законика тражи се да је у питању снимање личног (приватног) живота и да се снимањем задире у лични живот, и то да се осетно задире. И када се ради о снимању неких личних прилика, односно личног живота неког лица, тражи се као услов да је тиме дошло до осетног задирања у лични живот. И за неовлашћено објављивање се тражи да је у питању снимак личног карактера и да се тиме осетно задре у лични живот тог лица.

Увреда је кривично дело из члана 170. Кривичног законика, за које се кривично гоњење предузима по приватној тужби. Тежи облик овог дела постоји ако је учињено путем штампе, радија, телевизије или сличних средстава или на јавном скупу. Инспектор, услед објава на друштвеним мрежама, може да буде оштећени кривичног дела Угрожавање сигурности из члана 138. Кривичног законика, које се састоји у угрожавању сигурности неког лица претњом учиниоца да ће напасти на живот или тело тог лица или њему блиског лица.

Законом о инспекцијском надзору у члану 20. став 7. прописано је да је надзирани субјекат дужан да инспектору који му предочи службену легитимацију и уручи налог за инспекцијски надзор, када је он издат, односно који поступи у складу са чланом 18. ст. 9. и 10. овог закона - показивање налога и предочавање његове садржине надзираном субјекту, односно присутном лицу, када надзирани субјекат, односно присутно лице одбија уручење налога за инспекцијски надзор, односно предузимање прве радње инспектора с циљем започињања инспекцијског надзора, када у складу са законом налог за инспекцијски надзор није издат - омогући несметан инспекцијски надзор. То подразумева нарочито да надзирани субјекат инспектору: стави на располагање одговарајући радни простор за теренски надзор; обезбеди увид у пословне књиге, опште и појединачне акте, евиденције, извештаје, уговоре, приватне исправе и другу документацију надзираног субјекта од значаја за инспекцијски надзор, а у облику у којем их поседује и чува; омогући приступ локацији, земљишту, објектима, пословном и другом нестамбеном простору, постројењима, уређајима, опреми, прибору, возилима и другим наменским превозним средствима, другим средствима рада, производима, предметима који се стављају у промет, роби у промету и другим предметима којима обавља делатност или врши активност, као и другим предметима од значаја за инспекцијски надзор; благовремено пружи потпуне и тачне податке који су му доступни, а ако нешто од тога не може - да разлоге за то писано образложи инспектору. Надзирани субјекат дужан је да се на захтев инспектора усмено или писано изјасни о предмету надзора. Поступање супротно овој обавези представља прекршај из члана 56. ст. 1 – 4. Закона о инспекцијском надзору, кажњив за надзираног субјекта - правно лице, предузетника, физичко лице и одговорно лице код надзираног субјекта - правног лица. Овом обавезом привредног субјекта у инспекцијском надзору, свакако, не елиминише се, нити у другом смислу нарушава дужност инспекцијског и другог органа јавне власти, инспектора и другог овлашћеног службеног лица да од од других органа и организација са јавним овлашћењима прибавља податке по службеној дужности, у складу са законом, како је то образложено у претходним излагањима. У случају теже повреде ове обавезе од стране привредног субјекта може доћи до извршења кривичног дела Онемогућавање вршења контроле из члана 237. Кривичног законика, којим је прописано да ко онемогући органу вршења контроле да изврши увид у пословне књиге или другу документацију или онемогући преглед предмета,

просторија или других објеката, казниће се новчаном казном или затвором до једне године.

4. Унутрашња самосталност

Док је самосталност инспектора од спољашњих утицаја ограничена искључиво законом и, према томе, нужно је да буде апсолутна, попут самосталности и независности јавног тужилаштва и судства, у инспекцији постоји унутрашња организација, хијерархија и субординација, за разлику од судова, у складу са улогом, организацијом и природом јавне управе, у којој инспектор ужива функционалну самосталност у раду.

Руководилац органа у чијем саставу је инспекција не може да предузима мере и радње из надлежности инспектора, нити може да врши утицај на његов рад који би значео нарушавање самосталности. Законом о инспекцијском надзору у члану 45. став 2. прописано је и да руководица инспекције има положај, овлашћења, дужности и одговорности инспектора, што се односи и на самосталност у раду из члана 49. овог закона. Тиме, руководица инспекције, као лице одговорно за законитост и правилност рада инспекције, има функционалну самосталност у односу на више руководиоце у органу, односно руководиоца органа.

Правило је да је, у вршењу инспекцијског надзора и обављању других инспекцијских послова, инспектор везан планом/програмом рада, односно планом инспекцијског надзора и налогом за инспекцијски надзор (налогом за контролу), којима је одређен предмет надзора, односно контроле. Чланом 16. став 1. Закона о инспекцијском надзору прописано је да руководица инспекције или лице које он овласти (нпр. начелник подручне јединице инспекције, шеф одређеног одељења инспекције, руководица у инспекцији) издаје инспектору писани налог за инспекцијски надзор. налогом за инспекцијски надзор руководица усмерава инспекцијски надзор, али не улази у самосталност инспектора, који је овлашћен да изведе и оцени доказе и установи које чињенице и у којој мери су утврђене у поступку. Налог за инспекцијски надзор се даје, према томе, у писаном облику, што је нарочито битно за самосталност у раду инспектора и правну сигурност. Овај захтев форме је испуњен и када је у питању налог који је инспектору издат у електронском облику. Налог за инспекцијски надзор је значајан инструмент којим се спроводи план инспекцијског надзора, омогућава преглед, систематизованост, озбиљност и дисциплина у раду инспекције, истовремено делујући и као средство превенције евентуалне корупције, односно злоупотребе. Инспектор, дакле, пре надзора од руководиоца прибавља писани налог, којим му се, у складу са планом, односно потребом заштите одређеног добра или права, одређује код кога врши надзор, када и шта проверава. Тиме се отклања самовоља у поступању и битно умањује ризик од неправилне и несавесне примене дискреционих овлашћења, а истовремено не задире у самосталност у раду инспектора, који је овлашћен да самостално изведе доказе, утврди чињенице и донесе одлуку у поступку. Изузетно, сагласно члану 16. став 8. Закона о инспекцијском надзору, ванредан, мешовити и допунски инспекцијски надзор могућ је и без налога за инспекцијски надзор, када то захтевају разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или

биљни или животињски свет, што се образлаже у записнику о инспекцијском надзору. Налог за инспекцијски надзор представља акт о покретању управног поступка из члана 90. Закона о општем управном поступку. Овим одредбама прописано је да пре покретања поступка по службеној дужности који није у интересу странке орган прибавља информације и предузима радње да би утврдио да ли су испуњени услови за покретање поступка и, ако јесу, доноси акт о покретању поступка (закључак, налог и сл), с тим да се акт о покретању поступка не доноси ако орган доноси усмено решење (члан 143. Закона о општем управном поступку). Чланом 91. став 3. Закона о општем управном поступку прописано је да се поступак који се покреће по службеној дужности, а није у интересу странке (попут поступка инспекцијског надзора који се води по службеној дужности), сматра покренутим кад је странка обавештена о акту о покретању поступка. И правила из члана 18. ст. 8. и 9. Закона о инспекцијском надзору предвиђају да је поступак инспекцијског надзора покренут достављањем, односно уручењем, односно предочавањем и показивањем налога за инспекцијски надзор. Налог за инспекцијски надзор садржи, поред предмета надзора, и његово планирано трајање, које се може продужити, када је то потребно, допунским налогом.

Изузетно, чланом 90. став 3. Закона о општем управном поступку прописано је да се акт о покретању поступка не доноси ако орган доноси усмено решење из члана 143. овог закона (у Закону о инспекцијском надзору усмено решење уређено је у члану 37. став 3), што је сагласно члану 16. став 8. Закона о инспекцијском надзору. Према томе, ванредни инспекцијски надзор у коме је неопходно хитно, неодложно поступање и у коме се изричу хитне мере, односно доноси усмено решење почиње без налога за инспекцијски надзор, као појединачног акта. Но, свакако, имајући у виду потребе организације и координације рада и праћења ефеката надзора, и у оваквим ситуацијама инспекцијски надзор може започети и по налогу општег типа (генерални налог) или, пак, усменим налогом руководиоца, односно лица које он овласти. Овде су у питању хитне мере и радње које не трпе одлагање и које, по својој природи, оправдавају надзор без налога или уз усмени налог, а изван тих ситуација је неопходно издавање налога за инспекцијски надзор у писаном облику, што значи да усмене налоге треба свести на оправдани изузетак и најмању могућу меру – а то је неопходност предузимања хитних мера и неодложних радњи.

Ако руководиоца, односно лице овлашћено за издавање налога издаје инспектору усмени налог да изврши инспекцијски надзор, инспектор има право да захтева да му се изда налог за инспекцијски надзор у писаном облику, у складу са законом – свакако, ако није посреди хитна ситуација, односно радње које не трпе одлагање, када објективно није могуће, ни целисходно да се изда налог у писаном облику.

Издавање налога за инспекцијски надзор је у складу са начелом субординације, односно хијерархије на којој управа и организација послова у управи почивају, а која подразумева давање радних задатака и извршавање налога руководиоца деловањем по принципу „одозго према доле“. На издавање налога за инспекцијски надзор и поступање инспектора по налогу у односу између њега и руководиоца инспекције супсидијарно и сходно се примењују опште одредбе којима се уређује налог претпостављеног лица у органу државне управе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Ово се односи и на издавање незаконитог налога. Тако, Закон о државним службеницима у члану 18, којим се уређује извршење налога, прописује да је државни службеник дужан да изврши усмени налог претпостављеног, изузев кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, што саопштава претпостављеном. Када је реч о инспекцијском надзору, како је наглашено, налог се издаје у писаном облику, осим ако се не ради о хитним мерама и радњама које не трпе одлагање, па инспектор може саопштити претпостављеном да је његов налог да се изврши инспекцијски надзор – и када суштински није незаконит – незаконит по форми и да је неопходно да му изда налог у писаном облику, односно да писаним захтевом затражи издавање писаног налога. Налог који претпостављени понови у писменом облику државни службеник дужан је да изврши и о томе писмено обавести руководиоца. Целисходно је, према нашем мишљењу, да у случајевима када инспектор након саопштења, односно захтева према руководиоцу, односно лицу овлашћеном на издавање налога, не добије налог у писаном облику, инспектор о свему сачини службену белешку. Државни службеник дужан је да одбије извршење усменог или писменог налога ако би оно представљало кажњиво дело и да о томе писмено обавести руководиоца односно орган који надзире рад државног органа ако је налог издао руководиоца. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе садржи исте одредбе у члану 31. и додатно прописује да ако је овај налог од стране руководиоца покрајинског органа или начелника управе, односно руководиоца који руководи службом или организацијом, службеник је дужан да одбије извршење таквог усменог или писменог налога и да о томе писмено обавести извршни орган аутономне покрајине или градско, односно општинско веће које врши надзор над радом управе.

Ове одредбе којима се уређује издавање незаконитог налога (незаконито чињење) примењују се и на ситуацију незаконитог неиздавања налога (незаконито нечињење) – када је потребно да руководиоца инспекције, према плану надзора или према обавештењима и захтевима добијеним од инспектора, изда налог инспектору да изврши инспекцијски надзор, а одбија да то учини. тј. да инспектору изда налог за инспекцијски надзор. Према томе, ако би руководиоца инспекције, односно лице овлашћено за издавање налога, противно закону одбило да инспектору изда налог за инспекцијски надзор инспектор би применио цитиране одредбе члана 18. Закона о државним службеницима, односно члана 31. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. У таквој ситуацији, налазимо, инспектор може да изврши и обезбеђење доказа под условима из члана 16. став 7. и члана 135. Закона о општем управном поступку, па би доказни материјал прикупљен обезбеђењем доказа појачао аргументе за издавање налога за ванредни инспекцијски надзор.

У складу са начелом самосталности инспектора у раду, руководиоца инспекције не сме да у конкретној управној ствари уместо инспектора утврђује чињенично стање и доноси одлуку, јер је инспектор самосталан у вршењу инспекцијског надзора и обављању посла. Руководилац инспекције, свакако, не може да утиче на самосталност инспектора тако што би му заповедио како да цени одређене доказе и како да одлучи у конкретној ствари. Непримерени утицај и непримерено ометање самосталности у раду инспектора, поред хијерархијски надређених службених лица, не сме да потиче ни од колега инспектора, који нису хијерархијски надређени инспектору.

Неизвршавање или несавесно, неблаговремено или непотпуно извршавање налога претпостављеног је тежа повреда дужности из радног односа, у складу са чланом 109. тачка 1) Закона о државним службеницима и чланом 138. тачка 1) Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Државни службеник, односно службеник аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе ослобађа се од одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога претпостављеног, односно непосредног руководиоца ако му је писменим путем саопштио да извршење налога може да проузрокује штету, сагласно члану 123. Закона о државним службеницима и члану 154. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Није одговорно за прекршај одговорно лице које је поступало на основу наређења другог одговорног лица или органа управљања и ако је предузело све радње које је на основу закона другог прописа или акта било дужно да предузме да би спречило извршење прекршаја, у складу са чланом 30. став 2. Закона о прекршајима.

Када је реч о опозивању издатог налога за инспекцијски надзор, Закон о инспекцијском надзору и Закон о општем управном поступку не прописују изричито опозивање налога за инспекцијски надзор, односно акта о покретању поступка. Међутим, према нашем мишљењу, сагласно општим правилима и логици поступка према одредбама Закона о инспекцијском надзору и Закона о општем управном поступку, као и овлашћењима руководиоца, односно руководиоца инспекције у складу са одредбама Закона о државним службеницима, односно Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, опозивање налога за инспекцијски надзор је могуће, када за то постоје оправдани разлози. Такав разлог би, примера ради, био процењен низак ризик законитости и безбедности пословања и поступања надзираног субјекта, где је надзор требало да се, практично, спроведе као „рутински“ надзор, према утврђеној учесталости редовних надзора, па се одустаје од покренутог надзора, јер је неопходно преусмерити инспекторе на друге предмете, који су вишег степена ризика, а посебно ако су у питању ванредне, односно непредвиђене и непланиране околности и нарочито ако се ради о хитним мерама и радњама које не трпе одлагање, а које је неопходно да инспекција предузме; затим, на пример, да у одређеним надзорима који се састоје из више делова изведени почетни докази у поступку упућују на закључак да у конкретном случају нема кршења закона, па није потребно изводити нове доказе и даље водити поступак, односно даље трошити инспекцијске ресурсе и ресурсе надзираног субјекта (непотребно трошење времена, материјалних ресурса итд), посебно ако је ствар малог значаја по јавни интерес. Свакако, мишљења смо да опозивање налога за надзор треба да буде разлог који је изузетак за окончање поступка инспекцијског надзора, а када за то постоје оправдани разлози.

Налог опозива лице које га и издаје - руководиоца инспекције или лице које он овласти, у истој форми у којој се издаје – службени акт у поступку, који није управни акт. Опозив налога би се издао поступајућем инспектору, који би га доставио надзираном субјекту.

У случају опозивања налога, мишљења смо да долази до обустављања започетог поступка инспекцијског надзора. Закон о општем управном поступку уређује обустављање поступка у члану 101, прописујући да се поступак се обуставља ако орган

нађе да нема услова да се даље води, а закон не налаже да се поступак настави, као и у другим случајевима одређеним законом. Према члану 101. став 3. Закона о општем управном поступку, поступак се обуставља решењем. Закон о инспекцијском надзору у члану 37. став 2. за случај када инспектор у вршењу инспекцијског надзора не утврди незаконитости, неправилности или недостатке предвиђа другачији начин обустављања поступка, прописујући да инспектор тада не доноси решење или закључак, него окончава поступак инспекцијског надзора достављањем надзираном субјекту записника у коме се наводи да нису утврђене незаконитости, неправилности или недостаци у његовом пословању или поступању. Пошто у случају опозива налога за инспекцијски надзор није у питању ова ситуација када је инспектор, након изведеног доказног поступка, утврдио да нема незаконитости, неправилности или недостатака у пословању или поступању надзираног субјекта (иако, како је то истакнуто у примеру, у одређеним надзорима који се састоје из више делова изведени почетни докази у поступку упућују на закључак да нема кршења закона, због чега се опозива издати налог), мишљења смо да се у случају опозива налога поступак не обуставља на записник, у складу са чланом 37. став 2. Закона о инспекцијском надзору, него да је ова ситуација сагласна разлозима за обустављање поступка из члана 101. став 1. Закона о општем управном поступку, тј. да је орган нашао да нема услова да се поступак даље води, па инспектор, следствено, поступак обуставља решењем у складу са чланом 101. став 3. Закона о општем управном поступку.

Као и издавање, тако ни опозивање налога не сме довести до нарушавања самосталности инспектора, нити, наравно, да на други начин буде незаконито. И на опозивање налога за инспекцијски надзор примењују се одредбе члана 49. став 2. Закона о инспекцијском надзору, члана 12. став 2. Закона о општем управном поступку, члана 18. Закона о државним службеницима, односно члана 31. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Према нашем мишљењу, дакле, ова законска правила примењују се и када је реч о незаконитом опозивању налога за инспекцијски надзор, као виду незаконитог чињења. И само опозивање налога је један вид издавања налога, и то налога да се обустави започети поступак.

За службену саветодавну посету може да се писани изда налог. То не би био налог за инспекцијски надзор, јер се на службене саветодавне посете, сагласно члану 13. став 5. Закона о инспекцијском надзору, не примењују законске одредбе о поступку инспекцијског надзора, у коме се, према члану 16. став 1. Закона о инспекцијском надзору, издаје писани налог за инспекцијски надзор. Налог за службену саветодавну посету, према томе, није неопходан, али може да се изда (не постоји обавеза, али постоји могућност). Инспекција може да установи да је сврсисходно да се из разлога евиденције времена и рада инспектора, праћења извршавања плана превентивног деловања и остварених учинака инспекције и вредновања рада појединачних инспектора, као и других оправданих разлога, изда писани налог за службену саветодавну посету. Правни основ за овакав налог (радни налог) налази се у одредбама Закона о државним службеницима, односно Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, којима се уређује налог руководиоца у органу државне управе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Када инспектор из друге организационе јединице органа замењује инспектора који води поступак инспекцијског надзора у другој области, тј. када инспектор из друге

организационе јединице преузима предмет инспекцијског надзора, ради се о привременом раду на пословима који нису у опису радног места из члана 20. Закона о државним службеницима, односно члана 33. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Овим одредбама прописано је да је државни службеник, односно службеник аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе дужан да, по писменом налогу претпостављеног, односно непосредног руководиоца, ради и послове који нису у опису његовог радног места ако за њих испуњава услове, због привремено повећаног обима посла, замене одсутног државног службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или у случају да на одређено радно место није распоређен ниједан службеник аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Врсту и трајање ових послова одређује претпостављени, односно непосредни руководиоца писменим налогом, најдуже на 30 радних дана, с тим што Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописује и да је то у периоду од шест месеци. ЗДС прописује и да послови могу да трају и дуже од 30 радних дана ако је потребно да државни службеник на положају замени другог или ако на положају не ради нико. Према нашем мишљењу, овај налог претпостављеног, односно непосредног руководиоца је привремени рад на пословима који нису у опису радног места државног службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе из члана 20. Закона о државним службеницима, односно члана 33. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, у случају када инспектор из друге организационе јединице замењује инспектора који води поступак инспекцијског надзора у другој области би се комбиновао са налогом за инспекцијски надзор из члана 16. Закона о инспекцијском надзору. Чланом 16. став 1. ЗоИН прописано је да руководиоца инспекције или лице које он овласти издаје писани налог за инспекцијски надзор, а ставом 2. истог члана одређена је садржина овог налога - налог за инспекцијски надзор садржи: податке о инспекцији; податке о инспектору или инспекторима који врше инспекцијски надзор са бројевима службених легитимација; податке о надзираном субјекту или субјектима ако су познати, а ако ти подаци нису познати, односно ако није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик - одговарајуће познате информације од значаја за одређење субјекта, односно субјеката код којих ће се вршити надзор (нпр.: врста делатности или активности, територијално подручје, локација објекта, врста робе или производа, односно услуга итд.); правни основ инспекцијског надзора; навођење и кратко објашњење врсте и облика инспекцијског надзора; процењени ризик; прецизан и јасан опис предмета инспекцијског надзора; планирано трајање инспекцијског надзора (дан почетка и окончања надзора); разлоге за изостављање обавештења, ако постоје; број, време и место издавања; потпис издаваоца налога; печат, када је то потребно према обележјима предмета инспекцијског надзора. Мишљења смо да би се у овој прилици издала измена и допуна налога за инспекцијски надзор, где би били наведени: нови поступајући инспектор – инспектор који преузима предмет, послови инспекцијског надзора које има да обави/спроведе, разлози зашто је овај инспектор одређен да обавља ове послове/поступа у конкретном предмету и у ком периоду, тј. трајање ових инспекцијских послова. Према нашем схватању, нови поступајући инспектор би на почетку, по пријему налога и преузимању предмета, констатовао закључком, у складу са чланом 146. Закона о општем управном поступку да је прочитао, односно извршио увид у све акте и доказе у предмету, при чему је целисходно да их у овом закључку

поименце излиста. На тај начин стварају се процесни услови да нови поступајући инспектор не мора да поново спроводи већ спроведене радње и поново изводи већ изведене доказе, него само оне нове, односно додатне за којима постоји потреба.

Када је реч о приступу подацима и актима из списка предмета инспекцијског надзора, постоје ограничења у складу са нивоом овлашћења. Тако, поступајући инспектор има приступ својим предметима и, тиме, подацима и актима који су у њима садржани, док би руководилац има приступ предметима, односно подацима и актима у оквиру организационе јединице којом руководи (група, одељење, сектор, инспекторат). У предмету може бити више од једног поступајућег инспектора (водећи инспектор и други инспектор/и), у ком случају би они имали приступ подацима и актима, односно предмету. Поред руководиоца инспекције и руководиоца унутар инспекције, шири приступ подацима, односно предметима може да има и службено лице које он овласти (нпр. државни службеник из одељења које је задужено за обуке, ради припреме обука и уједначавања инспекцијске праксе), у ком случају би било потребно посебно овлашћење (решење о овлашћењу, поткрепљено описом радног места у систематизацији). Такође, руководилац у одређеним случајевима може да овласти и непоступајућег инспектора да има увид у податке и акте, односно предмет (нпр. постоји потреба или вероватноћа да непоступајући инспектор замени поступајућег инспектора у одређеном предмету/предметима; „принцип четворо очију“ – увођење колеге инспектора у предмет ради бољег квалитета рада и др).

Налазимо да непримерени и недозвољени утицај на инспектора, односно незаконит налог може да изврши, односно изда унутар инспекције, односно органа у чијем саставу је инспекција не само лице које је према закону, организацији послова и систематизацији радних места званично и формално надређено инспектору, односно које формално и званично има овлашћење и дужност издавања налога, него и лице које унутар органа фактички врши оваква овлашћења. У овом смислу, судска пракса и казнено законодавство препознају фактичка одговорна лица. Тако, Кривични законик у члану 112. службеним лицем сматра и лице којем је фактички поверено вршење појединих службених дужности или послова, као и одговорним лицем у правном лицу сматра и лице коме је фактички поверено обављање тих послова. Такође, Закон о прекршајима као одговорно лице у правном лицу у члану 30. став 1. одређује лице коме су у правном лицу поверени одређени послови који се односе на управљање, пословање или процес рада, као и лице које у државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе врши одређене дужности. Један од основних принципа права је да суштина има предност над формом и, у том погледу, законодавство и правна пракса препознају да својство одговорног лица, налогодавца и наредбодавца могу имати и она лица која фактички, стварно обављају одређене послове и врше одређена овлашћења и дужности ван круга њихових редовних и систематизованих описа послова, овлашћења и дужности. Правно препознавање фактички одговорног лица, фактички надређеног лица, фактичког претпостављеног, односно фактичког налогодавца и наредбодавца уважава стварно стање у правним односима и доводи до препознавања и откривања лица које је заиста одговорно за недозвољени утицај на инспектора и његову самосталност.

Интегритет инспектора

У вези са правилима о самосталности инспектора стоје и законске заповести које се тичу интегритета инспектора и сукоба интереса, чија сврха управо јесте обезбеђивање самосталности у раду и избегавање потенцијалних ситуација или околности у којима би се самосталност могла довести у питање.

Закон о државним службеницима у члану 12. предвиђа да државни службеник има право на услове рада који му неће угрозити живот и здравље, на техничке и друге услове потребне за рад и на заштиту од претњи, напада и свих врста угрожавања безбедности на раду. Руководилац је дужан да на захтев државног службеника предузме мере за заштиту његове безбедности на раду. Овакве одредбе садржи и Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (члан 22).

Чланом 20. став 9. Закона о инспекцијском надзору прописано је да је надзирани субјекат дужан да поштује интегритет и службено својство инспектора. Ове законске одредбе, премда представљају заповест за надзираног субјекта, нису праћене казним одредбама (санкцијом), а њима би ваљало обухватити и подносиоце представки и трећа лица.

Према члану 90. став 1. Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19 и 11/21 - аутентично тумачење), интегритет је скуп вредности и поступања органа јавне власти, других организација и правних лица који омогућавају да јавни функционери, запослени и радно ангажовани у органима јавне власти поштују законе, кодексе понашања и етички делују са циљем избегавања корупције и побољшања рада. Овај закон предвиђа и доношење плана интегритета, који се доноси после процене сопственог интегритета и спроводи ради побољшања процењеног интегритета, а обавезно садржи: области и процесе који су нарочито ризични за настанак корупције и процену степена ризика од корупције; превентивне мере којима се отклањају ризици од корупције и рокове за њихово предузимање; податке о лицима одговорним за спровођење мера из плана интегритета. Агенција за спречавање корупције доноси и објављује програм обуке у области спречавања корупције и јачања интегритета, као и упутство за спровођење обуке, а органи јавне власти дужни су да спроводе обуку запослених и руководилаца, у складу са програмом обуке и упутством за обуку и да писмено извести Агенцију за спречавање корупције о спровођењу обуке.

Одређени посебни закони којима се уређује инспекцијски надзор у одређеним областима уређују питања интегритета инспектора. Тако, Закон о управној инспекцији у члану 39. тачка 2), којим се уређују прекршаји, прописује да ће се новчаном казном за прекршај у износу од 50.000 до 150.000 динара казнити одговорно лице у надзираном органу ако управном инспектору онемогући или му знатно отежа несметано обављање инспекцијског надзора, теже наруши ред или

повреди интегритет управног инспектора у обављању инспекцијског надзора супротно члану 26. ст. 1. и 2. овог закона.

Интегритет, у смислу забране злостављања на раду, препознат је у Закону о спречавању злостављања на раду, којим је у члану 6. став 1. утврђено да је злостављање на раду - свако активно или пасивно понашање према запосленом или групи запослених код послодавца које се понавља, а које за циљ има или представља повреду достојанства, угледа, личног и професионалног интегритета, здравља, положаја запосленог и које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење, погоршава услове рада или доводи до тога да се запослени изолује или наведе да на сопствену иницијативу раскине радни однос или откаже уговор о раду или други уговор.

Кодекс понашања и етике инспектора, који је донела Координациона комисија за инспекцијски надзор 2018. године, утврђује да инспектор промовише високе стандарде професионалног понашања и интегритета и придржава их се у циљу одржавања и јачања поверења јавности у рад инспекција и инспектора, те да је инспектор дужан да се уздржава од неприкладног понашања, да стално поступа у складу са моралним стандардима своје професије и да штити професионални и лични углед и достојанство и углед професије инспектора. Овим кодексом утврђују се начела и правила професионалног и етичког понашања и стандарди интегритета инспектора. Циљеви овог кодекса су оснаживање интегритета и професионалних и етичких норми понашања инспектора, помоћ и путоказ инспекторима када су суочени са етичким и професионалним недоумицама, унапређење угледа инспекције и инспектора, обавешавање јавности о понашању које има право да очекује од инспектора, јачање поверења у инспекцију и рад инспектора и унапређење професије инспектора. Чланом 3. овог кодекса утврђено је да је инспектор дужан да се придржава одредаба овог кодекса, те да понашање инспектора супротно одредбама овог кодекса представља повреду радне дужности, у складу са законом. Поред осталог, Кодексом понашања и етике инспектора утврђене су одредбе које се односе на нулту толеранцију за корупцију, самосталност и одговорност, интегритет и долично понашање, законито и правилно поступање, заштиту јавног интереса и оправданих (легитимних) очекивања. Међутим, у примени овог кодекса постоје различите тешкоће и недостаци, недовољна примена и недовољно праћење примене.

Стандарди интегритета и правила понашања инспектора произлазе и из кодекса којима се утврђује понашање државних службеника и запослених у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Тако, Кодекс понашања државних службеника („Службени гласник РС“, бр. 29/08, 30/15, 20/18, 42/18, 80/19 и 32/20), у оквиру уређења законитости и непристрасности у раду, утврђује да државни службеник обавља своју дужност у оквиру датог овлашћења, у складу са законом и другим прописом и поступа по правилима струке и одредбама овог кодекса, те да је дужан да у свом раду једнако професионално и непристрасно приступа свим странкама, да не даје приоритет било коме из било којих разлога, сем професионалних. Државни службеник не сме да се у приватном животу понаша на начин који га чини пријемчивим утицају других лица који се може одразити на

законито и непристрасно вршење дужности. Државни службеник не сме својим понашањем, поступцима или речима да подстиче странке на давање, тј. да им ставља до знања да очекује било коју корист, односно не сме да предузима било које радње и поступке који би га довели у зависан положај или у обавезу да врати услугу неком физичком или правном лицу.

1. Сукоб интереса

Мере и поступци којима се спречава сукоб интереса инспектора ближе су уређени Законом о државним службеницима и Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Одредбе ових закона којима се уређује сукоб интереса примењују се на инспекторе који нису јавни функционери, док се на руководиоце инспекција, који су јавни функционери, примењују одредбе Закона о спречавању корупције, којима се уређује сукоб интереса. Тим законом је јавни функционер одређен као свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти. Чланом 42. Закона о спречавању корупције одређено је да је сукоб интереса - ситуација у којој јавни функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на обављање јавне функције. а приватни интерес је било каква корист или погодност за јавног функционера или повезано лице. Јавни функционер је дужан да, приликом ступања на дужност и током вршења јавне функције, без одлагања, а најкасније у року од пет дана, писмено обавести непосредно претпостављеног и Агенцију за спречавање корупције о сумњи у постојање сукоба интереса или о сукобу интереса који он или са њим повезано лице има. Такође, јавни функционер је дужан да прекине поступање у предмету у којем постоји сумња у сукоб интереса, изузев ако постоји опасност од одлагања. Агенција за спречавање корупције даје мишљење о томе да ли постоји сукоб интереса у року од 15 дана од дана пријема обавештења јавног функционера.

Државни службеник дужан је да предузме све што је у његовој могућности како би избегао било какву ситуацију сукоба интереса, а ако се таква ситуација није могла избећи, примењују се одредбе овог закона о управљању сукобом интереса. Одмах по сазнању, а најкасније првог наредног радног дана, државни службеник је дужан да писмено пријави непосредном руководиоцу постојање приватног интереса у вези са обављањем одређених послова, односно однос зависности у вези са обављањем одређених послова са удружењем у чијем органу је члан и да се уздржи од даљих активности које могу угрозити јавни интерес, док руководилац не одреди другог државног службеника који ће обављати те послове. Сматраће се да приватни интерес нарочито постоји ако државни службеник учествује у пословима надзора или контроле, односно у другим пословима у којима се одлучује о правима и обавезама правних лица или предузетника код којих државни службеник обавља

додатни рад или је обављао додатни рад у периоду од две године пре вршења надзора или контроле, односно одлучивања.

Ако непосредни руководиоца сматра да не постоји однос зависности или приватни интерес који оправдава изузимање државног службеника из обављања одређених послова, дужан је да о томе обавести државног службеника у року од три дана од дана пријема пријаве, након чега државни службеник наставља рад на тим пословима. Тиме се не дира у правила о изузећу прописана законом којим се уређује општи управни поступак.

Чланом 30а Закона о државним службеницима прописано је да ако државни службеник има сумњу у погледу тога да ли постоји сукоб интереса или могућност прихватања поклона дужан је да о томе у року од три дана писмено затражи мишљење руководиоца, а руководиоца је дужан да државном службенику достави писмени одговор у року од пет дана од дана пријема захтева за мишљење. Државни орган дужан је да одреди државног службеника (службеник за етику и интегритет) који ће бити обучен да: даје савете и смернице другим државним службеницима и руководиоцу у вези са спречавањем сукоба интереса; учествује у припреми плана интегритета нарочито у делу који се односи на утврђивање послова који су нарочито подложни корупцији, начину њихове контроле и предлагању превентивних мера за смањење корупције; прима обавештења о примљеном поклону и води евиденцију о свим поклонима, пријавама о сукобу интереса и мерама које су предузете ради спречавања сукоба интереса; разматра ефикасност примене правила о сукобу интереса у државном органу и предлаже мере за њихово унапређење; сачини извештај о управљању сукобом интереса у државном органу. Службеници за етику и интегритет обављају послове значајне за јачање етике и интегритета државних службеника, те спречавање корупције у различитим појавним облицима у органима државне управе. Међутим, Закон о државним службеницима није предвидео да службеници за етику и интегритет прате спровођење Кодекса понашања државних службеника, промовишу етичко понашање, пружају савете државним службеницима о етичким питањима, старају се о редовној едукацији запослених у овој области и поступају по притужбама на неетичко понашање државних службеника. Стратегија реформе јавне управе и „Смернице и препоруке за увођење службеника за етику и интегритет у јавну управу Републике Србије“⁸² указују на то да постоји више проблема у вези са статусом тих лица: нису претходно утврђени услови и критеријуми, нити униформан начин за одређивање овлашћених лица за обављање различитих послова који се односе на спречавање корупције и јачање интегритета у органима јавне управе и неретко је једно лице у органу јавне управе овлашћено за обављање свих или већине поменутих послова, уз постојеће послове свог радног места које обавља, а да ти послови нису описани у актима о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

⁸² Доступно преко: <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/01/2019-12-25-Smernice-i-preporuke-za-uvodjenje-sluzbenika-za-etiku-i-integritet.pdf?pismo=lat>

Државни службеник не сме да оснује привредно друштво, јавну службу, нити да се бави предузетништвом, а на пренос управљачких права примењују се прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. У Регистру привредних субјеката Агенције за привредне регистре уписује се забележка преноса права управљања и права надзора на друго правно или физичко лице, које том приликом постаје повезано лице. Функцију управљања и надзора ово лице врши у своје име, а за рачун оснивача, до престанка његове јавне функције, односно својства државног службеника. Уколико за време обављања послова висина стеченог удела или акција у привредном друштву не прелази 3%, државни службеник није дужан да пренесе управљачка права у њему.

Наведена правила о спречавању сукоба интереса важе и за инспекторе. Међутим, посебним инспекцијским законима правила о интегритету могу бити и строже постављена. Типичан пример представљају одредбе о забрани сукоба интереса садржане у Закону о пореском поступку и пореској администрацији ("Сл. гласник РС", бр. 80/2002, 84/2002 - испр., 23/2003 - испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - др. закон, 62/2006 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019 и 144/2020 – у даљем тексту: ЗПППА). Тако, чланом 169у прописано је да порески службеник не може да обавља плаћени или неплаћени посао који је спојив са његовим послом у Пореској управи или у вези са радом Пореске управе, те да порески службеник, као ни чланови његовог породичног домаћинства, не могу бити власници или сувласници привредног субјекта чија је делатност спојива или у вези са радом Пореске управе. Порески службеник приликом заснивања радног односа или на захтев овлашћеног лица Пореске управе, под материјалном и кривичном одговорношћу, даје писану изјаву о подацима који су од значаја за утврђивање постојања сукоба интереса у раду или у вези са радом пореског службеника. Порески службеник у изјави наводи да подаци наведени у истој могу бити предмет провере, а изјава се чува у досијеу тог пореског службеника.

Такође, одређени посебни (секторски) закони којима се уређује инспекцијски надзор у областим техничког инспекцијског надзора садрже одредбе којима се спречава сукоб интереса. Тако, Закон о енергетици прописује да инспектор не може да учествује у изradi и вршењу техничке контроле техничке документације за објекте над којима врши инспекцијски надзор, извођењу радова на објектима над којима врши инспекцијски надзор и да врши стручни надзор над извођењем радова на објектима над којима врши инспекцијски надзор. Инспектор, такође, не може да буде члан Комисије за технички преглед објеката над којима врши инспекцијски надзор. Закон о ефикасном коришћењу енергије предвиђа да инспектор не може да припрема или да учествује у изradi техничке документације и вршењу контроле техничке документације за пројекте повећања енергетске ефикасности над којима врши инспекцијски надзор и да врши стручни надзор у реализацији пројеката повећања енергетске ефикасности над којима врши инспекцијски надзор, као и да не

може да припрема или учествује у изради програма и планова енергетске ефикасности, нити извештаја енергетских менаџера обвезника система над којима врши инспекцијски надзор. Закон о јавним путевима прописао је да инспектор не може да израђује или учествује у изради техничке документације и техничкој контроли техничке документације за објекте који су предмет инспекцијског надзора и да врши стручни надзор над изградњом, односно извођењем радова на објектима који су предмет инспекцијског надзора. Закон о ваздушном саобраћају прописује да ваздухопловни инспектор не може да израђује или учествује у изради планске или техничке документације и техничкој контроли техничке документације предмета инспекцијског надзора и да врши стручни надзор над производњом, изградњом, односно извођењем радова на предмету инспекцијског надзора. Исто тако, у члану 127. став 2. Закона о планирању и изградњи прописано је да у изради техничке документације не може да учествује лице које врши надзор над применом одредаба овог закона.

2. Изузеће службеног лица

Основни институт којим се отклања сукоб интереса у управним поступцима је изузеће службеног лица. Услови, разлози и поступак изузећа овлашћеног службеног лица које води управни поступак и одлучује у том поступку – овде инспектора, који води и одлучује у поступку инспекцијског надзора, уређени су чл. 40. и 41. Закона о општем управном поступку. Чланом 40. овог закона прописани су случајеви када овлашћено службено лице мора бити изузето:

1. ако је у поступку странка, сведок, вештак или законски заступник или пуномоћник странке;
2. ако је са странком, законским заступником или пуномоћником странке крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до четвртог степена закључно, супружник или ванбрачни партнер или сродник по тазбини до другог степена закључно, па и када је брачна заједница престала;
3. ако је са странком у односу старатеља, усвојитеља, усвојеника или хранитеља;
4. ако је са законским заступником или пуномоћником странке у односу усвојитеља или усвојеника;
5. ако је учествовало у првостепеном поступку;
6. ако остварује накнаду или друга примања од странке или је ангажовано у управном одбору, надзорном одбору или радном или стручном телу странке;
7. ако исход поступка може да му донесе директну корист или штету;
8. ако постоје друге чињенице које доводе у сумњу његову непристрасност.

Према томе, овим одредбама дат је широк круг разлога за обавезно изузеће овлашћеног службеног лица у управном поступку, укључујући и постојање других чињеница које доводе у сумњу непристрасност овлашћеног службеног лица (као осми разлог), где би спадале, на пример, чињенице и околности које се односе на постојање извесног економског интереса на страни овлашћеног службеног лица, који

зависи од исхода поступка или нарушени међуљудски односи, а према конкретним околостима случаја, односно према фактичком стању у конкретном случају.

Чим сазна за постојање разлога за изузеће у првих седам наведених случајева, овлашћено службено лице, односно инспектор, застаје с поступком и о разлогу за изузеће одмах обавештава лице или орган који одлучује, а ако сазна да постоји разлог за изузеће по основу других чињеница које доводе у сумњу његову непристрасност, онда о томе обавештава само лице или орган који одлучује о изузећу. Уколико изузеће захтева странка, односно надзирани субјекат, овлашћено службено лице поступа као да је оно сазнало да постоји неки разлог за изузеће, тј. застаје с поступком. Странка је дужна да у захтеву наведе чињенице због којих сматра да постоје разлози за изузеће. Потребно је да их поткрепи и одговарајућим доказима, ако их има, односно да предложи такве доказе. У захтеву за изузеће се, дакле, наводи о ком поступку је реч, овлашћено службено лице – инспектор чије изузеће у поступку се тражи, разлози за изузеће, аргументовани и поткрепљени чињеницама и, по могућству, доказима или предлозима доказа. Овај захтев је поднесак у управном поступку, и он, у складу са чланом 58. став 2. Закона о општем управном поступку, мора да буде разумљив и да садржи све што је потребно да би по њему могло да се поступа, а нарочито: лично или пословно име, пребивалиште, односно боравиште, седиште и назив органа коме се подноси, управну ствар која је предмет поступка, сврху поднеска, адресу на коју орган странци треба да доставља акте и потпис подносиоца поднеска.

У складу са управно-судском праксом, захтев за изузеће се подноси до доношења првостепеног решења, а ако би био поднет после доношења првостепеног решења, сматрао би се жалбом, односно једним од жалбених разлога због којих се решење побија, сагласно члану 158. Закона о општем управном поступку.

Према члану 41. став 1. Закона о општем управном поступку, о изузећу овлашћеног службеног лица одлучује руководилац органа, док о изузећу руководиоца органа одлучује орган који је прописом одређен, а ако то није случај - другостепени или надзорни орган. Такође, према члану 60. став 1. Закона о државној управи, о изузећу службеног лица у министарству решава министар, а у органу у саставу и посебној организацији - директор. Према ст. 2. и 3. овог члана, о изузећу директора органа у саставу (нпр. директора инспектората, као органа о саставу министарства) решава министар, док о изузећу службеног лица у имаоцу јавних овлашћења решава руководилац надлежног органа имаоца јавних овлашћења.

Свакако, руководилац органа може пренети ово овлашћење одлучивања на руководиоца организационе јединице, односно државног службеника који је непосредни руководилац у инспекцији, у складу са чланом 140. ст. 2. и 3. Закона о државним службеницима, којима је порписано да руководилац може писмено да овласти државног службеника који има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или

специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног искуства у струци, да уместо њега одлучује о правима и дужностима државних службеника, при чему овлашћење може бити ограничено по садржини и трајању.

Захтев за изузеће инспектора странка (надзирани субјекат) предаје поступајућем инспектору чије изузеће тражи, како би инспектор овај захтев, заједно са списима предмета и својим евентуалним изјашњењем о овом захтеву, проследио руководиоцу органа. Захтев за изузеће поступајућег инспектора може и да се поднесе непосредно руководиоцу органа, који ће од поступајућег инспектора чије изузеће је захтевано да затражи да достави списе предмета, као и евентуално изјашњење о овом захтеву за изузеће.

Према члану 41. став 3. Закона о општем управном поступку, о изузећу се одлучује у року од пет дана од пријема обавештења овлашћеног службеног лица или захтева за изузеће. О изузећу се одлучује закључком, у складу са чланом 146. став 1. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да је закључак - управни акт којим орган управља поступком и који се доноси кад овим законом није одређено да се доноси решење, у вези са чланом 41. овог закона, којим није одређено да се о изузећу одлучује решењем. Сагласно ст. 3. и 4. члана 146. Закона о општем управном поступку, против закључка није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор, а закључак се може побијати жалбом, односно тужбом против решења.

Одговорност инспектора

Изражену самосталност у раду инспектора прате изражена стручност, одговорност и интегритет. Имајући у виду значај послова које обавља инспектор и значај инспекцијског надзора, чији је циљ да се превентивним деловањем или изрицањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, те садржину овлашћења инспектора, укључујући овлашћење на слободну оцену (дискрециона овлашћења) у утврђивању чињеничног стања и примени правних норми на утврђено стање ствари, помоћу којих се иста норма на различите начине преводи у правну стварност, установљава се значај који има одговорност инспектора. Она је непосредно скопчана са пословима које обавља и овлашћењима које врши инспектор, његовом стручношћу награђивањем и санкционисањем.

Постоје следећи облици одговорности инспектора:

1. дисциплинска;
2. прекршајна;
3. кривична; и,
4. грађанска.

Ови различити облици одговорности често су међусобно повезани, а могу и истовремено постојати. На пример, уколико инспектор учини кривично дело против службене дужности и услед тог кривичног дела наступи одређена штета, он може бити у кривичном поступку, или у посебном парничном поступку, бити обавезан да накнади износ настале штете. Поједини прекршаји инспектора могу бити и основ за покретање дисциплинског поступка. Такође, Закон о државним службеницима, односно Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописује да одговорност за кривично дело или прекршај не искључује дисциплинску одговорност државног службеника, односно да кривична одговорност, односно одговорност за прекршај не искључује дисциплинску одговорност службеника ако та радња представља и повреду дужности из радног односа.

Закон о општем управном поступку у члану 210. уређује одговорност овлашћеног службеног лица. Прописано је да је овлашћено службено лице у органу које води поступак одговорно ако његовом кривицом дође до неизвршавања одређених процесних радњи. Министарство надлежно за послове државне управе у вршењу надзора над применом овог закона и други органи управе у обавези су да захтевају покретање дисциплинског поступка против овлашћеног службеног лица, односно одговорног лица које по службеној дужности не изврши увид у чињенице о којима се води службена евиденција, које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима води службену евиденцију у року утврђеном законом, не изда решење у року утврђеном законом или не достави списе другостепеном органу или суду надлежном за управне спорове у роковима утврђеним законом.

Инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора одговарају по општим правилима о дисциплинској одговорности државних службеника и службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Закон о државним службеницима и Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе уређују дисциплинску одговорност за повреду дужности из радног односа, које могу бити лакше или теже.

Законом о државним службеницима у чл. 107 – 120. прописана је дисциплинска одговорност државних службеника, а Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у чл. 135 – 150. уређује се дисциплинска одговорност службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и дисциплински поступак и врсте дисциплинских мера. Овим законима обухваћено је уређење овог вида одговорности руководиоца републичких, покрајинских и локалних инспекција, инспектора и службених лица овлашћених за вршење инспекцијског надзора.

Државни службеник је дисциплински одговоран за повреду дужности из радног односа. Одговорност за кривично дело или прекршај не искључује дисциплинску одговорност. Повреду дужности из радног односа могу бити лакше и теже. Лакше повреду дужности из радног односа су: учестало закашњавање, неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак с рада;

несавесно чување службених списа или података; неоправдан изостанак с рада један радни дан; неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на рад у року од 24 сата од настанка разлога; повреда кодекса понашања државних службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених овим или посебним законом. Теже повреде дужности из радног односа су: неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног; незаконит рад или пропуштање радњи за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете; злоупотреба права из радног односа; повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду; одавање службене или друге тајне; злоупотреба обавештавања о сумњи у постојање корупције; примање поклона у вези с вршењем послова мимо одредаба овог закона, примање услуге или користи за себе или друго лице или коришћење рада у државном органу ради утицаја на остваривање сопствених права или права лица повезаних с државним службеником; додатни рад мимо услова одређених овим законом; преузимање дужности директора, заменика или помоћника директора у правном лицу или повреда ограничења чланства у органима правног лица; оснивање привредног друштва, јавне службе и бављење предузетништвом; непреношење управљачких права у привредном субјекту на друго лице, недостављање података руководиоцу о лицу на које су пренета управљачка права или недостављање руководиоцу доказа о преносу управљачких права; непријављивање интереса који државни службеник или с њиме повезано лице може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује; незаконито располагање средствима; повреда права других државних службеника и намештеника; недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима; долазак на рад у алкохолисаном стању или под утицајем других опојних средстава, односно уживање алкохола или других опојних средстава у току радног времена; ометање странака у остваривању права и интереса пред државним органом; неоправдани изостанак с рада најмање два узастопна радна дана; понављање лакших повреда дужности утврђених коначним решењем којим је изречена дисциплинска казна.

За лакше повреде дужности из радног односа може да се изрекне новчана казна до 20% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, а за теже повреде дужности из радног односа може да се изрекне: новчана казна од 20% до 30% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до шест месеци; одређивање непосредно нижег платног разреда; забрана напредовања од четири године; премештај на радно место у непосредно ниже звање уз задржавање платног разреда чији је редни број истоветан редном броју платног разреда у коме се налази радно место с кога је премештен; престанак радног односа.

Дисциплински поступак покреће руководиоца, на сопствену иницијативу или на предлог лица које је претпостављено државном службенику. Дисциплински поступак покреће се писменим закључком, који се доставља државном службенику и на који жалба није допуштена. Сваки државни службеник који сазна за учињену

повреду дужности из радног односа може руководиоцу да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка. Дисциплински поступак води и о дисциплинској одговорности одлучује руководилац, који може да оснује дисциплинску комисију од три члана да уместо њега покреће и води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности. Изречене дисциплинске мере и утврђена материјална одговорност државних службеника уписују се у Централну кадровску евиденцију.

Дисциплински поступак против руководиоца инспекције, инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора може бити инициран притужбом на њихов рад.

Дисциплинска одговорност инспектора је у Закону о инспекцијском надзору посебно утврђена, као посебни случајеви овог облика одговорности, са нарочитим значајем четвртог прописаног облика дисциплинске одговорности, и то:

- ✓ ако у вршењу инспекцијског надзора не предузме, не предложи или не одреди мере или радње за које је овлашћен;
- ✓ ако у вршењу инспекцијског надзора не предложи или не покрене поступак утврђен одредбама овог закона, а био је дужан да то учини;
- ✓ ако у вршењу инспекцијског надзора прекорачи границе свог овлашћења;
- ✓ ако обавља привредне или друге делатности и послове за себе или другог послодавца из области у којој врши инспекцијски надзор, учествује у раду стручних радних група или тела надзираних субјеката, односно лица која подлежу инспекцијском надзору или ако обавља друге службе, послове и поступке који су у супротности са положајем и улогом инспектора и штете његовој самосталности у вршењу посла.

Законом о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06 - испр., 115/06 - испр., 101/07, 99/10, 108/13 и 99/14) у члану 35. уређена је накнада плате државном службенику који је привремено удаљен с рада. Прописано је да државни службеник који је удаљен с рада због тога што је против њега покренут дисциплински поступак због теже повреде дужности из радног односа има, док је удаљен с рада, право на накнаду плате која износи 50% основне плате за месец који претходи месецу у коме је донесено првостепено решење о удаљењу. Државни службеник против кога је дисциплински поступак обустављен или који је ослобођен у дисциплинском поступку има право на разлику између исплаћене накнаде плате и пуног износа основне плате.

Прекршајна одговорност инспектора је утврђена Законом о инспекцијском надзору, Законом о општем управном поступку и другим законима у вези са Законом о прекршајима. Закон о прекршајима је 2011. године, у складу са међународним конвенцијама, увео у члану 30. прекршајну одговорност одговорног лица у државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе. Одговорним лицем, према ставу 1. тог члана Закона о прекршајима, сматра се лице које у државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе врши одређене дужности. За овим, управни закони уводили су овакве прекршајне одредбе за службена лица - што за руководиоце органа или друге руководиоце у органу, што за сва овлашћена службена лица, што само за инспекторе,

што само за друге категорије јавних службеника. Прописивање прекршаја за службена лица у органима, укључујући и инспекторе, могуће је, дакле, искључиво прописивањем у законима.

Није одговорно за прекршај одговорно лице које је поступало на основу наређења другог одговорног лица или органа управљања и ако је предузело све радње које је на основу закона, другог прописа или акта било дужно да предузме да би спречило извршење прекршаја. Тако, у члану 18. ст. 1. и 2. Закона о државним службеницима прописано је да је државни службеник дужан да изврши усмени налог претпостављеног, изузев кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, што саопштава претпостављеном. Налог који претпостављени понови у писменом облику државни службеник дужан је да изврши и о томе писмено обавести руководиоца. Државни службеник дужан је да одбије извршење усменог или писменог налога ако би оно представљало кажњиво дело и да о томе писмено обавести руководиоца, односно орган који надзире рад државног органа ако је налог издао руководиоца.

Према томе, у члану 30. став 2. Закона о прекршајима ради се о искључењу прекршајне одговорности одговорног лица по основу противправне наредбе претпостављеног, односно надређеног одговорног лица, а под условом да је то лице предузело све радње које је на основу закона, другог прописа или акта било дужно да предузме да би спречило извршење прекршаја. Ако, пак, одговорно лице није предузело све такве радње, па дође до прекршаја по наређењу другог одговорног лица, одговорно лице које је учинилац прекршаја је прекршајно одговорно, а друго одговорно лице које је издало наређење је подстрекач прекршаја, ако је са умишљајем подстрекло одговорно лице да учини прекршај, у складу са чланом 24. Закона о прекршајима, којим је прописано да ко другог са умишљајем подстрекне да учини прекршај казниће се као да га је сам учинио.

Законом о инспекцијском надзору прописани су прекршаји инспектори и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора, који се односе на одређене одредбе о току поступка инспекцијског надзора и предузимање мера, а и то: неуручивање налога за инспекцијски надзор надзираном субјекту, односно непоказивање налога и непредочавање његове садржине када надзирани субјекат одбије уручење налога за инспекцијски надзор; вршење инспекцијског надзора ван радног времена надзираног субјекта, који је правно лице, предузетник или други организациони облик преко кога физичка или правна лица обављају делатност или врше активност, а за то не постоје разлози прописани овим законом; неиздавање потврде о одузетом предмету надзираном субјекту; располагање привремено одузетим предметима, када овим законом друкчије није прописано; одређивање да се одузети предмети продају када они нису подложни кварењу, животиње угинућу нити су трошкови чувања предмета знатни, као и када ови предмети не испуњавају услове за стављање у промет; и, лицу које је поступило према акту о примени прописа у погледу предмета акта о примени прописа изрекне меру управљену према надзираном субјекту, а да није дошло до остварења изузетних услова за изрицање управне мере у ускладу са овим законом. Ови прекршаји прописани су чланом 60.

Закона о инспекцијском надзору, при чему су изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору из 2018. године брисана два прекршаја против инспектора.

Закон о општем управном поступку прописује прекршајну одговорност овлашћеног службеног лица, па тиме и инспектора, који по службеној дужности не изврши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, не затражи их ради прибављања и не обради, односно које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима се води службена евиденција у року од 15 дана или другом року одређеном законом.

Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању у члану 7. уређује пуноважност и доказну снагу електронског документа, прописујући да се електронском документу не може оспорити пуноважност, доказна снага, као ни писана форма само зато што је у електронском облику. Овај закон прописује прекршај одговорно лице у државном органу, као и органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе ако у поступку који спроводи у вршењу јавних овлашћења не призна пуноважност, односно оспори доказну снагу електронском документу сачињеном у складу са овим законом, односно дигитализованог акта овереног у складу са чланом 11. овог закона, само због тога што је достављен у таквом формату, супротно члану 7. Новчаном казном од 20.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у државном органу, као и органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, ако у поступку који спроводи у вршењу јавних овлашћења не призна пуноважност електронском документу, укључујући и акте органа јавних власти, потписаном квалификованим електронским потписом или квалификованим електронским печатом, ако је за пуноважност тог документа прописана обавеза својеручног потписивања, односно стављања печата (чл. 50. и 51). У вези са обрадом електронских докумената у инспекцијском надзору, инспектор је у обавези да прихвати електронску форму докумената и на основу Закона о инспекцијском надзору. Чланом 21. став 1. тачка 4) овог закона прописано је да је надзирани субјекат је дужан да обезбеди увид у пословне књиге, опште и појединачне акте, евиденције, извештаје, уговоре, приватне исправе и другу документацију надзираног субјекта од значаја за инспекцијски надзор, а у облику у којем их поседује и чува. С тим у вези, инспектор је дужан да прихвати документацију достављену у електронској форми, и не сме од надзираног субјекта да тражи штампање или израду тог документа у папирној форми.

Кривичноправна одговорност инспектора односи се на кривична дела против службене дужности, прописана Главом 33. Кривичног законика. Кривично дело Злоупотреба службеног положаја (члан 359. Кривичног законика) чини службено лице које искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог службеног овлашћења или невршењем своје службене дужности прибави себи или другом физичком или правном лицу какву корист, другом нанесе какву штету или теже повреди права другог. Кривично дело Несавестан рад у служби (члан 361. Кривичног законика), у основном облику, чини службено лице које кршењем закона или других прописа или општих аката, пропуштањем дужности

надзора или на други начин очигледно несавесно поступа у вршењу службе, иако је било свесно или је било дужно и могло бити свесно да услед тога може наступити тежа повреда права другог или имовинска штета, па таква повреда, односно штета у износу који прелази четрестопедесет хиљада динара и наступи.

Трговина утицајем (члан 366. Кривичног законика) је кривично дело које чини лице које захтева или прими поклон или какву другу корист за себе или другог, непосредно или преко трећег лица, да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја, посредује да се изврши или не изврши нека службена радња. Постоје и лакши (посредовање у трговини утицајем) и тежи (трговина утицајем у погледу службене радње која се не би смела извршити или да се не изврши службена радња која би се морала извршити) облик наведеног кривичног дела. Нарочито тежак облик јесте посредовање у трговини утицајем ако је захтеван или примљен поклон или каква друга корист.

Друштвено најштетније кривично дело, које може извршити инспектор, јесу кривична дела са коруптивним елементом. Кодекс професионалне етике инспектора прописује да инспектор не сме да злоупотребава службени положај, не толерише корупцију и дужан је да се бори против сваког њеног облика. Инспектор за свој рад не сме да тражи, нити да прима, односно да дозволи другом лицу да у његово име или за његову корист прими мито.

Кривично дело примање мита, у основном облику, чини службено лице које непосредно или посредно захтева или прими поклон или другу корист или које прими обећање поклона или друге користи за себе или другог да у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити.

Грађанска одговорност инспектора заснована је на правилима о одговорности за штету из Закона о облигационим односима. Будући да је евентуална штета коју начини инспектор у вези са обављањем службене дужности, Законом о државној управи је ближе уређена и одговорност за штету, по коме за штету коју својим незаконитим или неправилним радом проузрокују органи државне управе, одговара Република Србија.

Закон о државним службеницима прописује да је државни службеник одговоран за штету коју на раду или у вези са радом намерно или из крајње непажње проузрокује државном органу, при чему постојање штете, висину штете и околности под којима је штета проузрокована утврђује руководилац органа или лице које за то писмено овласти. Ако државни службеник одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете може да се оствари у парничном поступку. Уколико државни службеник прихвати обавезу накнаде штете која се утврди у оквиру самог органа, руководилац и државни службеник закључују писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе. Државни службеник ослобађа се одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога

претпостављеног ако је претпостављеном саопштио да извршење налога може да проузрокује штету.

Сагласно члану 5. Закона о државној управи, за штету коју државни службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија, а имаоци јавних овлашћења сами одговарају за штету коју својим незаконитим или неправилним радом проузрокују физичким и правним лицима у вршењу поверених послова државне управе. Оштећеник има право да накнаду штете захтева и непосредно од државног службеника, ако је он штету проузроковао намерно. Ако Република Србија оштећенику надокнади штету коју је државни службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од државног службеника захтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете.

Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописује да је службеник одговоран за штету коју је на раду или у вези с радом, намерно или из грубе непажње, проузроковао послодавцу. Постојање штете, висину штете и околности под којима је штета проузрокована, утврђује послодавац или лице које он за то писмено овласти. Уколико би утврђивање висине штете проузроковало несразмерне трошкове, висина штете може да се одреди у паушалном износу. Ако службеник одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете може да се оствари у парничном поступку. Послодавац и службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе.

Службеник се ослобађа одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога непосредног руководиоца, ако му је писменим путем саопштио да извршење налога може да проузрокује штету. Поред наведеног, чланом 155. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописано је да за штету коју службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом, одговара послодавац (дакле, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе). Ако послодавац оштећеном надокнади штету коју је службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од службеника захтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете. Оштећено лице има право да накнаду штете и непосредно од службеника, ако је он штету проузроковао намерно.

Незаконит рад подразумева поступање руководиоца инспекције и инспектора које је супротно закону и другим прописима, а неправилан рад и оно поступање које је супротно правилима струке, добре службе, добре управе и добре инспекције. Неправилан рад обухвата и поступање руководиоца инспекције и инспектора супротно легитимним очекивањима надзираног субјекта и другог лица коме је признато својство странке у поступку, односно трећег лица, неоправдано одступање од добре управне, односно инспекцијске праксе на штету правне сигурности, предвидивости и извесности, неетичко поступање, поступање које је формалноправно у складу са прописом али је супротно циљу правила или за циљ има

наношење штете надзираном субјекту, другој странци у поступку или трећем лицу, несразмерно наметање обавеза надзираном субјекту и коришћење несразмерних управних и принудних мера у поступку, поступање које је супротно нормалном и разумном поступању које се оправдано очекује од инспектора.

3. Злоупотреба службеног положаја и трговина утицајем

Управно-правни аспект самосталности у раду и интегритета инспектора је употпуњен кривичноправним одредбама. У групу кривичних дела против службене дужности спадају и Злоупотреба службеног положаја (члан 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (члан 366. Кривичног законика).

Злоупотребу службеног положаја чини службено лице које искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог службеног овлашћења или невршењем своје службене дужности прибави себи или неком другом нанесе какву штету или теже повреди права другог.

Кривично дело Трговина утицајем у основном облику чини ко захтева, или прили поклон или какву другу корист за себе или другог, непосредно или преко трећег лица, да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја, посредује да се изврши или не изврши нека службена радња, за шта је прописана казна затвора од шест месеци до пет година. Други облик овог кривичног дела чини онај ко другом непосредно или преко трећег лица обећа, понуди или да поклон или какву другу корист да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја посредује да се изврши или не изврши нека службена радња. Тежи облик овог кривичног дела чини онај ко користећи свој службени или друштвени положај или стварни или претпостављени утицај посредује да се изврши службена радња која се не би смела извршити или да се не изврши службена радња која би се морала извршити, а ако је за ово посредовање захтеван или примљен поклон или каква друга корист – постоји квалификовани облик овог кривичног дела. Још један облик овог дела постоји када лице другом непосредно или преко трећег лица обећа, понуди или да поклон или какву другу корист да користећи свој службени или друштвени положај или стварни или претпостављен утицај посредује да се изврши службена радња која се не би смела извршити или да се не изврши службена радња која би се морала извршити. Имајући у виду да свако службено лице у оквиру органа има стварни или претпостављени утицај на запослене који су му подређени, нема сумње да је инкриминацијима из члана 366. Кривичног законика обухваћен сваки функционер, односно службено лице ако, ради предузимања или непредузимања службене радње, незаконито посредује, односно утиче на себи подређено лице. По природи ствари, службено лице највећи утицај има у органу у ком има службени положај, поготову у односу на подређене службенике, а ван органа, пак, има друштвени утицај, који може злоупотребити. Мишљења смо да ако би противзаконитим налогом, захтевом, сугестијом, инсистирањем, предлогом или на било који други начин руководиоца

утицао на инспектора да предузме службену радњу која није законита, и ако би инспектор такву радњу предузео, а да није предузео радње које је по закону дужан да предузме да би спречио незаконитост, сагласно члану 18. Закона о државним службеницима, односно члану 31. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, руководиалац би био одговоран за кривично дело Трговина утицајем из члана 366. став 3. Кривичног законика, а инспектор за кривично дело Злоупотреба службеног положаја из члана 359. став 1. Кривичног законика.

Правна заштита инспектора

Наспрам различитих случајева одговорности, постоје и околности у којима је инспектору потребна одговарајућа заштита у покренутим поступцима, или у вези са његовим службеничким статусом.

Инспектор, који је овлашћено службено лице поступка инспекцијског надзора, као посебног управног поступка, и других поступака које води, има посебна овлашћења, али и посебне дужности и одговорност. Због тога ужива кривичноправну заштиту као службено лице, у складу са Кривичним закоником. Кривични законик у члану 112. став 3. службеним лицем сматра следећа лица: лице које у државном органу врши службене дужности; изабрано, именовано или постављено лице у државном органу, органу локалне самоуправе или лице које стално или повремено врши службене дужности или службене функције у тим органима; јавни бележник, јавни извршитељ и арбитар, као и лице у установи, предузећу или другом субјекту, којем је поверено вршење јавних овлашћења, које одлучује о правима, обавезама или интересима физичких или правних лица или о јавном интересу; лице којем је фактички поверено вршење појединих службених дужности или послова; војно лице. У оквиру групе **кривичних дела против државних органа**, у чл. 322, 323. и 324. Кривичног законика прописана је кривичноправна заштита службеног лица прописивањем кривичних дела „Спречавање службеног лица у вршењу службене радње“, „Напад на службено лице у вршењу службене дужности“ и „Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње“. У кривичном поступку се, према томе, инспектор појављује као оштећени, поводом неког од кривичних дела усмерених против државних органа. Упоредо са категоријом службених лица, где спадају и инспектори, Кривични законик утврђује и категорију „посла од јавног значаја“, под којим се сматра обављање професије или дужности која има повећани ризик за безбедност лица које га обавља, а односи се на занимања која су од значаја за јавно информисање, здравље људи, образовање, јавни превоз, правну и стручну помоћ пред судским и другим државним органима.

Битно обележје инспекцијског надзора и посла инспектора чини теренски надзор, који подразумева непосредан контакт са надзираним субјектима. Рад на терену спада у посебне услове рада инспектора и тражи посебна знања и вештине.

Према надзираним субјектима и другим лицима инспектор је дужан да се опходи професионално, са дужним поштовањем, пристojно и обзирно, заинтересовано, ангажовано и стрпљиво, а истовремено и достојанствено, одлучно, са стручним ауторитетом и ауторитетом од државе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе прописаних, пренетих и поверених му овлашћења. Ниво поштовања закона, уважавања својства службеног лица и интегритета инспектора, пословне и личне културе одређених појединаца са којима инспектори долазе у сусрет у свом раду је на ниском, па и на нарочито ниском степену, те се дешава да су инспектори у таквим ситуацијама изложени вербалним и физичким нападима, вређању, озбиљним претњама - њима и члановима њихових породица, непосредној употреби физичке силе и снаге, односно противстајању надзираних субјеката и трећих лица, онемогућавању вршења надзора, спречавању предузимања службених радњи и сличним агресивним појавама, које резултирају и у наношењу инспекторима лаких и тешких телесних повреда. Ове појаве су учестале и онемогућавају, односно битно ремете и угрожавају законито, правилно, благовремено и несметано вршење послова инспекцијског надзора и предузимања мера и радњи из круга овлашћења и дужности инспектора ради успостављања стања законитости и безбедности пословања и поступања, и угрожавају и повређују живот и телесни интегритет инспектора. Тиме се и далекосежно штетно утиче на владавину права, економију, рад, ефикасност и углед државних органа, достојанство службених лица.

Инспектор ужива кривичноправну заштиту и као оштећени кривичног дела **Угрожавање сигурности** из члана 138. Кривичног законика, којим је у ставу 1. прописано ће се новчаном казном или затвором до једне године казнити ко угрози сигурност неког лица претњом да ће напасти на живот или тело тог лица или њему блиског лица. Кривично дело Угрожавање сигурности из члана 138. став 1. Кривичног законика чини, дакле, лице које угрози сигурност неког лица, претњом да ће напасти на живот или тело тог лица или њему блиског лица. Оно је свршено када је претњом створен осећај угрожености код лица коме се прети. При томе је за постојање дела битно да се ради о озбиљној претњи која код пасивног субјекта изазива неспокојство, узнемирење или страх за живот и телесни интегритет. Квалификовани облик овог дела чини онај ко ово дело учини према више лица или ако је дело изазвало узнемиреност грађана или друге тешке последице, казниће се затвором од три месеца до три године. Најтежи облик овог дела постоји када је учињен према председнику Републике, народном посланику, председнику Владе, члановима Владе, судији Уставног суда, судији, јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца, адвокату, полицијском службенику и лицу које обавља послове од јавног значаја у области информисања у вези са пословима које обавља, за који је запрећена казна затвора од шест месеци до пет година.

Прекршајно-правно и кривично-правно заштићено је и **онемогућавање вршења инспекцијског надзора (контроле)**. Чланом 56. Закона о инспекцијском надзору прописани су прекршаји надзираног субјекта. Ставом 1. тог члана прописано је да ће се новчаном казном од 100.000 до 800.000 динара казнити за прекршај надзирани субјекат - правно лице које инспектору који му предочи

службену легитимацију и уручи налог за инспекцијски надзор, када је он издат, односно који поступи у складу са чланом 18. ст. 8. и 9. овог закона, не омогући несметан инспекцијски надзор (члан 20. став 7). Тим одредбама Закона о инспекцијском надзору, на које упућују ове казнене одредбе, прописано је да је надзирани субјекат дужан да инспектору који му предочи службену легитимацију и уручи налог за инспекцијски надзор, када је он издат, односно који поступи у складу са чланом 18. ст. 8. и 9. овог закона (ако надзирани субјекат, односно присутно лице одбија уручење налога за инспекцијски надзор, сматра се да инспекцијски надзор почиње показивањем налога и предочавањем његове садржине нацираном субјекту, односно присутном лицу, а када у складу са законом налог за инспекцијски надзор није издат, инспекцијски надзор почиње предузимањем прве радње инспектора с тим циљем), омогући несметан инспекцијски надзор, што подразумева нарочито да стави на располагање одговарајући радни простор за теренски надзор, обезбеди увид у пословне књиге, опште и појединачне акте, евиденције, извештаје, уговоре, приватне исправе и другу документацију надзираног субјекта од значаја за инспекцијски надзор, а у облику у којем их поседује и чува, омогући приступ локацији, земљишту, објектима, пословном и другом нестамбеном простору, постројењима, уређајима, опреми, прибору, возилима и другим наменским превозним средствима, другим средствима рада, производима, предметима који се стављају у промет, роби у промету и другим предметима којима обавља делатност или врши активност, као и другим предметима од значаја за инспекцијски надзор, - благовремено пружи потпуне и тачне податке који су му доступни, а ако нешто од тога не може - да разлоге за то писано образложи инспектору.

За овај прекршај казниће се надзирани субјекат - предузетник новчаном казном од 50.000 до 300.000 динара, а надзирани субјекат - физичко лице новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара, као и одговорно лице код надзираног субјекта - правног лица новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара.

Онемогућавање вршења инспекцијског надзора предмет је казnenих (прекршајних) одредаба бројиних посебних закона, па се ови прекршаји примењују по принципу специјалитета (посебне одредбе, тј. одредбе посебних закона имају предност над општим казnenим одредбама Закона о инспекцијском надзору).

Разматрањем бића овог прекршаја установљава се да постоји битна сличност, па и извештан идентитет бића овог прекршаја и кривичног дела „Онемогућавање вршења контроле“ из члана 241. Кривичног законика. Појава битне сличности или идентитета (истовестности) бића прекршаја и кривичних дела није тако ретка. Ово питање у пракси разрешава забрана двоструког суђења у истој ствари у поступцима казнене природе (*ne bis in idem*). Овим чланом прописано је да ко онемогући органу вршења контроле да изврши увид у пословне књиге или другу документацију или онемогући преглед предмета, просторија или других објеката, казниће се новчаном казном или затвором до једне године. Ове одредбе Кривичног законика у делу којим одређују дужност омогућавања увида органу вршења контроле (по природи ствари, у првом реду - инспекцији, односно инспектору) у документацију, према нашем мишљењу, имају правну природу бланкетне норме, будући да се морају посматрати у

вези са правима и обавезама прописаним системским законима којима се уређују општи управни поступак и поступак инспекцијског надзора (који је такође управни поступак, и то посебан управни поступак).

Члан 56. став 9. Закона о инспекцијском надзору прописан је прекршај за надзираног субјекта - правно лице чије овлашћено лице, под условима из члана 20. став 5. овог закона, не буде присутно на месту вршења инспекцијског надзора, са запређеном новчаном казном у износу од 30.000 до 60.000 динара. Одредбама члана 20. став 5. Закона о инспекцијском надзору прописано је да када је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору, надзирани субјекат дужан је да буде присутан на месту вршења надзора, осим ако постоје нарочито оправдане околности које га у томе спречавају, о чему је дужан да благовремено на подесан начин обавести инспекцију. У наредним ставовима – ст. 10, 11. и 12. овог члана – предвиђене су новчане казне за оавј прекршај за надзираног субјекта – предузетника, надзираног субјекта – физичко лице и одговорно лице код надзираног субјект – правног лица, али, услед техничке грешке, са погрешним позивањем на став 5, уместо на став 9. овог члана, што, имајући у виду начела формалности и одређености у казненом праву, прави проблеме у пракси кад дође до извршења ових прекршаја од стране набројаних категорија надзираних субјеката.

Својство оштећеног у кривичном поступку има лице чије је лично или имовинско право кривичним делом повређено или угрожено.

Оштећени има право да:

1. поднесе предлог и доказе за остваривање имовинскоправног захтева и да предложи привремене мере за његово обезбеђење;
2. укаже на чињенице и да предлаже доказе који су од важности за предмет доказивања;
3. ангажује пуномоћника из реда адвоката;
4. разматра списе и разгледа предмете који служе као доказ;
5. буде обавештен о одбацивању кривичне пријаве или о одустанку јавног тужиоца од кривичног гоњења;
6. поднесе приговор против одлуке јавног тужиоца да не предузме или да одустане од кривичног гоњења;
7. буде поучен о могућности да преузме кривично гоњење и заступа оптужбу;
8. присуствује припремном рочишту;
9. присуствује главном претресу и учествује у извођењу доказа;
10. поднесе жалбу против одлуке о трошковима кривичног поступка и досуђеном имовинскоправном захтеву;
11. буде обавештен о исходу поступка и да му се достави правноснажна пресуда;
12. предузима друге радње када је то одређено овим закоником.

Законодавство Републике Србије не садржи посебне облике правне заштите инспектора, како то постоји у одређеним упоредним законодавствима. Тако, примерице, Закон о Државном инспекторату Републике Хрватске у члану 80. прописује да је Државни инспекторат дужан инспекторима пружити заштиту на

пословима које обављају, те да у случају вођења кривичног поступка против инспектора, којег покреће приватни тужилац у вези с обављањем редовних послова и радних задатака у оквиру делокруга Државног инспектората, Државни инспекторат ће предујмити трошкове инспектора у том поступку, укључујући и заступања, а ови трошкови наплаћују се од лице које их је дужно надокнадити према посебном пропису.

У погледу функционисања саме инспекције и службеничког статуса, инспектор, као запослено лице, има правну заштиту у вези са спречавањем злостављања на раду и заштите узбуњивача.

Закон о спречавању злостављања на раду примењује се и на запослене у складу са законом којим се уређују права и обавезе државних службеника и намештеника и законом којим се уређују права и обавезе запослених у јединицама територијалне аутономије и локалне самоуправе. Забрањен је било који вид злостављања на раду и у вези са радом, као и злоупотреба права на заштиту од злостављања.

Инспектор, као запослени, има право да писменим путем буде упознат са забраном вршења злостављања и правима, обавезама и одговорностима запосленог и послодавца у вези са забраном злостављања, и има право да код послодавца оствари заштиту од понашања које представља злостављање.

Запослени, коме према мишљењу службе медицине рада прети непосредна опасност по здравље или живот, има право да одбије да ради ако послодавац не предузме мере из овог закона, о чему је запослени дужан да, без одлагања, обавести послодавца и инспекцију рада о одбијању рада. Запослени који је одбио да ради дужан је да се врати на рад по предузимању мера од стране послодавца, а најкасније до окончања поступка заштите од злостављања код послодавца.

Покретање поступка за заштиту од злостављања, као и учешће у том поступку не може да буде основ за: стављање запосленог у неповољнији положај у погледу остваривања права и обавеза по основу рада, покретање поступка за утврђивање дисциплинске, материјалне и друге одговорности запосленог, отказ уговора о раду, односно престанак радног или другог уговорног односа по основу рада и проглашавање запосленог вишком запослених, у складу са прописима којима се уређује рад. Међутим, запослени, за кога се у складу са законом утврди да је злоупотребио право на заштиту од злостављања, не ужива заштиту.

Право на заштиту има и запослени који укаже надлежном државном органу на повреду јавног интереса утврђеног законом, учињену од стране послодавца, а основано сумња да ће бити изложен злостављању.

Инспектор може остварити право на заштиту у својству узбуњивача, с обзиром да као лице које је у вршењу службене дужности доставило информацију, ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због достављања информације. Узбуњивање представља откривање информације о кршењу прописа,

кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера, а узбуњивач је физичко лице које изврши узбуњивање у вези са својим радним ангажовањем, поступком запошљавања, коришћењем услуга државних и других органа, носилаца јавних овлашћења или јавних служби, пословном сарадњом и правом власништва на привредном друштву.

Послодавац не сме чињењем или нечињењем да стави узбуњивача у неповољнији положај у вези са узбуњивањем, а нарочито ако се неповољнији положај односи на: запошљавање; стицање својства приправника или волонтера; рад ван радног односа; образовање, оспособљавање или стручно усавршавање; напредовање на послу, оцењивање, стицање или губитак звања; дисциплинске мере и казне; услове рада; престанак радног односа; зараду и друге накнаде из радног односа; учешће у добити послодавца; исплату награде и отпремнине; распоређивање или премештај на друго радно место; непредузимање мера ради заштите због узнемиравања од стране других лица; упућивање на обавезне здравствене прегледе или упућивање на прегледе ради оцене радне способности.

Узбуњивач према коме је предузета штетна радња у вези са узбуњивањем има право на судску заштиту, у поступку који је хитан и који се остварује подношењем тужбе за заштиту у вези са узбуњивањем надлежном суду, у року од шест месеци од дана сазнања за предузету штетну радњу, односно три године од дана када је штетна радња предузета.

Тужбом за заштиту у вези са узбуњивањем може се тражити:

1. утврђење да је према узбуњивачу предузета штетна радња;
2. забрана вршења и понављања штетне радње;
3. уклањање последица штетне радње;
4. накнада материјалне и нематеријалне штете;
5. објављивање пресуде донете по тужби поднетој у средствима јавног информисања, о трошку туженог.

Ако је у току поступка тужилац учинио вероватним да је према њему предузета штетна радња у вези са узбуњивањем, на туженом је терет доказивања да штетна радња није у узрочној вези са узбуњивањем.

Инспекцијска пракса, поред чињења штетних радњи узбуњивачима из инспекција, познаје и случајеве злоупотребе права на узбуњивање и несавесног и противциљног вршења права која припадају узбуњивачима, праћено избегавањем радних обавеза из описа посла радног места.

Сврсисходно је да се не само инспектори одупру недозвољеном утицају на самосталност у раду коју имају и на њихов интегритет, него и да пријаве ова лица руководиоцу, унутрашњој контроли, јавном тужиоцу, односно другом надлежном органу, тако да такве ситуације буду на прописан начин забележене и решаване од стране надлежних лица и органа. У том погледу, препоручује се да инспектор сачини службену белешку о недозвољеном утицају на самосталност инспектора, у којој ће

навести доказе о том недозвољеном утицају, а која и сам има одређени доказни значај. Поред тога, орган у коме је запослен инспектор према коме је извршен недозвољен утицај треба да институционално реагује на такве појаве. Један од тих начина је издавање јавног саопштења. Реаговање органа смањује ризик непримерене и непотребне персонализације сукоба до којег је дошло. У таквим случајевима инспекцијски органи треба да укажу да је такво понашање напад на устројство државе, као и напад на једну битну функцију државе – надзор над спровођењем закона.

Међународни стандарди у овој области говоре о томе да службена лица у случају сумње да ли постоји недозвољен утицај на њихов рад, треба да пријаве такву ситуацију, јер непримерен и, уопште, недозвољен утицај на самосталност у раду и интегритет не мора нужно да буде јасно изражен и очигледан, па је формулисан правни стандард за овакве појаве, који гласи: „у случају сумње - пријавити“. Међународна пракса по овим питањима показује да све док се овакве ситуације пријављују у доброј вери и надлежном органу, службена лица не треба да брине ако се испостави да нема довољно доказа о постојању недозвољеног, односно непримереног утицаја у ситуацији која је пријављена.

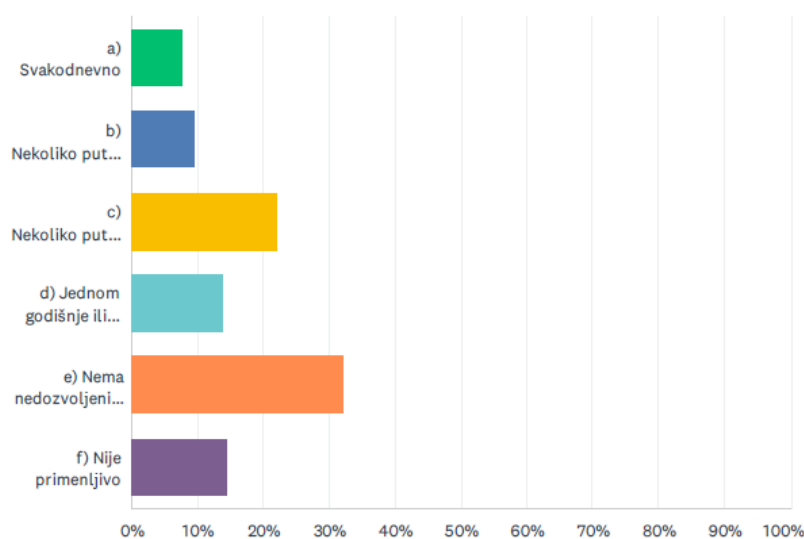
2. ФАКТИЧКО СТАЊЕ

Да су недозвољени утицаји на самосталност и интегритет инспектора свакодневни, сматра 7,69% испитаних инспектора. Да се дешавају неколико пута месечно сматра 9,62%, односно, једном годишње или једном у 2 године – 13,81%. Недозвољени утицаји на самосталност и интегритет дешавају се неколико пута годишње – тврди 22,20%, односно, да недозвољених утицаја ни нема мисли 32,17% испитаних.

Графикон Б1.

Q26 Koliko često trpite nedozvoljene uticaje na samostalnost i integritet inspektora?

Answered: 572 Skipped: 18



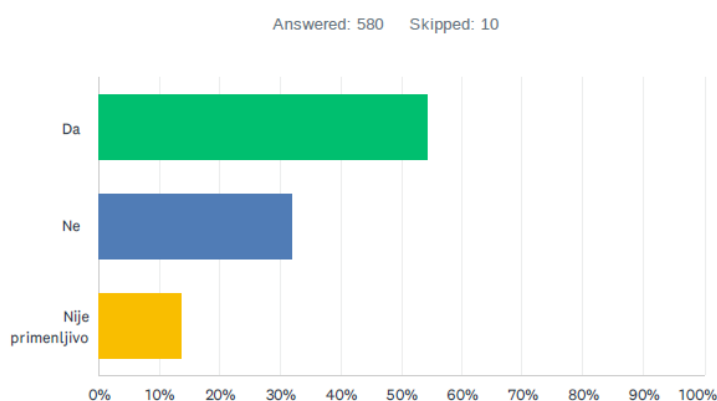
ANSWER CHOICES	RESPONSES
a) Svakodnevno	7.69% 44
b) Nekoliko puta mesečno	9.62% 55
c) Nekoliko puta godišnje	22.20% 127
d) Jednom godišnje ili u dve godine	13.81% 79
e) Nema nedozvoljenih uticaja	32.17% 184
f) Nije primenljivo	14.51% 83
TOTAL	572

Извор: Упитник за инспекторе

Више од половине испитаника (54,31%) сматра да републички и покрајински инспектори имају већи степен самосталности у поступању и доношењу одлука у односу на инспекторе који раде у јединицама локалне самоуправе, односно градовима, општинама и градским општинама. 32,07% је одрично одговорило на ову тврдњу, док 13,62% сматра да то није применљиво.

Графикон Ђ2.

Q27 Da li smatrate da republički i pokrajinski inspektori imaju veći stepen samostalnosti u postupanju i donošenju odluka u odnosu na inspektore koji rade u jedinicama lokalne samouprave, odnosno gradovima, opštinama i gradskim opštinama?



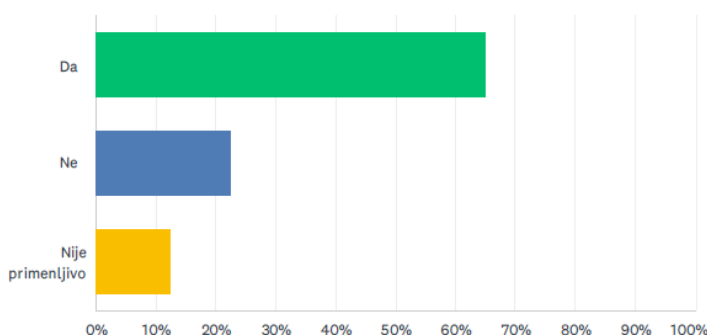
Извор: Упитник за инспекторе

Скоро 65% испитаника сматра да је потребно успоставити јачу сарадњу, већи обухват надзора над радом и пружања стручне подршке од стране републичких инспекција – инспекцијама јединица локалне самоуправе у вршењу поверених послова инспекцијског надзора, 22,53% сматра да то није потребно, док се 12,48% изјаснило да то није применљиво у њиховом случају.

Графикон Ђ3.

Q28 Da li smatrate da je potrebno uspostaviti jaču saradnju, veći obuhvat nadzora nad radom i pružanja stručne podrške od strane republičkih inspekcija – inspekcijama jedinica lokalne samouprave u vršenju poverenih poslova inspekcijskog nadzora?

Answered: 577 Skipped: 13



ANSWER CHOICES	RESPONSES	
Da	64.99%	375
Ne	22.53%	130
Nije primenljivo	12.48%	72
TOTAL		577

Извор: Упитник за инспекторе

ANSWER CHOICES	RESPONSES	
a) nedozvoljeni uticaji da izvršim inspekcijski nadzor i da izrekнем управне мере	18.26%	101
b) nedozvoljeni uticaji da ne izvršim inspekcijski nadzor i da ne izrekнем управне мере	17.72%	98
c) nedozvoljeni uticaji da preduzmem kaznene radnje i мере, odnosno sankcije (podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno izdavanje prekršajnog naloga, podnošenje prijave за привредни преступ или кривичне prijave)	14.29%	79
d) nedozvoljeni uticaji da ne preduzmem kaznene radnje i мере, odnosno sankcije (nepodnošenje zahteva за pokretanje prekršajnog postupka, odnosno neizdavanje prekršajnog naloga, nepodnošenje prijave за привредни преступ или кривичне prijave)	16.09%	89
e) pretnje, вређање, ниподаштавање, угрожавање сигурности и сл.	15.19%	84
f) mobing, неки облик дискриминације или злостављања на послу	12.66%	70
g) све заједно	12.30%	68
h) Nije primenljivo	42.68%	236
Drugo (potrebno navesti):	3.62%	20
Total Respondents: 553		

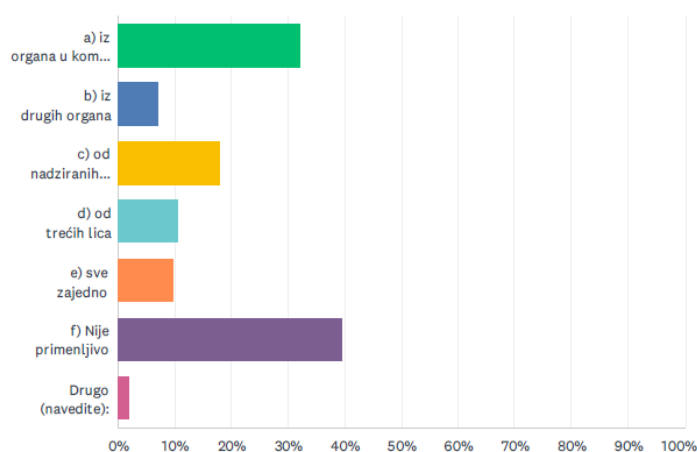
Извор: Упитник за инспекторе

Најчешћи недозвољени утицаји по мишљењу испитаних су: недозвољени утицаји да се изврши надзор и изрекну мере, затим утицај да се не изврши надзор и не изрекну мере, недозвољени утицај да се не предузму радње и мере, претње, вређање, ниподаштавање и угрожавање сигурности.

Графикон Ђ4.

Q30 Odakle potiču nedozvoljeni uticaji na Vašu samostalnost u radu i integritet?(moguće je označiti više od jednog odgovora)

Answered: 554 Skipped: 36



ANSWER CHOICES	RESPONSES	
a) iz organa u kome radim – od rukovodilaca i drugih lica iz tog organa	32.13%	178
b) iz drugih organa	7.04%	39
c) od nadziranih subjekata i podnosilaca predstavi	18.05%	100
d) od trećih lica	10.65%	59
e) sve zajedno	9.75%	54
f) Nije primenljivo	39.71%	220
Drugo (navedite):	1.99%	11
Total Respondents: 554		

Извор: Упитник за инспекторе

Најчешће потичу из органа у ком инспектори раде – од руководиоца и других лица, сматра 178 испитаника; следе утицаји од надзираних субјеката и подносилаца представки – 100, а затим и утицаји од трећих лица – 59, и из других органа – 39.

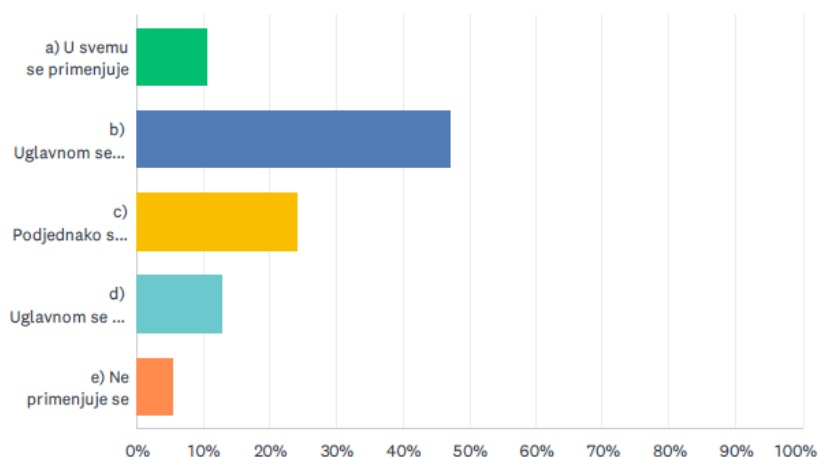
Кодекс етике и понашања инспектора се углавном примењује - сматра 47.09%. Њих 24,16% је мишљења да се подједнако и примењује и не примењује,

10,58% сматра да се у свему примењује, 12,70% - да се углавном не примењује и 5,47% да се не примењује.

Графикон Ђ5.

Q31 Prema Vašoj oceni, u kojoj meri se primenjuje Kodeks etike i ponašanja inspektora, koji je donela Koordinaciona komisija za inspekcijski nadzor?

Answered: 567 Skipped: 23



ANSWER CHOICES	RESPONSES	
a) U svemu se primenjuje	10.58%	60
b) Uglavnom se primenjuje	47.09%	267
c) Podjednako se i primenjuje i ne primenjuje	24.16%	137
d) Uglavnom se ne primenjuje	12.70%	72
e) Ne primenjuje se	5.47%	31
TOTAL		567

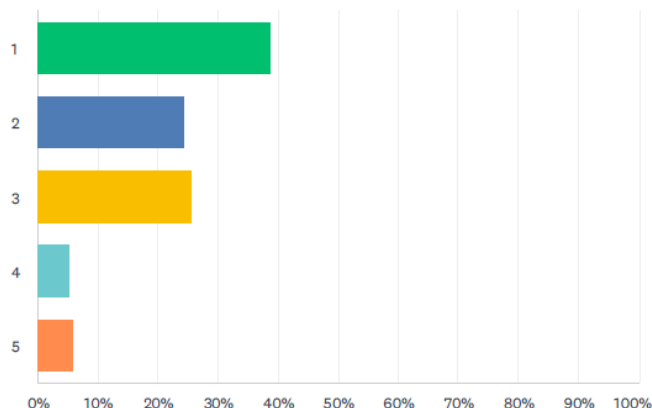
Извор: Упитник за инспекторе

По питању оцене садашње правне заштите инспектора, испитаници су углавном врло незадовољни. Оцену 1 доделило је 38.88% испитаних, 2 – 24,34%, 3 – 25,57%, 4 – 5,25% и 5 – 5,95%.

Графикон Ђ6.

Q32 Kojom ocenom od 1 do 5, gde je 1 – najmanja ocena a 5 – najviša ocena, ocenjujete sadašnju pravnu zaštitu inspektora, uključujući nivo krivično-pravne zaštite koju inspektorima pružaju policija, javno tužilaštvo i sudovi?

Answered: 571 Skipped: 19



ANSWER CHOICES	RESPONSES	
1	38.88%	222
2	24.34%	139
3	25.57%	146
4	5.25%	30
5	5.95%	34
TOTAL		571

Извор: Упитник за инспекторе

У образложењу ових оцена углавном се наводи да су инспектори препуштени сами себи, сами ангажују адвокате у одређеним случајевима, заштита од ресорних министарстава не постоји и недовољна је и неадекватна.

Неки од предлога за унапређење правне заштите су:

- боља сарадња са полицијом и тужилаштвом
- обуке, упознавање са обавезама, правима и дужностима за поступање и непоступање
- санкционисање ометања инспектора у вршењу надзора
- заједнички повереник за заштиту инспектора
- санкционисање ометања инспектора у вршењу надзора

Када је реч о руководиоцима унутар инспекције, да су недозвољени утицаји на самосталност и интегритет инспектора свакодневни, слаже се 13,73% испитаних

руководилаца. Да се дешавају неколико пута месечно сматра 6,86%, односно, једном годишње или једном у 2 године - 12,75%. Недозвољени утицаји на самосталност и интегритет дешавају се неколико пута годишње – тврди 21,57%, односно, да недозвољених утицаја ни нема мисли 12,63% испитаних.

Графикон Б7.

Q29 Koliko su česti nedozvoljeni uticaji na samostalnost i integritet inspektora?

Answered: 102 Skipped: 2

ANSWER CHOICES	RESPONSES	
a) Svakodnevni	13.73%	14
b) Nekoliko puta mesečno	6.86%	7
c) Nekoliko puta godišnje	21.57%	22
d) Jednom godišnje ili u dve godine	12.75%	13
e) Nema nedozvoljenih uticaja	18.63%	19
f) Nije primenljivo	26.47%	27
TOTAL		102

Извор: Упитник за руководиоце

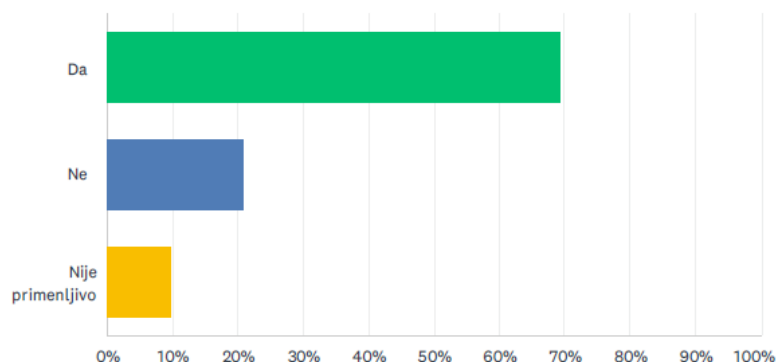
Више од половине испитаника (55,46%) сматра да републички и покрајински инспектори имају већи степен самосталности у поступању и доношењу одлука у односу на инспекторе који раде у јединицама локалне самоуправе, односно градовима, општинама и градским општинама. 32,67% се не слаже са овок тврдњом, док 11,88% сматра да то није применљиво.

70 испитаника сматра да је потребно успоставити јачу сарадњу, већи обухват надзора над радом и пружања стручне подршке од стране републичких инспекција – инспекцијама јединица локалне самоуправе у вршењу поверених послова инспекцијског надзора, 21 сматра да то није потребно, док се 10 изјаснило да то није применљиво у њиховом случају.

Графикон Ђ8.

Q31 Da li smatrate da je potrebno uspostaviti jaču saradnju, veći obuhvat nadzora nad radom i pružanja stručne podrške od strane republičkih inspekcija – inspekcijama jedinica lokalne samouprave u vršenju poverenih poslova inspeksijskog nadzora?

Answered: 101 Skipped: 3



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Da	69.31% 70
Ne	20.79% 21
Nije primenljivo	9.90% 10
TOTAL	101

Извор: Упитник за руководиоце

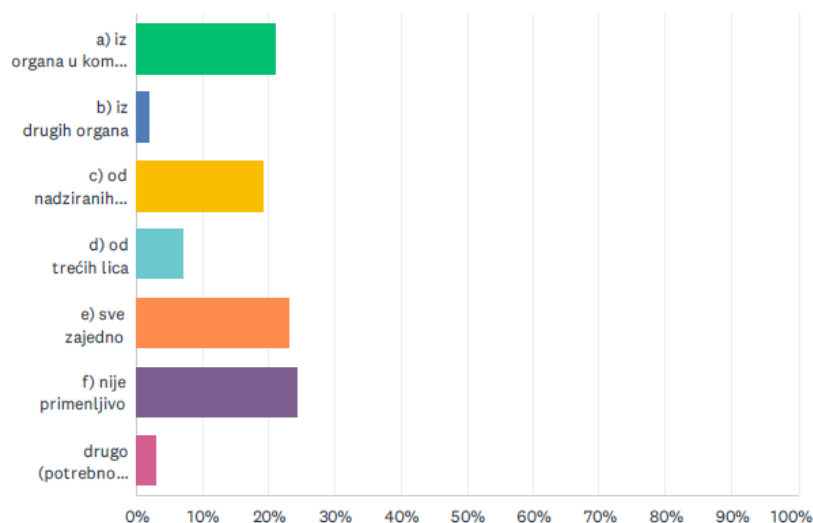
Са претњама, вређањем, ниподаштавањем, угрожавањем сигурности и сл. среће се 44 испитаника. Следећи најчешћи недозвољени утицај је онај да се не изврше инспекцијски надзор и да се не изрекну управне мере (њих 28). Следи недозвољени утицај да не предузму казнене радње и мере, односно санкције (неподношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно неиздавање прекршајног налога, неподношење пријаве за привредни преступ или кривичне пријаве) – 22 испитаника, недозвољени утицај да се изврши инспекцијски надзор и да се изрекну управне мере – 17. Подједнако су заступљени мобинг, неки облик дискриминације или злостављања на послу као и све то заједно – по 16 испитаника. Да то није применљиво на њих сматра 25 испитаних, док се 5 изјаснило:

- да је потребно ограничити утицај помоћника министра,
- да се срећу са недозвољеним утицајем да се прекораче овлашћења,
- примењивање недозвољених утицаја није присутно перманентно, у највећој мери зависи од тренутног руководиоца, некад га има у високој мери, а некад не постоји,

Графикон Ђ9.

Q33 Odakle potiču nedozvoljeni uticaji na samostalnost u radu i integritet inspektora?(moguće je označiti više od jednog odgovora)

Answered: 99 Skipped: 5



ANSWER CHOICES	RESPONSES	
a) iz organa u kome inspektori rade – od rukovodilaca i drugih lica iz tog organa	21.21%	21
b) iz drugih organa	2.02%	2
c) od nadziranih subjekata i podnosilaca predstavlki	19.19%	19
d) od trećih lica	7.07%	7
e) sve zajedno	23.23%	23
f) nije primenljivo	24.24%	24
drugo (potrebno navesti):	3.03%	3
TOTAL		99

Извор: Упитник за руководиоце

Недозвољени утицаји најчешће потичу из органа у ком инспектори раде – од руководиоца и других лица, сматра 21 испитаник; следе утицаји од надзираних субјеката и подносилаца представки – 19, а затим и утицаји од трећих лица – 7, и из других органа – 2. Са свим овим утицајима заједно се среће 23 испитаника, док под одговором *Друго* испитаници наводе утицај политике.

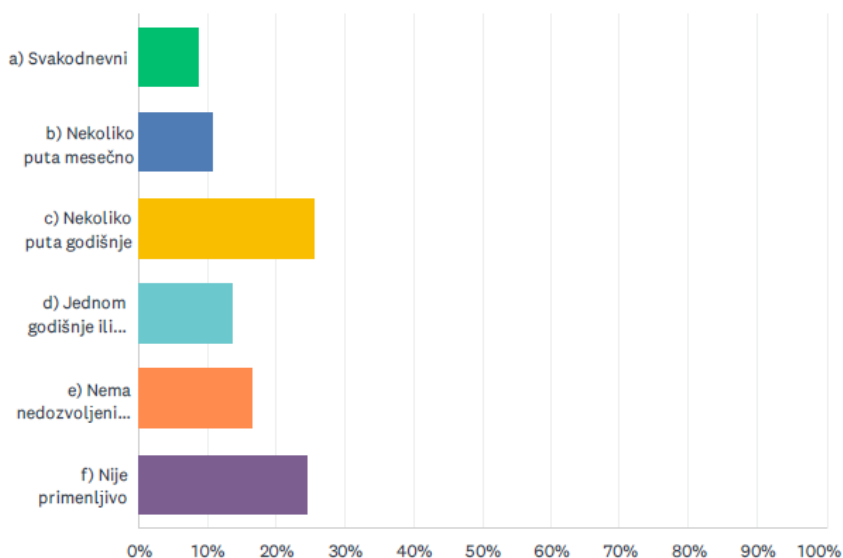
Недозвољени утицаји на самосталност и интегритет руководиоца инспекције и организационих јединица инспекције дешавају се неколико пута годишње, сматра 25,49% испитаних. Једном годишње или у 2 године – 13,73%, неколико пута месечно

– 10,78%, односно, свакодневно – 8,82%. Да недозвољених утицаја нема сматра 16,67% испитаних, док 24,51% мисли да ово није применљиво на њих.

Графикон Ђ10.

Q34 Koliko su česti nedozvoljeni uticaji na samostalnost i integritet rukovodilaca inspekcije i organizacionih jedinica inspekcije?

Answered: 102 Skipped: 2



ANSWER CHOICES	RESPONSES
a) Svakodnevni	8.82% 9
b) Nekoliko puta mesečno	10.78% 11
c) Nekoliko puta godišnje	25.49% 26
d) Jednom godišnje ili u dve godine	13.73% 14
e) Nema nedozvoljenih uticaja	16.67% 17
f) Nije primenljivo	24.51% 25
TOTAL	102

Извор: Упитник за руководиоце

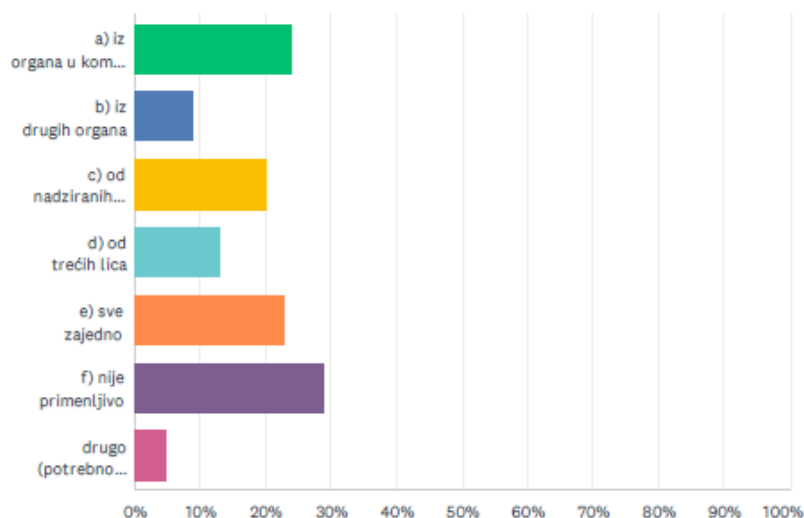
Недозвољени утицаји на унутрашњу и спољну самосталност и интегритет руководиоца инспекције и организационих јединица инспекције огледају се највише у претњама, вређању, ниподаштавању, угрожавању сигурности и сл. – према мишљењу 27,55% испитаника. Њих 24,49% среће се недозвољеним утицајима да нареде инспектору да не предузме казнене радње и мере, односно санкције, односно 19,39% са утицајима да нареде инспектору да предузме казнене радње и мере, односно санкције.

Са недозвољеним утицајима да не изда налог за инспекцијски надзор и да нареди инспектору да не изрекне управне мере среће се 18,37% испитаника, односно, 14,29% са недозвољеним утицајима да се изда налог за инспекцијски надзор и нареди инспектору да изрекне управне мере. 11,22% се сусреће мобингом, неки обликом дискриминације или злостављањем на послу, док 6,12% испитаника сматра да се урушава струка зарад интереса крупних послодаваца.

Графикон Ђ11.

Q36 Odakle potiču nedozvoljeni uticaji na samostalnost u radu i integritet rukovodilaca inspekcije i organizacionih jedinica inspekcije?(moguće je označiti više od jednog odgovora)

Answered: 100 Skipped: 4



ANSWER CHOICES	RESPONSES	
a) iz organa u kome rade – od viših rukovodilaca i drugih lica iz tog organa	24.00%	24
b) iz drugih organa	9.00%	9
c) od nadziranih subjekata i podnosilaca predstavki	20.00%	20
d) od trećih lica	13.00%	13
e) sve zajedno	23.00%	23
f) nije primenljivo	29.00%	29
drugo (potrebno navesti):	5.00%	5
Total Respondents: 100		

Извор: Упитник за руководиоце

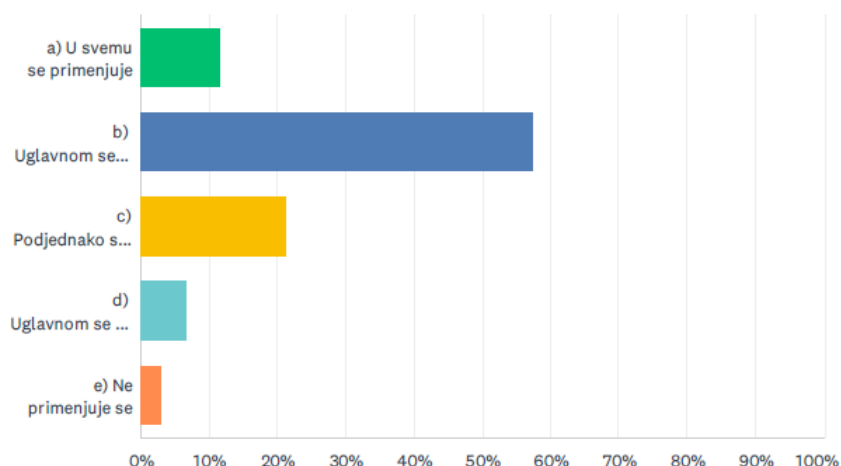
Највише недозвољених утицаја на самосталност и интегритет руководиоца потиче из из органа у коме раде – од виших руководиоца и других лица из тог

органа (тако се изјаснило 24% испитаника), затим од надзираних субјеката и подносилаца представки – 20%, трећих лица – 13% или свих ових фактора заједно – 23%.

Графикон Ђ12.

Q37 Prema Vašoj oceni, u kojoj meri se primenjuje Kodeks etike i ponašanja inspektora, koji je donela Koordinaciona komisija za inspeksijski nadzor?

Answered: 103 Skipped: 1



ANSWER CHOICES	RESPONSES	
a) U svemu se primenjuje	11.65%	12
b) Uglavnom se primenjuje	57.28%	59
c) Podjednako se i primenjuje i ne primenjuje	21.36%	22
d) Uglavnom se ne primenjuje	6.80%	7
e) Ne primenjuje se	2.91%	3
TOTAL		103

Извор: Упитник за руководиоце

Што се тиче примене Кодекса етике и понашања инспектора, већина сматра да се углавном примењује (57,28%), 21,36% је мишљења да се подједнако и примењује и не примењује, 11,65% сматра да се у свему примењује, 6,8% - да се углавном не примењује и 2,91% да се не примењује.

По питању оцене садашње правне заштите инспектора, испитаници су углавном врло незадовољни:

Оцену 1 доделило је 38.20% испитаних, 2 – 28%, 3 – 22,47%, 4 – 15,73% и 5 – 10,11%.

Графикон Ђ13.

Q38 Kojom ocenom od 1 do 5, gde je 1 – najmanja ocena a 5 – najviša ocena, ocenjujete sadašnju pravnu zaštitu inspektora, uključujući nivo krivično-pravne zaštite koju inspektorima pružaju policija, javno tužilaštvo i sudovi?

Answered: 89 Skipped: 15

ANSWER CHOICES	RESPONSES	
1	38.20%	34
2	28.09%	25
3	22.47%	20
4	15.73%	14
5	10.11%	9

Извор: Упитник за руководиоце

У образложењу ових оцена углавном се наводи да су инспектори препуштени сами себи, сами ангажују адвокате у одређеним случајевима, заштита од ресорних министарстава не постоји и недовољна је и неадекватна.

Неки од предлога за унапређење правне заштите су:

- Добијање статуса службеног лица идентичног припадницима служби безбедности
- Строго кажњање сваке врсте напада на инспектора и ометања и онемогућавања вршења послова инспекцијског надзора
- Измена кривичног законодавства, обавезујуће упуство републичког јавног тужиоца, успостављање повереника за самосталност и интегритет инспектора
- Одређивање државног заступника у споровима против инспектора
- Веча свест и инспектора и привредних субјеката
- Формирање тело за заштиту инспектора при Министарству државне управе и локалне самоуправе
- Нови законодавни оквир за инспекторе

Садашња правна заштита руководиоца инспекције и организационих јединица инспекције је такође ниско оцењена:

Оцену 1 доделило је 29,41% испитаних, 2 – 24,71%, 3 – 28,24%, 4 – 15,29% и 5 – 8,24%.

Графикон Ђ14.

Q41 Koјom ocenom od 1 do 5, gde је 1 – najmanја ocena, a 5 – najviша ocena, ocenјujete sadaшnju pravnu зашtitu rukovodilaca inspekcije i organizacionih јединica inspekcije?

Answered: 85 Skipped: 19

ANSWER CHOICES	RESPONSES	
1	29.41%	25
2	24.71%	21
3	28.24%	24
4	15.29%	13
5	8.24%	7

Извор: Упитник за руководиоце

Испитаници очекују више ажурности у обављању послова где је потребна асистенција МУП-а, као и већу сарадњу са основним јавним тужилаштвима у сложенијим предметима. Такође, према мишљеу испитаника, судови су спори у решавању предмета и полиција не реагује довољно брзо.

Као предлоге за унапређење правне заштите навели су потребу за оснивањем тела за правну заштиту, новим законодавним оквиром и давањем статуса службених лица на нивоу полицијских службеника.

У наставку, дају се детаљни **статистички подаци** који се односе на групу кривичних дела против државних органа и кривична дела „Спречавање службеног лица у вршењу службене радње“, „Напад на службено лице у вршењу службене дужности“ и „Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње“ (чл. 322, 323. и 324. Кривичног законика) – извор података: Билтен Републичког завода за статистику, „Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2019. - Пријаве, оптужења и осуде“, Београд, 2020.

Табела Ђ15.**1.1. Пријављена пунолетна лица према кривичном делу, 2010–2019.**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	74279	88207	92879	91411	92600	108759	96237	90348	92874	92797
Кривична дела против државних органа	758	1894	4045	3914	2938	3713	3702	2659	2474	3893

Табела Б16.

1.3. Пријављена пунолетна лица према кривичном делу

	Укупно	Познати учиниоци								
		укупно познати	жене	одбачена кривична пријава						прекинута истрага
				свега	одлагање кривичног гоњења због испуњења одређених обавеза	дело није кривично дело	застаре-лост	трајно искључено гоњење	не постоје основи сумње, нецелисходност кривичног гоњења	
КД против државних органа	3893	3026	528	2062	246	198	222	588	808	9
Спречавање службеног лица у вршењу службене радње	70	69	6	34	14	5	-	-	15	-
Напад на службено лице у вршењу службене дужности	243	230	19	53	22	10	-	3	18	-
Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње	18	18	1	17	17	-	-	-	-	-
Скидање и повреда службеног печата и знака	702	683	188	613	55	14	5	141	398	-
Одузимање и уништење службеног печата и службеног списка	15	9	2	8	1	1	-	-	6	-
Лажно представљање	34	27	3	19	6	5	-	-	8	-
Самовлашће	2811	1990	309	1318	131	163	217	444	363	9

и врсти одлуке, 2019. (наставка)

Познати учиниоци									Непознати учиниоци	
обустаљена истрага					подигнута оптужница – оптужни предлог					
свега	дело није кривично дело	застаре-лост	искључено гоњење	нема доказа	свега	непо-средно	после спрове-дене истраге	након предузетих доказних радњи		
11	-	1	6	4	944	292	9	643	867	КД против државних органа
-	-	-	-	-	35	10	-	25	1	Спречавање службеног лица у вршењу службене радње
-	-	-	-	-	177	38	6	133	13	Напад на службено лице у вршењу службене дужности
-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње
-	-	-	-	-	70	4	-	66	19	Скидање и повреда службеног печата и знака
1	-	-	-	1	-	-	-	-	6	Одузимање и уништење службеног печата и службеног списка
-	-	-	-	-	8	3	-	5	7	Лажно представљање
10	-	1	6	3	653	237	3	413	821	Самовлашће

Табела Б17.

1.4. Пријављена пунолетна лица према групама кривичних дела, подносиоцу кривичне пријаве и начину подношења пријаве, 2019.

	Укупно	Подносилац кривичне пријаве								Начин подношења пријаве	
		оштећени грађанин	други грађанин	оштећено предузеће или друго правно лице	инспекција	МУП	други орган управе	непосредно сазнање јавног тужилаштва	остали	непо-средно	преко МУП-а
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	92797	19503	789	7178	369	59986	1248	437	3287	24028	68769

КД против државних органа	3893	97	12	2436	8	626	60	28	626	3245	648
---------------------------	------	----	----	------	---	-----	----	----	-----	------	-----

Табела Б18.

1.8. Пријављена пунолетна лица – познати учиниоци према групама кривичних дела и трајању поступка од пријаве до доношења одлуке, 2019.

	Укупно	Трајање поступка				
		до 2 месеца	преко 2 до 4 месеца	преко 4 месеца до 6 месеци	преко 6 месеци до 1 године	преко 1 године
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	64695	12602	7040	4245	20461	20347
КД против државних органа	3026	444	199	129	1295	959

Подаци показују да је од укупно поднетих кривичних пријава за групу кривичних дела против државних органа у 2019. години од 3.893 пријаве, 331 кривична пријава поднета због спречавања или напада на службено лице, што износи 8,5%. Од поднете 331 кривичне пријаве, одбачено је 104 пријаве, шти чини 31,41%, а оптужница или оптужни предлог је поднет у 213 предмета, што чини 64,35%, док је 14 лица непознато, што чини 3,22%.

За групу кривичних дела против државних органа у 2019. години укупно је оптужено 242 лица за спречавање или напад на службено лице, што износи 27,94% од укупног броја лица оптужених за групу кривичних дела против државних органа у 2019. години, а у односу на број пријављених за та кривична дела у 2019. години износи 73,1%.

Табела Б19.

2.1. Оптужена пунолетна лица према кривичном делу, 2010–2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	27860	39439	41621	45704	48425	42030	39610	37752	35146	32360
Кривична дела против државних органа	512	815	2660	2451	2497	2337	2037	1313	868	866

Табела Б20.

2.3. Оптужена пунолетна лица према према кривичном делу,

	Укупно		Осуђујућа пресуда – оптужени се оглашава кривим	Испитивање оптужнице / оптужног акта		Одбацивање оптужбе у току или по завршетку главног претреса	Обустава поступка
	оптужена лица	жене		одбацивање/ одбијање оптужног предлога односно приватне тужбе	обустава поступка или одбијање оптужбе		
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	32360	3462	28112	303	174	39	1102
КД против државних органа	866	134	753	8	9	2	29
Спречавање службеног лица у вршењу службене радње	59	1	47	1	-	-	4
Напад на службено лице у вршењу службене дужности	182	9	159	1	-	-	2
Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње	1	-	1	-	-	-	-
Скидање и повреда службеног печата и знака	68	7	59	-	-	-	2
Лажно представљање	11	-	11	-	-	-	-
Самовлашће	545	117	476	6	9	2	21

врсти одлуке и полу, 2019. (наставак)

Одбијајућа пресуда				Ослобађајућа пресуда			Изречена мера безбед- ности	
свега	тузилац одустао после започињања главног претреса	поступак окончан за исто кривично дело	постоје околности које искључују гоњење	свега	дело није кривично дело	нема доказа		
15	9	-	6	37	6	31	13	КД против државних органа
1	-	-	1	5	3	2	1	Спречавање службеног лица у вршењу службене радње
2	2	-	-	6	-	6	12	Напад на службено лице у вршењу службене дужности
-	-	-	-	-	-	-	-	Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње
3	-	-	3	4	-	4	-	Скидање и повреда службеног печата и знака
-	-	-	-	-	-	-	-	Лажно представљање
9	7	-	2	22	3	19	-	Самовлашће

Табела Б21.

2.4. Оптужена пунолетна лица према групама кривичних дела, години извршења дела и врсти одлуке, 2019.

	Оптужена лица	Жене	Осуђујућа пресуда – оптуже- ни се оглашава кривим	Друге одлуке						
				одбаци- вање/ одбијање оптужног предлога односно приватне тужбе	обустава поступка или одбијање оптужбе	одбаци- вање оптужни- це у току или по завршетку главног претреса	обустава поступка	одбија- јућа пресуда	осло- бађајућа пресуда	изречена мера безбед- ности
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	32360	3462	28112	303	174	39	1102	897	1465	268

КД против државних органа	866	134	753	8	9	2	29	15	37	13
2017. и раније године	537	85	461	3	5	1	20	12	27	8
2018.	266	38	242	3	1	-	3	3	9	5
2019. година	63	11	50	2	3	1	6	-	1	-

Табела Б22.

2.7. Оптужена пунолетна лица према групама кривичних дела, врсти одлуке и трајању поступка, 2019.

	Од пријаве до правноснажности						Од оптужбе - приватне тужбе до правноснажности одлуке					
	укупно	до 4 месеца	преко 4 до 6 месеци	преко 6 месеци до 1 године	преко 1 до 2 године	преко 2 године	укупно	до 4 месеца	преко 4 до 6 месеци	преко 6 месеци до 1 године	преко 1 до 2 године	преко 2 године
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	27552	4051	2184	5057	5841	10419	32360	13100	3363	5488	4347	6062
КД против државних органа	762	148	71	208	148	187	866	495	84	123	73	91
Осуђујућа пресуда - оптужени се оглашава кривим	682	137	65	197	139	144	753	472	71	105	50	55
Друге одлуке	80	11	6	11	9	43	113	23	13	18	23	36

Табела Б23.

3.1. Осуђена пунолетна лица према кривичном делу, 2010–2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	21681	30807	31322	32241	35376	33189	32525	31759	29750	28112
Кривична дела против државних органа	374	594	2253	1917	1904	1995	1835	1155	739	753

Подаци показују да је у 2019. години за кривична дела која се састоје у спречавању или нападу на службено лице осуђено 207 лица, што износи 27,49% од укупног броја лица осуђених за групу кривичних дела против државних органа у 2019. години, а у односу на број оптужених за та кривична дела у 2019. години износи 85,53%, те у односу на број пријављених за та кривична дела у тој години износи 62,53%.

Од осуђених лица, највећем броју изречена је мера упозорења, и то условна осуда. За укупно 148 лица изречена је условна осуда (118), што чини 57%, затим „кућни затвор“ (28), судска опомена (1) и васпитна мера (1), а што заједно чини 71,5%.

Табела Б24.

3.3. Осуђена пунолетна лица према кривичном делу, полу,

	Укупно			Затвор				
	свега	жене	покушај	свега	од 40 година	од 30 до 40 година	од 15 до 20 година	од 10 до 15 година
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	28112	2826	534	6772	4	4	13	36
КД против државних органа	753	109	1	69	-	-	-	-
Спречавање службеног лица у вршењу службене радње	47	1	1	13	-	-	-	-
Напад на службено лице у вршењу службене дужности	159	8	-	46	-	-	-	-
Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње	1	-	-	-	-	-	-	-
Скидање и повреда службеног печата и знака	59	6	-	-	-	-	-	-
Лажно представљање	11	-	-	5	-	-	-	-
Самовлашће	476	94	-	5	-	-	-	-

покушају и изреченим кривичним санкцијама, 2019. (I део) (наставак)

Затвор								
од 5 до 10 година	од 3 до 5 година	од 2 до 3 године	од 1 до 2 године	од 6 до 12 месеци	од 3 до 6 месеци	од 2 до 3 месеца	до 2 месеца	
-	3	9	11	22	17	6	1	КД против државних органа
-	1	3	2	2	5	-	-	- Спречавање службеног лица у вршењу службене радње
-	2	5	7	18	9	4	1	- Напад на службено лице у вршењу службене дужности
-	-	-	-	-	-	-	-	- Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње
-	-	-	-	-	-	-	-	- Скидање и повреда службеног печата и знака
-	-	-	-	2	2	1	-	- Лажно представљање
-	-	1	2	-	1	1	-	- Самовлашће

Табела Б25.

3.3. Осуђена пунолетна лица према кривичном делу, полу,

	Новчана казна							
	свега	преко 1.000.000 до 10.000.000 РСД	преко 500.000 до 1.000.000 РСД	преко 300.000 до 500.000 РСД	преко 200.000 до 300.000 РСД	преко 100.000 до 200.000 РСД	преко 10.000 до 100.000 РСД	до 10.000 РСД
КД против државних органа	30	-	-	-	-	3	23	4
Спречавање службеног лица у вршењу службене радње	-	-	-	-	-	-	-	-
Напад на службено лице у вршењу службене дужности	-	-	-	-	-	-	-	-
Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње	-	-	-	-	-	-	-	-
Скидање и повреда службеног печата и знака	5	-	-	-	-	-	5	-
Лажно представљање	3	-	-	-	-	1	2	-
Самовлашће	22	-	-	-	-	2	16	4

покушају и изреченим кривичним санкцијама, 2019. (II део) (наставак)

Условна осуда	У кућном затвору	Рад у јавном интересу	Одузимање возачке дозволе	Судска опомена	Васпитна мера	Проглашен кривим а ослобођен од казне	Споредна казна	
474	32	3	-	144	1	-	3	КД против државних органа
27	7	-	-	-	-	-	-	Спречавање службеног лица у вршењу службене радње
90	21	-	-	1	1	-	-	Напад на службено лице у вршењу службене дужности
1	-	-	-	-	-	-	-	Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње
52	-	-	-	2	-	-	-	Скидање и повреда службеног печата и знака
3	-	-	-	-	-	-	1	Лажно представљање
301	4	3	-	141	-	-	2	Самовлашће

У наставку, дају се детаљни **статистички подаци** који се односе на кривично дело „Онемогућавање вршења контроле“ из члана 241. Кривичног законика – извор података: Билтен Републичког завода за статистику, „Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2019. - Пријаве, оптужења и осуде“, Београд, 2020.

За ово кривично дело је у 2019. години поднето 13 кривичних пријава, шест лица је оптужено и осуђено пет лица, од чега три лица на условну осуду, а двоје на новчану казну.

Табела Ђ26.

1.3. Пријављена пунолетна лица према кривичном делу

	Укупно	Познати учиниоци								прекинута истрага
		укупно познати	жене	одбачена кривична пријава						
				свега	одлагање кривичног гоњења због испуњења одређених обавеза	дело није кривично дело	застарелост	трајно искључено гоњење	не постоје основи сумње, нецелисходност кривичног гоњења	
Онемогућавање вршења контроле	13	11	1	8	4	-	-	1	3	-

и врсти одлуке, 2019. (наставак)

Познати учиниоци									Непознати учиниоци	
обустаљена истрага					подигнута оптужница – оптужни предлог					
свега	дело није кривично дело	застарелост	искључено гоњење	нема доказа	свега	непосредно	после спроведене истраге	након предузетих доказних радњи		

-	-	-	-	-	3	-	-	3	2	Онемогућавање вршења контроле
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	-------------------------------

Табела Б27.

2.3. Оптужена пунолетна лица према кривичном делу,

	Укупно		Осуђујућа пресуда – оптужени се оглашава кривим	Испитивање оптужнице / оптужног акта		Одбацивање оптужбе у току или по завршетку главног претреса	Обустава поступка
	оптужена лица	жене		одбацивање/ одбијање оптужног предлога односно приватне тужбе	обустава поступка или одбијање оптужбе		

Онемогућавање вршења контроле	6	1	5	-	-	-	-
-------------------------------	---	---	---	---	---	---	---

врсти одлуке и полу, 2019. (наставак)

Одбијајућа пресуда				Ослобађајућа пресуда			Изречена мера безбед- ности	
свега	тужилац одустао после започињања главног претреса	поступак окончан за исто кривично дело	постоје околности које искључују гоњење	свега	дело није кривично дело	нема доказа		

1	-	-	1	-	-	-	-	Онемогућавање вршења контроле
---	---	---	---	---	---	---	---	-------------------------------

Табела Б28.

3.3. Осуђена пунолетна лица према кривичном делу, полу,

	Укупно			Затвор				
	свега	жене	покушај	свега	од 40 година	од 30 до 40 година	од 15 до 20 година	од 10 до 15 година

Онемогућавање вршења контроле	5	1	-	-	-	-	-	-
-------------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---

покушају и изреченим кривичним санкцијама, 2019. (I део) (наставак)

Затвор								
од 5 до 10 година	од 3 до 5 година	од 2 до 3 године	од 1 до 2 године	од 6 до 12 месеци	од 3 до 6 месеци	од 2 до 3 месеца	до 2 месеца	

-	-	-	-	-	-	-	-	Онемогућавање вршења контроле
---	---	---	---	---	---	---	---	-------------------------------

Табела Б29.

3.3. Осуђена пунолетна лица према кривичном делу, полу,

	Новчана казна							
	свега	преко 1.000.000 до 10.000.000 РСД	преко 500.000 до 1.000.000 РСД	преко 300.000 до 500.000 РСД	преко 200.000 до 300.000 РСД	преко 100.000 до 200.000 РСД	преко 10.000 до 100.000 РСД	до 10.000 РСД

Онемогућавање вршења контроле	2	-	-	-	-	-	1	1
-------------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---

покушају и изреченим кривичним санкцијама, 2019. (II део) (наставак)

Условна осуда	У кућном затвору	Рад у јавном интересу	Одузимање возачке дозволе	Судска опомена	Васпитна мера	Проглашен кривим а ослобођен од казне	Споредна казна	
3	-	-	-	-	-	-	-	Онемогућавање вршења контроле

3. ПРЕПОРУКЕ

1. Успоставити Радну групу за самосталност у раду и интегритет инспектора, у оквиру Координационе комисије за инспекцијски надзор, и пружити јој подршку у раду.

Самосталност у раду и интегритет инспектора су прописане и законом заштићене вредности и обележја посла инспектора – међутим, у постојећем систему не постоји механизам који је у потребној мери делотворан како би се спречило и сузбило угрожавање и нарушавање самосталности у раду и интегритета инспектора. Постоје различите мањкавости у правној и институционалној заштити инспектора, који поступају као службена лица у јавном интересу, вршећи надзор над спровођењем закона и прописа, тако да су инспектори неретко у позицији да су без институционалне и правне заштите и да сами бране своју самосталност и интегритет (сликовито речено – да су „препуштени сами себи“), као да је у питању приватно-правна ствар, а не јавна и службена ствар. Ова правна и институционална празнина, која има за последицу да су инспектори принуђени да пронађу правну заштиту на приватној основи, као грађани, на исти начин као да је у питању неки њихов приватни спор, значајно ремети вођење поступака инспекцијског надзора и доношење одлука у тим поступцима, те штети квалитету заштите јавног интереса.

Ради попуњавања ових празнина и спречавања штетних последица које наступају из угрожавања и нарушавања самосталности у раду и интегритета инспектора, у складу са задацима и пословима Координационе комисије за инспекцијски надзор, као координационог тела Владе задуженог за унапређење координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора, предлаже се образовање Радне групе за самосталност у раду и интегритет инспектора, као радне групе у оквиру Координационе комисије.

Задаци ове радне групе би били следећи:

- разматрање случајева где постоји сумња на недозвољен утицај на спољну и унутрашњу самосталност и интегритет инспектора, по сопственој иницијативи и на иницијативу инспектора и других лица;
- сачињавање мишљења, обавештења, извештаја, службених белешки, препорука, закључака, иницијатива и саопштења за јавност;
- обавештавање надлежних органа, тела и јавности о случајевима недозвољеног утицаја на спољну и унутрашњу самосталност и интегритет инспектора;

- спровођење анализе стања и процене ризика од угрожавања и нарушавања самосталности у раду, интегритета и етичког поступања и понашања инспектора;
- припрема и праћење примене процедура, мера и поступања којима се обезбеђују самосталност у раду и интегритет инспектора и промовишу етички стандарди;
- праћење примене Кодекса понашања и етике за инспекторе;
- иницирање, предлагање и предузимање превентивних мера у циљу јачања самосталности у раду и интегритета инспектора;
- предлагање обука у вези са јачањем самосталности, одговорности, интегритета, законитог и етичког поступања и понашања инспектора;
- предузимање радњи на јачању свести о садржини и значају самосталности у раду и интегритета инспектора;
- сарадња са државним службеницима за етику (члан 30а Закона о државним службеницима), Агенцијом за борбу против корупције, Републичким јавним тужилаштвом и другим надлежним органима и организацијама, односно службама у вези са питањима самосталности у раду и интегритета инспектора.

Узор (модел) за ову радну групу је Поверник за самосталност јавних тужилаца, који је образован у оквиру Државног већа тужилаца.⁸³ Радна група би у обављању својих задатака остварила сарадњу са Повереником за самосталност јавних тужилаца, ради размене искустава и добре праксе. У питању су сродне професије, јер у пракси јавни тужиоци у мањем броју случајева иницирају покретање прекршајног поступка, него им је тежиште деловања усмерено на кривична дела и кривичне поступке, тако да су инспектори у прекршајима из области инспекцијског надзора доминантни, а у неким областима и искључиви подносиоци захтева за покретање прекршајног поступка. У складу са чланом 128. Закона о прекршајима, инспектори у прекршајном поступку имају сва права која има и јавни тужилац као странка у поступку, осим оних која припадају јавном тужиоцу, као државном органу. Инспектор у прекршајном поступку заступа прекршајну оптужбу, сноси терет доказивања прекршаја, изјављује правне лекове и одмерава олакшавајуће и отежавајуће околности приликом одређивања прекршајне санкције у споразуму о признању прекршаја, попут јавног тужиоца. Недозвољени утицаји на инспекторе најчешће се састоје у томе да инспектор против неког субјекта покрене или не покрене прекршајни поступак, односно да му изда или не изда прекршајни налог, попут недозвољених утицаја на јавне тужиоце у кривичноправним стварима.

Паралелно, потребно је предузети мере и активности предвиђене Стратегијом реформе јавне управе 2021 – 2030 које се односе на увођење службеника за етику и интегритет из члана 30а став 2. Закона о државним службеницима у органе управе и службенички систем, са којима би Радна група за самосталност и интегритет инспектора остваривала сарадњу.

Комплементарно и нужно је на системском нивоу предузети и мере ради јачања казнено-правне и друге правне заштите инспектора.

У перспективи, ова радна група, односно задаци којима је задужена могли би бити предмет уређења одредаба Закона о инспекцијском надзору.

⁸³ Више на: <http://www.dvt.jt.rs/poverenik-za-samostalnost/>

2. Појачати кривично-правну заштиту инспектора.

С обзиром на карактеристике посла инспектора, у оквиру снажније кривично-правне заштите инспектора потребно је, најпре, обезбедити да – прво на нормативном плану, а затим и у практичној примени - инспектори уживају исти степен ове правне заштите као службена лица органа унутрашњих послова и служби безбедности.

Следствено, препоручујемо да се тежи облик кривичног дела „Спречавање службеног лица у вршењу службене радње“ из члана 322. став 3. Кривичног законика, којим се обезбеђује појачана кривичноправна заштита појединих категорија службених лица, допуни пословима инспекцијског надзора.

У члану 322. став 3. Кривичног законика, после речи: „лишеног слободе,“, потребно је додати речи: „или послова инспекцијског надзора“. Преглед одредаба које се допуњују: „(3) Ко дело из ст. 1. и 2. овог члана учини према службеном лицу у вршењу послова јавне или државне безбедности или дужности чувања јавног реда и мира, спречавања или откривања кривичног дела, хватања учиниоца кривичног дела или чувања лица лишеног слободе, ИЛИ ПОСЛОВА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА, казниће се затвором од три до десет година.“

Послове инспекцијског надзора обављају инспектори, који су, у складу са чланом 39. ст. 1. и 2. Закона о општем управном поступку и чланом 3. тачка 2) Закона о инспекцијском надзору, овлашћена службена лица, односно службена лица са посебним овлашћењима, обавезама и одговорностима прописаним законом, која испуњавају услове за обављање инспекцијског надзора, врше инспекцијски надзор и уживају кривичноправну заштиту прописану законом. Битно обележје посла инспекцијског надзора чини теренски надзор, који подразумева непосредан контакт са надзираним субјектима, при чему овај облик рада на терену спада у посебне услове рада и захтева посебна знања и вештине. Инспектори су, како то показују и подаци добијени помоћу анкете спроведене у оквиру ове анализе и подаци о кривичним делима Републичког завода за статистику, често изложени спречавању вршења службених радњи, односно противстајању надзираних субјеката и трећих лица и онемогућавању вршења надзора, чиме се онемогућавају законито, правилно, благовремено и несметано вршење послова инспекцијског надзора и предузимање радњи и мера из круга овлашћења и дужности инспектора ради успостављања законитости и безбедности пословања и поступања. Прихватањем предложеног амандмана би се инспекторима пружила појачана кривичноправна заштита, где би спречавање инспектора у вршењу службене радње представљало квалификаторну околност која повлачи строже кажњавање.

Даље, препоручујемо да се тежи облик кривичног дела „Напад на службено лице у вршењу службене дужности“ из члана 323. став 3. Кривичног законика, којим се обезбеђује појачана кривичноправна заштита појединих категорија службених лица, допуни пословима инспекцијског надзора.

У члану 323. став 3. Кривичног законика, после речи: „државне безбедности“, потребно је додати речи: „или послова инспекцијског надзора“. Преглед одредаба које се допуњују: „(3) Ако је дело из ст. 1. и 2. овог члана учињено према службеном лицу у вршењу послова јавне или државне безбедности ИЛИ ПОСЛОВА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА, учинилац ће се казнити затвором од три до десет година.“

Као и код претходног кривичног дела, овде је од кључног значаја да су инспектори изложени нападима и озбиљним претњама - њима и члановима њихових породица, непосредној употреби физичке силе и снаге надзираних субјеката и трећих лица, чиме се наносе лаке и тешке телесне повреде, угрожавају и повређују безбедност и телесни

интегритет инспектора. Прихватањем ове препоруке би се инспекторима пружила појачана кривичноправна заштита, где би напад на инспектора у вршењу службене дужности представљао квалификаторну околност која повлачи строже кажњавање.

Надаље, ради постизања веће кривичноправне заштите инспектора, наше становиште је да би одредбе члана 322. став 6. и члана 323. став 6. у вези са чланом 58. став 1. Кривичног законика требало изменити и допунити на тај начин да се уместо прописане могућности ослобођења од казне учиниоца дела из члана 322. ст. 1. до 3. и члана 323. ст. 1. до 3. овог законика, који је био изазван незаконитим или грубим поступањем службеног лица, пропише могућност ублажавања казне. Према нашем схватању, околност да је учинилац кривичног дела извршио кривично дело према службеном лицу изазван незаконитим или грубим поступањем тог службеног лица, није такве природе да би могла да, на извршан начин, учини разумљивим и прихватљивим, тј. да, у извесном смислу, посебно у очима шире јавности - оправдава извршење кривичних дела из члана 322. ст. 1. до 3. и члана 323. ст. 1. до 3. Кривичног законика и води ка ослобођењу од казне. Учиниоцу у односу на незаконито и грубо понашање службеног лица на располагању стоје правна средства – жалба на решење, притужба на рад руководиоцу, пријава унутрашњој контроли, представка Управном инспекторату, притужба на рад Заштитнику грађана, па и кривична пријава - а она не би требало буду допуњена и законском могућношћу ослобађања учиниоца кривичног дела од казне. Правним институтом ослобођења од казне у овим случајевима се, према нашем мишљењу, несразмерно погодује учиниоцу кривичног дела, штети обавеза придржавања закона и умањује превентивно дејство кривичноправних одредаба и правно дејство прописаних правних средстава која су на располагању учесницима у поступку и лицима која имају правни интерес. Свакако, околност да је службено лице поступало незаконито или грубо је правно релевантна и стоји у узрочно-последичној вези код извршења дела, па би у обзир била узета као законска могућност ублажавања казне. Притом, на становишту смо да није оправдано да се у оваквим случајевима казна ублажи по врсти, тј. да суд у таквим случајевима може учиниоцу кривичног дела изрећи блажу врсту казне, у складу са чланом 56. Кривичног законика, па би нове одредбе члана 322. став 6. и члана 323. став 6. да се казна може ублажити, али не блажом врстом казне, значиле да се прописана казна затвора не може ублажити по врсти (нпр. изрицање новчане казне уместо казне затвора) и представљале би посебне (специјалне) одредбе (*lex specialis*), садржане у Посебном делу Кривичног законика, у односу на члан 56. Кривичног законика, којима се на општи начин уређује ублажавање казне. Надаље, ради постизања наведених циљева, мишљења смо да би ваљало прописати да се у оваквим случајевима казна затвора може ублажити највише до једне половине најмање прописане мере ове казне, чиме би ове нове одредбе члана 322. став 6. и члана 323. став 6. представљале посебне (специјалне) одредбе (*lex specialis*), садржане у Посебном делу Кривичног законика, у односу на члан 57. став 1. тач. 3) до 5) Кривичног законика, којима се на општи начин уређују границе ублажавања казне прописивањем да кад постоје услови за ублажавање казне из члана 56. овог законика, суд ће ублажити казну у овим границама: ако је за кривично дело као најмања мера казне прописан затвор у трајању од три године, казна се може ублажити до једне године затвора; ако је за кривично дело као најмања мера казне прописан затвор од две године, казна се може ублажити до шест месеци затвора; ако је за кривично дело као најмања мера казне прописан затвор од једне године, казна се може ублажити до три месеца затвора. Код извршења кривичних дела из члана 322. ст. 1. до 3. и члана 323. ст. 1. до 3. Кривичног законика, новописане најмање мере казне затвора износиле би једну, две и три године, па би у случају да кривични суд учиниоцу кривичног дела ублажи казну испод границе прописане законом, то било могуће учинити не до три месеца, шест месеци и једну годину затвора, него, у складу са чланом 322. став 6. и чланом

323. став 6, до шест месеци, једне године и једне године и шест месеци затвора. Додајемо и да, сагласно члану 57. став 3. Кривичног законика, не може се ублажити казна учиниоцу кривичног дела који је раније осуђиван за истоврсно кривично дело.

Затим, најтежи кривичног дела „Угрожавање сигурности“ постоји када је учињен према председнику Републике, народном посланику, председнику Владе, члановима Владе, судији Уставног суда, судији, јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца, адвокату, полицијском службенику и лицу које обавља послове од јавног значаја у области информисања у вези са пословима које обавља, за који је забрањена казна затвора од шест месеци до пет година (члан 138. став 3. Кривичног законика). Према нашем мишљењу, међу функционере и службена лица која су пасивни субјекат овог кривичног дела би требало уврстити и инспекторе и на тај начин обезбедити им већу кривичноправну заштиту од угрожавања сигурности којој су изложени.

Увреда је кривично дело из члана 170. Кривичног законика, за које се кривично гоњење предузима по приватној тужби. Тежи облик овог дела постоји ако је учињено путем штампе, радија, телевизије или сличних средстава или на јавном скупу. Сматрамо да ако писањем на друштвеним мрежама лице увреди инспектора у својству службеног лица, да би и кривично гоњење требало да буде по службеној дужности, у ком смислу би ваљало изменити одредбе Кривичног законика.

Од кључног значаја у обезбеђивању кривично-правне заштите инспектора игра фактичка примена, која зависи од јавног тужилаштва, полиције и судства. У том погледу, препорука је да се, у спровођењу одредаба Кривичног законика којима се прописује кривично-правна заштита службених лица - инспектора, општим обавезним упутством за поступање свих јавних тужилаца, које издаје Републички јавни тужилац, ради постизања законитости, делотворности и једнообразности у поступању, у складу са чланом 25. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 - др. закон, 101/11, 38/12 - УС, 121/12, 101/13, 111/14 - УС, 117/14, 106/15 и 63/16 - УС), утврди да код поступања јавног тужиоца по кривичној пријави за ова кривична дела није могућа примена начела опортунитета, односно одлагање кривичног гоњења са наредбом испуњења одређених обавеза и одбацивање кривичне пријаве по испуњењу тих обавеза из чл. 283. и 284. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 - одлука УС и 62/21 - одлука УС). Овим упутством може да се утврди и хитност у поступању, као и да се обраде друга посебна питања поступања јавних тужилаштава у кривичним предметима учињеним против инспектора, тј. где су инспектори оштећени.

Затим, сврсисходно успоставити групе за координацију и сарадњу на јачању кривично-правне заштите инспектора, које би анализирале стање и процењивала ризик у погледу спречавања инспектора у вршењу службене радње, напада на инспекторе у вршењу службене дужности и онемогућавања вршења инспекцијског надзора, разматрале случајеве који нису окончани правоснажном судском одлуком, случајеве када је потребно пружити полицијску асистенцију инспекцији и предузети превентивне мере и мере заштите инспектора, као и предлагала надлежном јавном тужилаштву мере за окончање судских поступака. Групу за координацију и сарадњу чинили би представници основних јавних тужилаштава, полицијских управа, инспекција и органа јавне управе у чијем су саставу инспекције, са подручја за које се група образује – рецимо, за управни округ, уз учешће начелника управног округа, а у раду би могли да учествују и представници других органа и организација. Групом за координацију и сарадњу председавао би, примерице, члан групе из реда заменика основног јавног тужиоца.

Целисходно је и припремити програм обуке и одржавати обуке о спречавању инспектора у вршењу службене радње, нападима на инспекторе у вршењу службене дужности и онемогућавању вршења инспекцијског надзора. У обукама би учествовали судије, судијски помоћници, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца, тужилачки помоћници, полицијски службеници, инспектори и представници органа јавне управе у чијем саставу су инспекције, као и других заинтересованих страна. Обука би нарочито обухватила процедуре за поступање и доказивање ових кривичних дела.

3. Увести предујмљивање трошкова, односно плаћену правну помоћ инспекторима у поступцима који се покрећу против инспектора у вези са обављањем инспекцијских послова, по приватној тужби, односно и по службеној дужности ако послодавац сматра да је инспектор обављао инспекцијске послове законито и у складу са овлашћењима и дужностима која му припадају.

Законодавство Републике Србије не садржи посебне облике правне заштите инспектора у овом погледу, како то постоји у одређеним упоредним законодавствима.

Тако, Закон о Државном инспекторату Републике Хрватске у члану 80. прописује да је Државни инспекторат дужан инспекторима пружити заштиту на пословима које обављају, те да у случају вођења кривичног поступка против инспектора, којег покреће приватни тужилац у вези с обављањем редовних послова и радних задатака у оквиру делокруга Државног инспектората, Државни инспекторат ће предујмити трошкове инспектора у том поступку, укључујући и заступања, а ови трошкови наплаћују се од лице које их је дужно надокнадити према посебном пропису.

Такође, према законодавству Републике Словеније, послодавац ће пружити плаћену правну помоћ запосленима у јавном сектору или бившим службеницима у јавном сектору против којих је покренут кривични поступак или тужба за накнаду штете у вези са обављањем јавних послова ако послодавац сматра да су јавни послови обављани законито и у складу са правима и обавезама из радног односа. Ако се службенику у судском поступку надокнађују трошкови правне помоћи, службеник их враћа послодавцу.

Упутно је унети овакве одредбе о правној заштити инспектора и у законодавство Републике Србије. Увођењем предујмљивања трошкова, односно плаћене правне помоћи инспекторима у поступцима који се покрећу против инспектора у вези са обављањем инспекцијских послова, по приватној тужби, односно и по службеној дужности ако послодавац сматра да је инспектор обављао инспекцијске послове законито и у складу са овлашћењима и дужностима која му припадају, осигуравају се самосталност у раду и интегритет инспектора, односно обезбеђују услови за законито и правилно поступање инспектора у обављању послова ради заштите јавног интереса.

4. Образовати правне службе у инспекторатима, које би сарађивале са органима гоњења, као и са надлежним правобранилаштвом, у поступцима који се воде против инспектора и поводом поступања инспектора у обављању инспекцијских послова, односно вршењу службене дужности.

Како би се ојачала правна заштита инспектора, у оквиру реорганизације и обједињавања републичких инспекција са сродним делокругом рада у инспекторате, као органе у саставу министарстава, сврсисходно би било образовати организационе јединице

унутар инспектората задужене за послове пружања правне подршке инспекторима, као и другим државним службеницима који обављају стручне послове у инспекторатима, и заступање у судским и другим правним поступцима.

5. Прекршајно заштитити интегритет и службено својство инспектора

Ради заштите интегритета и службеног својства инспектора, требало би прошири обухват одредбе члана 20. став 9. Закона о инспекцијском надзору и на подносиоце представки и трећа лица, као лица која угрожавају и нарушавају интегритет и службено својство инспектора, те за кршење ове законске заповести прописати прекршај са фиксном новчаном казном за који се издаје прекршајни налог.

Предлог казних одредаба: „Новчаном казном у фиксном износу од _____ динара казниће се лице које вређањем, претњом или дрским понашањем нарушава интегритет и службено својство инспектора у обављању службених послова или у вези са обављањем тих послова (члан 20. став 9).“

Сагласно члану 39. став 2. Закона о прекршајима, новчана казна може се прописати у фиксном износу за физичко лице и одговорно лице од 1.000 до 50.000 динара, за предузетника од 5.000 до 150.000 динара, а за правно лице од 10.000 до 300.000 динара.

За издавање прекршајног налога био би овлашћен инспектор, у складу са чланом 169. Закона о прекршајима, којим је прописано да овлашћени орган, односно овлашћено лице ће издати прекршајни налог уколико је прекршај из његове надлежности открио, поред осталог, приликом инспекцијског или другог надзора прегледом документације, просторија и робе или на други законом прописан начин. Овим се, према нашем схватању, постиже ефикасан начин самозаштите и правне заштите инспектора, који је, уосталом, подложен и преиспитивању од стране суда ако би лице коме је издат прекршајни налог поднело захтев за судско одлучивање у складу са одредбама Закона о прекршајима.

Овакав облик самозаштите и правне заштите инспектора среће се у законодавству Босне и Херцеговине, а у правном систему Републике Србије у одлукама јединица локалне самоуправе којима се уређује комунални инспекцијски надзор, као инспекцијски надзор из изворне надлежности јединице локалне самоуправе.

6. Повећати степен примене и обавезности Кодекса етике и понашања инспектора.

Кодекс понашања и етике инспектора је донела Координациона комисија за инспекцијски надзор 2018. године, као општи акт тзв. меког (инспекцијског) права, у складу са Пословником Координационе комисије. Овај кодекс није предвиђен одредбама Закона о инспекцијском надзору.

Премда је одредбама овог кодекса утврђено да је инспектор дужан да се придржава одредаба овог кодекса, налази анкете инспектора и руководиоца, укрштени са релевантним налазима истраживања ставова привреде, показују да се овај кодекс у пракси – описно речено - „половично“ примењује.

Како би се повећао степен примене и ниво обавезности Кодекса етике и понашања инспектора, потребно је предвидети доношење овог кодекса одредбама Закона о инспекцијском надзору, и то у форми прописа (општег акта тзв тврдог права), тј. правилника којег доноси министар надлежан за послове управе.

За праћење примене Кодекса понашања и етике за инспекторе била би задужена Радна група за самосталност у раду и интегритет инспектора, у оквиру Координационе комисије за инспекцијски надзор, у складу са првом препоруком овог дела анализе.

7. Оснажити надзор над радом од стране републичких инспекција и сарадњу републичких инспекција и инспекција јединице локалне самоуправе у погледу вршења поверених послова инспекцијског надзора.

Како би се управљало ризиком од угрожавања и нарушавања самосталности у раду и интегритета инспектора јединица локалне самоуправе и појачала заштита од недозвољених утицаја према инспекторима јединице локалне самоуправе, који врше поверене послове инспекцијског надзора, а које је код ових инспектора, с обзиром на њихов положај и радно-правни статус, нарочито изражено, о чему сведоче и налази анкете инспектора и руководиоца, потребно је оснажити надзор над радом од стране републичких инспекција и сарадњу републичких инспекција и инспекција јединице локалне самоуправе у погледу вршења поверених послова инспекцијског надзора у јединицама локалне самоуправе.

У вршењу надзора над радом и остваривању сарадње, републичка инспекција би, поступајући као надзорни орган, у већем обиму пружала стручну помоћ инспекцијама јединице локалне самоуправе, спроводила заједничке обуке и друге облике едукације, покретала поступке за утврђивање одговорности руководиоца у органима јединице локалне самоуправе због неправилног и незаконитог рада, укључујући угрожавање и нарушавање самосталности у раду и интегритета инспектора јединица локалне самоуправе, непосредно извршавала поверене послове ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт, те предлагала Влади да предузме мере на које је овлашћена, ради јачања самосталности у раду и интегритета инспектора јединица локалне самоуправе.

Републичка инспекција би, даље, применом члана 183. став 1. тачка 5) Закона о општем управном поступку, ако утврди да је коначно решење инспектора донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи, поништила то решење, као надзорни орган, по службеној дужности, у целини или делимично.

Такође, у вршењу надзора над радом, републичка инспекција може и да иницира код министарства надлежно за послове локалне самоуправе (Министарство државне управе и локалне самоуправе) појединачни акт органа, односно службе јединице локалне самоуправе, против кога није обезбеђена судска заштита, за којег нађе да није у сагласности са законом или другим прописом, односно с одлуком или другим општим актом јединице локалне самоуправе, да то министарство предложи скупштини јединице локалне самоуправе да такав акт укине или поништи. Ако скупштина не поступи у року од месец дана по предлозима овог министарства, то министарство укинуће или поништити овај акт.

8. Увести праксу снимања теренског инспекцијског надзора (инспекцијског увиђаја).

С обзиром да се теренски инспекцијски надзор (инспекцијски увиђај) обавља у просторијама надзираних субјеката, у случају када дође до извршења казног дела према инспектору постоје објективне препреке доказивању тог дела, које се огледају у недостатку материјалних доказа и давању лажних исказа. То доводи до одуговлачења и неизвесног исхода поступка казнене природе, компромитације инспектор и инспекцијских надзора, а подобно је и да доведе до ослобађајуће пресуде, јер није доказано да је окривљени учинио дело за које је окривљен. Како би се обезбедили материјални докази казног дела, предлог је да се на лап-топове или друга техничка средства инспектора који врше теренски инспекцијски надзор уграде видео камере, које ће податке о надзору (увиђају) слати на централни сервер. На том средству писало би да се надзор снима, што би и инспектор, одмах по представљању и показивању службене легитимације и налога за инспекцијски надзор, предочио надзираном субјекту.

Законски основ за наведено садржан је у члану 21. став 1. тачка 7) Закона о инспекцијском надзору, којим је прописано да је инспектор овлашћен да, ради утврђивања чињеница, поред осталог, сними простор у коме се врши инспекцијски надзор и друге ствари које су предмет надзора, и члану 133. став 4. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да овлашћено службено лице може наложити да се снима цео увиђај или његов део, а снимак се прилаже записнику. Снимање увиђаја – теренског инспекцијског надзора инспектор би одредио закључком, у складу са чланом 146. став 1. Закона о општем управном поступку, против којег није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор, а може се побијати тужбом против решења о главној ствари.

Овај снимак би био доказ у кривичном и прекршајном поступку. Снимање надзора би, поред тога што би био превентивно средство против спречавања инспектора у вршењу службених радњи, напада на инспекторе у вршењу службене дужности и онемогућавања вршења инспекцијског надзора, истовремено представљало превентивно средство против коруптивних радњи, а помогло би и код припреме записника и одговора на примедбе на записник, а у складу са развојем е-управе.

9. Кориговати прекршај несарадње надзираног субјекта са инспектором.

Чланом 56. став 9. Закона о инспекцијском надзору прописан је прекршај за надзираног субјекта - правно лице чије овлашћено лице, под условима из члана 20. став 5. овог закона, не буде присутно на месту вршења инспекцијског надзора, са запрећеном новчаном казном у износу од 30.000 до 60.000 динара. Одредбама члана 20. став 5. Закона о инспекцијском надзору прописано је да када је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору, надзирани субјекат дужан је да буде присутан на месту вршења надзора, осим ако постоје нарочито оправдане околности које га у томе спречавају, о чему је дужан да благовремено на подесан начин обавести инспекцију. У наредним ставовима – ст. 10, 11. и 12. овог члана – предвиђене су новчане казне за овај прекршај за надзираног субјекта – предузетника,

надзираног субјекта – физичко лице и одговорно лице код надзираног субјекта – правног лица, али, услед техничке грешке – омашке у броју, са погрешним позивањем на став 5, уместо на став 9. овог члана, што, имајући у виду начела формалности и одређености у казненом праву, прави проблеме у пракси кад дође до извршења ових прекршаја од стране набројаних категорија надзираних субјеката, па би ову омашку ваљало исправити.

Алтернативно, по узору на законска решења Босне и Херцеговине, уместо прописивања новчане казне у распону за прекршај надзираног субјекта који се састоји у несарадњи са инспектором, за који инспектор подноси захтев за покретање прекршајног поступка, прописала би се новчана казна у фиксном износу, у ком случају би инспектор издавао прекршајни налог.

10. Брисати преостале прекршаје инспектора из Закона о инспекцијском надзору.

Чланом 60. Закона о инспекцијском надзору прописани су одређени прекршаји инспектора. Изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору из 2018. године брисана су два прекршаја против инспектора. Сматрамо да је потребно да се бришу и преостали прекршаји против инспектора у члану 60. Закону о инспекцијском надзору. Ови прекршаји су заостатак претходног времена када је владало неповерење између привреде, државе и њених инспектора, које је дошло као последица дуготрајног урушавања инспекције, што је водило неоправданој и показало се, неоснованој претпоставци, о повећању ризика од несавесног рада, као и бојазни Законодавца да ли ће инспектори прихватити реформу. Страх због кога је Законодавац увео прекршајне одредбе у инспекцијске законе показао се као неоснован, јер активности реформе инспекцијског надзора дају резултате, што се види и у различитим анкетама ставова привреде, које бележе велики и континуиран раст поверења у рад инспекција након доношења и примене Закона о инспекцијском надзору. Казнене одредбе према инспекторима, као заостатак претходног времена неповерења и затворености, оптерећују Закон о инспекцијском надзору. Податак да против инспектора није покренут ниједан прекршајни поступак, као и да прекршаји инспектора нису прописани у сродним законима у земљама Европске уније и у окружењу говоре додатно о томе да су ове казнене одредбе без дејства и да би их требало брисати.

Према казивању инспектора, ови прекршаји у пракси служе за уцењивање, притиске и друге недозвољене утицаје на инспектора од стране несавесних надзираних субјеката и трећих лица, који би као оштећени, у складу са чланом 180. Закона о прекршајима, поднели захтеве за покретање прекршајних поступака за ове прекршаје, а да, притом, у стварности нема основа сумње да су почињени, и тако изложили инспектора стресу, неоснованим трошковима, губитку времена, ометали његов рад и сл.

Брисање преосталих прекршаја инспектора из Закона о инспекцијском надзору је оправдано и због постојања дисциплинске и кривичне одговорност инспектора у складу са законом, те избегавања двоструког суђења у истој ствари (*ne bis in idem*).

11. Појачати и учинити видљивијим службено својство инспектора.

Како би се појачало и учинила видљивијим службено својство инспектора, сматрамо да би требало изричито у Закону о инспекцијском надзору прописати да ако су инспектори позвани у суд као сведоци у вршењу инспекцијског надзора, они могу уместо адресе становања да наведу адресу и службени назив свог послодавца и легитимисати се службеном легитимацијом, независно од правила којима се уређује судски поступак, како је то прописано у законодавству Републике Словеније.

Прилог 1

Предмет: Листа препорука - „Упоредно-правна анализа унапређења правног положаја инспектора, са препорукама за унапређење положаја и рада“

1. Увести у систем и уредити посебно радно место “инспектор” са посебним звањима у која се разврстава.
2. Унапредити положај и обезбедити већу самосталност руководиоца инспекције, кроз реорганизацију и обједињавање републичких инспекција у инспекторате, као органе у саставу министарстава, којима руководе директори инспектората. Овај принцип сходно применити и на организовање и руковођење инспекцијама јединица локалне самоуправе.
3. Ојачати управљачку одговорност у органима јавне управе.
4. Оснажити надзор над радом од стране републичких инспекција и сарадњу републичких инспекција и инспекција јединице локалне самоуправе у погледу вршења поверених послова инспекцијског надзора.
5. Утврдити годишње циљеве инспектора, који су у складу са савременом улогом инспекција у заштити јавног интереса.
6. Кориговати области знања и вештина за посебну функционалну компетенцију за област рада инспекцијских послова.
7. По потреби, утврдити додатне функционалне компетенције у одређеној области инспекцијског надзора (управној области) и области знања и вештина на које се односе.
8. Правилницима о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места обезбедити потребан број радних места за приправнике у инспекцијама и особље које пружа аналитичку и правну подршку инспекторима.
9. Уместо могућности, прописати обавезност напредовања инспектора који испуњавају прописане услове („образац“ каријерног напредовања инспектора).
10. Предвидети сагласност инспектора као неопходан услов за премештај.
11. Законски конкретизовати „друге оправдане разлоге“ за трајни премештај.
12. Прописати право жалбе против одлуке о премештају инспектора.
13. Задржати изузетке од ограничења броја државних службеника у органу државне управе у звању инспектор II, као новоутврђеном звању које се уподобљава звању самосталног саветника, и проширити овај изузетак и на звање виши

инспектор, као звање које се уподобљава звању вишег саветника, као и на органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

14. Продужити период за реализацију акционог плана за запошљавање нових републичких инспектора и донети акционе планове за запошљавање инспектора аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.
15. Увести посебан додатак на плату за обављање инспекцијских послова.
 - 1) Инспекцијски додатак са варијабилним делом који припада инспекторима на терену
 - 2) Инспекцијски додатак са варијабилним делом који зависи од резултата рада
16. Увећати плате инспектора изменом Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима
17. Увести признања и новчане награде инспектора за остварене ванредне резултате у раду.
18. Повећати дневнице инспектора за службени пут у земљи.
19. Успоставити Радну групу за самосталност у раду и интегритет инспектора, у оквиру Координационе комисије за инспекцијски наздор, и пружити јој подршку у раду.
20. Појачати кривично-правну заштиту инспектора.
21. Увести предујмљивање трошкова, односно плаћену правну помоћ инспекторима у поступцима који се покрећу против инспектора у вези са обављањем инспекцијских послова, по приватној тужби, односно и по службеној дужности ако послодавац сматра да је инспектор обављао инспекцијске послове законито и у складу са овлашћењима и дужностима која му припадају.
22. Образовати правне службе у инспекторатима, које би сарађивале са органима гоњења, као и са надлежним правобранилаштвом, у поступцима који се воде против инспектора и поводом поступања инспектора у обављању инспекцијских послова, односно вршењу службене дужности.
23. Прекршајно заштитити интегритет и службено својство инспектора
24. Повећати степен примене и обавезности Кодекса етике и понашања инспектора.
25. Оснажити надзор над радом од стране републичких инспекција и сарадњу републичких инспекција и инспекција јединице локалне самоуправе у погледу вршења поверених послова инспекцијског надзора.

- 26. Увести праксу снимања теренског инспекцијског надзора (инспекцијског увиђаја).
- 27. Кориговати прекршај несарадње надзираног субјекта са инспектором.
- 28. Брисати преостале прекршаје инспектора из Закона о инспекцијском надзору.
- 29. Појачати и учинити видљивијим службено својство инспектора.

Прилог 2

Предмет: Упитници за анкету инспектора и руководиоца инспекција и организационих јединица инспекција о правном и материјалном положају инспектора и руководиоца

I. Питања - инспектори

- 1) Молимо да наведете у којој инспекцији радите?
 - a) Републичка инспекција
 - b) Покрајинска инспекција
 - c) Градска инспекција
 - d) Општинска инспекција
 - e) Инспекција градске општине

- 2) Молимо да наведете у које звање сте разврстани?
 - a) виши саветник
 - b) самостални саветник
 - c) саветник
 - d) млађи саветник
 - e) сарадник
 - f) млађи сарадник
 - g) приправник
 - h) друго: _____ (навести)

- 3) Колико година радног искуства имате:

До:

 - 1
 - 5
 - 10
 - 15
 - 20
 - 25
 - 30
 - 35
 - 40
 - Више од 40

- 4) Колико дуго радите у инспекцији/инспекцијама

До:

 - 1
 - 5
 - 10

- 15
- 20
- 25
- 30
- 35
- 40
- Више од 40 година

5) Да ли сматрате да би у систем требало увести посебно радно место “инспектор” са посебним звањима у која се разврстава?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

6) Ако је одговор на претходно питање “ДА”, да ли би требало на једнообразан начин уредити радно место “инспектор” са посебним звањима у која се разврстава, или је потребно да се пропишу одређене разлике, зависно од тога да ли се ради о републичким инспекторима, покрајинским инспекторима или градским и општинским инспекторима?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

Ако је одговор на ово питање - ДА, у чему би се састојале те разлике које је потребно прописати и у односу на које инспекторе?

7) Ако је одговор на питање о увођењу посебног радног места “инспектор” - ДА, у која звања би требало разврстати радно место “инспектор”?

- млађи инспектор, инспектор I, инспектор II, виши инспектор и главни инспектор
- другачије врсте звања, и то: _____

8) Које услове би требало прописати за свако од тих звања? (молимо да наведете засебно за свако звање)

a) Звање: _____
Услови: _____

b) Звање: _____

Услови:

- c) Звање: _____
Услови:

- d) Звање: _____
Услови:

- e) Звање: _____
Услови:

- 9) Да ли је систематизацијом радних места у важем органу обезбеђено довољно радних места за инспекторске приправнике?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

- 10) Да ли сте у периоду пре 2020. године каријерно напредовали преласком у више звање (ако је одговор – ДА, молимо да одговорите када и у које звање)?

- ДА _____
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

- 11) Да ли сте у периоду после 1. јануара 2020. године каријерно напредовали преласком у више звање (ако је одговор – ДА, молимо да одговорите када и у које звање)?

- ДА _____
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

12) Да ли сте у току рада у инспекцији награђивани, односно хоризонтално напредовали кроз платне разреде (ако је одговор – ДА, молимо да одговорите када и у које разреде)?

- ДА _____
- НЕ _____
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО _____

13) Према Вашем мишљењу, који од набројаних фактора највише доприносе незадовољству инспектора својим положајем и одливу кадрова из инспекција (5 - највише доприноси, 1 - најмање доприноси)?

- a) Материјални фактор-плате _____
- b) Услови рада _____
- c) Несигурна позиција - рад на одређено време _____
- d) Недовољна самосталност у раду _____
- e) Немогућност професионалног усавршавања и напредовања _____

14) Да ли се, по вашем мишљењу, рад инспектора реално вреднује и оцењује?

- Да _____
- Да, али су потребна побољшања система оцењивања _____
- Не _____

15) Да ли сматрате да постоје тешкоће и недостаци у примени постојећих критеријуми за вредновање, односно оцењивање рада инспектора? Молимо наведите евентуалне примедбе на критеријуме.

- a) понашајне компетенције: _____
- b) остварење постављених радних циљева: _____
- c) самосталност: _____
- d) стваралачка способност: _____
- e) предузимљивост: _____
- f) прецизност и савесност: _____
- g) квалитет сарадње: _____
- h) остале способности: _____

16) Да ли сматрате да се постављени радни, односно годишњи циљеви адекватно одмеравају (остварљиви, мерљиви и у реалним роковима), уважавајући карактеристике послова радног места инспектора?

- ДА _____
- НЕ _____
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО _____

Ако је одговор на ово питање НЕ, молимо да укратко наведете недостатке:

17) Да ли сматрате да су постојећа мерила за вредновање радне успешности државних службеника, односно оцењивање службеника, у потпуности примерена и примењива за оцењивање инспектора?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕЊИВО

Ако је одговор на ово питање НЕ, молимо да образложите одговор: _____

18) Да ли сматрате да треба једнообразно уредити вредновање радне успешности инспектора у републичким инспекцијама и оцењивање инспектора у инспекцијама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (градовима, општинама и градским општинама)?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕЊИВО

19) Да ли сматрате да треба увести овлашћења и/или дужности надлежне републичке инспекције код вредновања радне успешности и оцењивања инспектора и руководиоца инспекције у инспекцијама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у вршењу поверених послова инспекцијског надзора?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕЊИВО

Ако је одговор на ово питање ДА или НЕ, молимо да образложите одговор: _____

20) Да ли сматрате да инспектори имају довољно могућности за стручно усавршавање, односно довољно доступних обука ради усвајања нових теоријских знања и практичних вештина?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

21) Да ли сматрате да руководиоци инспекција, односно руководиоци организационих јединица имају довољно могућности за стручно усавршавање, односно довољно доступних обука ради усвајања нових теоријских знања и практичних вештина?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

22) Да ли сматрате да је потребно да свака јединица локалне самоуправе израђује и спроводи посебне програме и стручног усавршавања инспектора?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

23) По Вашем мишљењу, које обуке су инспекторима најпотребније ради делотворног испуњавања својих задатака?

- a) Обуке из материјалних прописа по којима поступају, односно секторске обуке
- b) Обуке из процесног права –управни поступак, поступак инспекцијског надзора, прекршајни поступак, кривични поступак (Закон о општем управном поступку, Закон о инспекцијском надзору, Закон о прекршајима, Законик о кривичном поступку)
- c) Обуке из вештина комуникације
- d) Обуке из области информатичких вештина, информационих технологија, електронског пословања и електронске управе
- e) Друго: _____
(навести)

24) Које обуке су руководиоцима инспекција најпотребније ради делотворног испуњавања својих задатака?

- a) Обуке из материјалног права по којима поступају, односно секторске обуке
- b) Обуке из процесног права –управни поступак, поступак инспекцијског надзора, прекршајни поступак, кривични поступак (Закон о општем управном поступку, Закон о инспекцијском надзору, Закон о прекршајима, Законик о кривичном поступку)
- c) Обуке из вештина комуникације
- d) Обуке из области информатичких вештина, информационих технологија, електронског пословања и електронске управе
- e) Обуке из управљања људским ресурсима

25) Да ли сматрате да су механизми премештаја на друге одговарајуће послове, у друго место рада, код другог послодавца, привремени рад на другим пословима, који су установљени законом, заиста понудили решења за проблеме са којима се суочава послодавац или се више користе као метод „обрачуна“ са „неподобним“ и „непослушним“ инспекторима?

- Углавном је средство уцењивања инспектора и присиљавања на одређено поступање.
- Углавном је то метод злостављања инспектора на раду од стране руководиоца, који нема везе са процесом рада организације
- То су понекад неопходни/нужни поступци послодавца

26) Колико често трпите недозвољене утицаје на самосталност и интегритет инспектора?

- a) Свакодневно
- b) Неколико пута месечно
- c) Неколико пута годишње
- d) Једном годишње или у две године
- e) Нема недозвољених утицаја
- f) Није применљиво

27) Да ли сматрате да републички и покрајински инспектори имају већи степен самосталности у поступању и доношењу одлука у односу на инспекторе који раде у

јединицама локалне самоуправе, односно градовима, општинама и градским општинама?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕЊИВО

28) Да ли сматрате да је потребно успоставити јачу сарадњу, већи обухват надзора над радом и пружања стручне подршке од стране републичких инспекција – инспекцијама јединица локалне самоуправе у вршењу поверених послова инспекцијског надзора?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕЊИВО

29) У чему се састоје недозвољени утицаји на Вашу унутрашњу и спољну самосталност и интегритет?

(могуће је означити више од једног одговора)

- a) недозвољени утицаји да извршим инспекцијски надзор и да изрекнем управне мере
- b) недозвољени утицаји да не извршим инспекцијски надзор и да не изрекнем управне мере
- c) недозвољени утицаји да предузнем казнене радње и мере, односно санкције (подношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно издавање прекршајног налога, подношење пријаве за привредни преступ или кривичне пријаве)
- d) недозвољени утицаји да не предузнем казнене радње и мере, односно санкције (неподношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно неиздавање прекршајног налога, неподношење пријаве за привредни преступ или кривичне пријаве)
- e) претње, вређање, ниподаштавање, угрожавање сигурности и сл.
- f) мобинг, неки облик дискриминације или злостављања на послу
- g) све заједно
- h) друго: _____ *(навести)*
- i) Није применљиво

30) Одакле потичу недозвољени утицаји на Вашу самосталност у раду и интегритет?

(могуће је означити више од једног одговора)

- a) из органа у коме радим – од руководиоца и других лица из тог органа
- b) из других органа
- c) од надзираних субјеката и подносилаца представки
- d) од трећих лица
- e) све заједно
- f) друго: _____ *(навести)*
- g) Није применљиво

31) Према Вашој оцени, у којој мери се примењује Кодекс етике и понашања инспектора, који је донела Координациона комисија за инспекцијски надзор?

- a) У свему се примењује

- b) Углавном се примењује
- c) Подједнако се и примењује и не примењује
- d) Углавном се не примењује
- e) Не примењује се

32) Којом оценом од 1 до 5, где је 1 – најмања оцена а 5 – највиша оцена, оцењујете садашњу правну заштиту инспектора, укључујући ниво кривично-правне заштите коју инспектрима пружају полиција, јавно тужилаштво и судови?

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

33) Молимо да образложите оцену правне заштите инспектора:

34) Предлози за унапређење правне заштите инспектора:

35) Којом оценом од 1 до 5, где је 1 – најмања оцена а 5 – највиша оцена, оцењујете садашњу висину примања инспектора?

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

36) Да ли сматрате да треба да постоје одређени критеријуми за увећање плате приликом одређивања висине коефицијената за вредновање рада инспектора?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

37) Ако је одговор на претходно питање - ДА, навести на које критеријуме би се односило повећање:

(могуће је означити више од једног одговора)

- a) посебна овлашћења
- b) посебне обавезе (дужности)
- c) посебне одговорности
- d) потребна знања и квалификације
- e) додатно оптерећење на раду
- f) друго _____ *(навести)*

38) Уколико је одговор на питање бр. 34) - ДА, наведите проценат увећања:

5%,

10%,

15%,

20%,

25%,

30%,

друго: _____ *(навести)*

39) Да ли сматрате да постоје одређени критеријуми који би се могли узети у обзир приликом одређивања успешности рада инспектора као додатак на плату?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

40) Ако је одговор на претходно питање - ДА, навести критеријуме:

(могуће је означити више од једног одговора)

- a) степен остварења циљева које инспекција тежи да оствари у планираном периоду (унапређење стања у области под надзором – побољшано управљање ризицима, повећање ефикасности и делотворности инспекцијског надзора и извршења, проширење обухвата и повећање броја инспекцијских надзора са дугорочним смањењем тежине незаконитости, повећање превентивног деловања, смањен број незаконитости у односу на претходни период планирања, повећана усклађеност поступања надзираних субјеката са прописима, допринос развоју области под надзором сагласно стратешким циљевима развоја ових области, у складу са делокругом инспекције и слично)
- b) степен/проценат извршења плана инспекцијског надзора, односно број/проценат редовних (планираних) инспекцијских надзора, предвиђених службених саветодавних посета и других планираних активности
- c) број/проценат службених саветодавних посета и других облика превентивно-саветодавног деловања
- d) број спроведених инспекцијских надзора
- e) број/проценат спроведених ванредних инспекцијских надзора
- f) број/проценат инспекцијских надзора у којима су утврђене незаконитости/неправилности, односно повећање броја утврђених незаконитости/неправилности
- g) број/проценат инспекцијских надзора без утврђених незаконитости/неправилности, односно смањење броја утврђених незаконитости/неправилности

- h) сложеност предмета (сложеност доказних радњи, чињеничних и правних питања, облик јавног интереса, степен ризика, степен хитности у поступању, број странака, вредност предмета и др.)
- i) квалитет рада – законитост поступања (број жалби и другостепених поступака/број покренутих управних спорова, проценат поништених решења)
- j) број/проценат обрађених представки
- k) број изречених управних мера
- l) број/проценат извршених управних мера
- m) број поднетих захтева за покретање прекршајног поступка, односно издатих прекршајних налога, поднетих пријава за привредне преступе и кривичних пријава
- n) рад на терену
- o) непосредан контакт са надзираним субјектима
- p) рад у сменама
- q) друго: _____ (навести)

41) Да ли сматрате да је потребно увећати одређене накнаде трошкова инспектора које недостају у садашњим прописима или су се показале као недовољне?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

42) Ако је одговор на претходно питање - ДА, за који део трошкова би било везано увођење/повећање?

- a) рад на терену,
- b) трошкови службеног пута:
 - дневнице
 - трошкови превоза
 - остали трошкови службеног пута _____
- c) друго _____ (навести)

- 35
- 40
- Више од 40 година

5) Да ли сматрате да би у систем требало увести посебно радно место “инспектор” са посебним звањима у која се разврстава?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

6) Ако је одговор на претходно питање “ДА”, да ли би требало на једнообразан начин уредити радно место “инспектор” са посебним звањима у која се разврстава, или је потребно да се пропишу одређене разлике, зависно од тога да ли се ради о републичким инспекторима, покрајинским инспекторима или градским и општинским инспекторима?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

Ако је одговор на ово питање - ДА, у чему би се састојале те разлике које је потребно прописати и у односу на које инспекторе?

7) Ако је одговор на питање о увођењу посебног радног места “инспектор” - ДА, у која звања би требало разврстати радно место “инспектор”?

- млађи инспектор, инспектор I, инспектор II, виши инспектор и главни инспектор
- другачије врсте звања: _____

8) Које услове би требало прописати за свако од тих звања? (молимо да наведете засебно за свако звање)

- a) Звање: _____
Услови: _____

- b) Звање: _____

Услови:

c) Звање: _____

Услови:

d) Звање: _____

Услови:

e) Звање: _____

Услови:

9) Да ли је систематизацијом радних места у важем органу обезбеђено довољно радних места за инспекторске приправнике?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

10) Да ли би за републичке инспекције требало да буде правило да је руководиоца инспекције - директор инспектората (органа у саставу ресорног министарства)?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

11) За која питања у погледу правног положаја руководиоца инспекције и руководиоца организационих јединица инспекције налазите да су неуређена и да би их требало прописима уредити?

12) Да ли се разликује правни положај руководиоца републичких инспекција и руководиоца организационих јединица републичке инспекције од руководиоца, односно руководиоца организационих јединица покрајинске, градске и општинске инспекције?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

13) Ако је одговор на претходно питање „ДА“, у чему се састоје те разлике?

14) Да ли сте у периоду пре 2020. године каријерно напредовали преласком у више звање (ако је одговор – ДА, молимо да одговорите када и у које звање)?

- ДА _____
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

15) Да ли сте у периоду после 1. јануара 2020. године каријерно напредовали преласком у више звање (ако је одговор – ДА, молимо да одговорите када и у које звање)?

- ДА _____
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

16) Да ли сте у току рада у инспекцији награђивани, односно хоризонтално напредовали кроз платне разреде (ако је одговор – ДА, молимо да одговорите када и у које разреде)?

- ДА _____
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

17) Према Вашем мишљењу, који од набројаних фактора највише доприносе незадовољству инспектора својим положајем и одливу кадрова из инспекција (5 - највише доприноси, 1 - најмање доприноси)?

- f) Материјални фактор-плате _____
- g) Услови рада _____
- h) Несигурна позиција - рад на одређено време _____
- i) Недовољна самосталност у раду _____
- j) Немогућност професионалног усавршавања и напредовања _____

18) Да ли се, по вашем мишљењу, рад инспектора реално вреднује и оцењује?

- Да
- Да, али су потребна побољшања система оцењивања
- Не

19) Да ли сматрате да постоје тешкоће и недостаци у примени постојећих критеријуми за вредновање, односно оцењивање рада инспектора? Молимо наведите евентуалне примедбе на критеријуме.

- a) понашајне компетенције: _____
- b) остварење постављених радних циљева: _____
- c) самосталност: _____
- d) стваралачка способност: _____
- e) предузимљивост: _____
- f) прецизност и савесност: _____
- g) квалитет сарадње: _____
- h) остале способности: _____.

20) Да ли сматрате да се постављени радни, односно годишњи циљеви адекватно одмеравају (остварљиви, мерљиви и у реалним роковима), уважавајући карактеристике послова радног места инспектора?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕЊИВО

Ако је одговор на ово питање НЕ, молимо да укратко наведете недостатке:

21) Да ли сматрате да су постојећа мерила за вредновање радне успешности државних службеника, односно оцењивање службеника, у потпуности примерена и примењива за оцењивање инспектора?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕЊИВО

Ако је одговор на ово питање НЕ, молимо да образложите одговор: _____

22) Да ли сматрате да треба једнообразно уредити вредновање радне успешности инспектора у републичким инспекцијама и оцењивање инспектора у инспекцијама аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе (градовима, општинама и градским општинама)?

- ДА
- НЕ

- НИЈЕ ПРИМЕЊИВО

23) Да ли сматрате да треба увести овлашћења и/или дужности надлежне републичке инспекције код вредновања радне успешности и оцењивања инспектора и руководиоца инспекција у инспекцијама аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе у вршењу поверених послова инспекцијског надзора?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕЊИВО

Ако је одговор на ово питање ДА или НЕ, молимо да образложите одговор: _____

24) Да ли сматрате да инспектори имају довољно могућности за стручно усавршавање, односно довољно доступних обука ради усвајања нових теоријских знања и практичних вештина?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

25) Да ли сматрате да руководиоци инспекција, односно руководиоци организационих јединица имају довољно могућности за стручно усавршавање, односно довољно доступних обука ради усвајања нових теоријских знања и практичних вештина?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

26) Да ли сматрате да је потребно да свака јединица локалне самоуправе израђује и спроводи посебне програме и стручног усавршавања инспектора?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

27) Које обуке су руководиоцима инспекција најпотребније ради делотворног испуњавања својих задатака?

- Обуке из материјалних прописа по којима поступају, односно секторске обуке
- Обуке из процесног права – управни поступак, поступак инспекцијског надзора, прекршајни поступак, кривични поступак (Закон о општем управном поступку, Закон о инспекцијском надзору, Закон о прекршајима, Законик о кривичном поступку)
- Обуке из вештина комуникације
- Обуке из области информатичких вештина, информационих технологија, електронског пословања и електронске управе
- Обуке из управљања људским ресурсима

28) Да ли сматрате да су механизми премештаја на друге одговарајуће послове, у друго место рада, код другог послодавца, привремени рад на другим пословима, који су установљени законом, заиста понудили решења за проблеме са којима се суочава послодавац или се више користе као метод „обрачуна“ са „неподобним“ и „непослушним“ инспекторима?

- Углавном је средство уцењивања инспектора и присиљавања на одређено поступање.
- Углавном је то метод злостављања инспектора на раду од стране руководиоца, који нема везе са процесом рада организације
- То су понекад неопходни/нужни поступци послодавца

29) Колико су чести недозвољени утицаји на самосталност и интегритет инспектора?

- a) Свакодневни
- b) Неколико пута месечно
- c) Неколико пута годишње
- d) Једном годишње или у две године
- e) Нема недозвољених утицаја
- f) Није применљиво

30) Да ли сматрате да републички и покрајински инспектори имају већи степен самосталности у поступању и доношењу одлука у односу на инспекторе који раде у јединицама локалне самоуправе, односно градовима, општинама и градским општинама?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕЊИВО

31) Да ли сматрате да је потребно успоставити јачу сарадњу, већи обухват надзора над радом и пружања стручне подршке од стране републичких инспекција – инспекцијама јединица локалне самоуправе у вршењу поверених послова инспекцијског надзора?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕЊИВО

32) Са каквим недозвољеним утицајима на унутрашњу и спољну самосталност и интегритет се инспектори срећу у пракси?

(могуће је означити више од једног одговора)

- a) недозвољени утицаји да изврше инспекцијски надзор и да изрекнем управне мере
- b) недозвољени утицаји да не изврше инспекцијски надзор и да не изрекнем управне мере
- c) недозвољени утицаји да предузму казнене радње и мере, односно санкције (подношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно издавање прекршајног налога, подношење пријаве за привредни преступ или кривичне пријаве)
- d) недозвољени утицаји да не предузму казнене радње и мере, односно санкције (неподношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно неиздавање прекршајног налога, неподношење пријаве за привредни преступ или кривичне пријаве)

- e) претње, вређање, ниподаштавање, угрожавање сигурности и сл.
 - f) мобинг, неки облик дискриминације или злостављања на послу
 - g) све заједно
 - h) друго: _____ (навести)
 - i) Није применљиво
- 33) Одакле потичу недозвољени утицаји на самосталност у раду и интегритет инспектора?
(могуће је означити више од једног одговора)
- a) из органа у коме инспектори раде – од руководиоца и других лица из тог органа
 - b) из других органа
 - c) од надзираних субјеката и подносилаца представки
 - d) од трећих лица
 - e) све заједно
 - f) друго: _____ (навести)
 - g) Није применљиво
- 34) Колико су чести недозвољени утицаји на самосталност и интегритет руководиоца инспекције и организационих јединица инспекције?
- a) Свакодневни
 - b) Неколико пута месечно
 - c) Неколико пута годишње
 - d) Једном годишње или у две године
 - e) Нема недозвољених утицаја
 - f) Није применљиво
- 35) У чему се у пракси састоје недозвољени утицаји на унутрашњу и спољну самосталност и интегритет руководиоца инспекције и организационих јединица инспекције?
(могуће је означити више од једног одговора)
- a) недозвољени утицаји да изда налог за инспекцијски надзор и да нареди инспектору да изрекне управне мере
 - b) недозвољени утицаји да не изда налог за инспекцијски надзор и да нареди инспектору да не изрекне управне мере
 - c) недозвољени утицаји да нареди инспектору да предузме казнене радње и мере, односно санкције (подношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно издавање прекршајног налога, подношење пријаве за привреди преступ или кривичне пријаве)
 - d) недозвољени утицаји да нареди инспектору да не предузме казнене радње и мере, односно санкције (неподношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно неиздавање прекршајног налога, неподношење пријаве за привреди преступ или кривичне пријаве)
 - e) претње, вређање, ниподаштавање, угрожавање сигурности и сл.
 - f) мобинг, неки облик дискриминације или злостављања на послу
 - g) друго: _____ (навести)
 - h) Није применљиво

36) Одакле потичу недозвољени утицаји на самосталност у раду и интегритет руководиоца инспекције и организационих јединица инспекције?
(могуће је означити више од једног одговора)

- a) из органа у коме раде – од виших руководиоца и других лица из тог органа
- b) из других органа
- c) од надзираних субјеката и подносилаца представки
- d) од трећих лица
- e) све заједно
- f) друго: _____ (навести)
- g) Није применљиво

37) Према Вашој оцени, у којој мери се примењује Кодекс етике и понашања инспектора, који је донела Координациона комисија за инспекцијски надзор?

- f) У свему се примењује
- g) Углавном се примењује
- h) Подједнако се и примењује и не примењује
- i) Углавном се не примењује
- j) Не примењује се

38) Којом оценом од 1 до 5, где је 1 – најмања оцена а 5 – највиша оцена, оцењујете садашњу правну заштиту инспектора, укључујући ниво кривично-правне заштите коју инспектрима пружају полиција, јавно тужилаштво и судови?

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

39) Молимо да образложите оцену правне заштите инспектора:

40) Предлози за унапређење правне заштите инспектора:

41) Којом оценом од 1 до 5, где је 1 – најмања оцена, а 5 – највиша оцена, оцењујете садашњу правну заштиту руководиоца инспекције и организационих јединица инспекције?

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

42) Молимо да образложите оцenu правне заштите руководиоца инспекције и организационих јединица инспекције:

43) Предлози за унапређење правне заштите руководиоца инспекције и организационих јединица инспекције:

44) Којом оценом од 1 до 5 , где је 1 – најмања оцена а 5 – највиша оцена, оцењујете садашњу висину примања инспектора?

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

45) Да ли сматрате да треба да постоје одређени критеријуми за увећање плате приликом одређивања висине коефицијената за вредновање рада инспектора?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

46) Ако је одговор на претходно питање - ДА, навести на које критеријуме би се односило повећање:

(могуће је означити више од једног одговора)

- a) посебна овлашћења
- b) посебне обавезе (дужности)
- c) посебне одговорности
- d) потребна знања и квалификације
- e) додатно оптерећење на раду
- f) друго _____ (навести)

47) Уколико је одговор на питање бр. 42) - ДА, наведите проценат увећања:

- 5%,
- 10%,
- 15%,
- 20%,
- 25%,
- 30%,
- друго: _____ (навести)

48) Да ли сматрате да постоје одређени критеријуми који би се могли узети у обзир приликом одређивања успешности рада инспектора као додатак на плату?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

49) Ако је одговор на претходно питање - ДА, навести критеријуме:

(могуће је означити више од једног одговора)

- a) степен остварења циљева које инспекција тежи да оствари у планираном периоду (унапређење стања у области под надзором – побољшано управљање ризицима, повећање ефикасности и делотворности инспекцијског надзора и извршења, проширење обухвата и повећање броја инспекцијских надзора са дугорочним смањењем тежине незаконитости, повећање превентивног деловања, смањен број незаконитости у односу на претходни период планирања, повећана усклађеност поступања надзираних субјеката са прописима, допринос развоју области под надзором сагласно стратешким циљевима развоја ових области, у складу са делокругом инспекције и слично)
- b) степен/проценат извршења плана инспекцијског надзора, односно број/проценат редовних (планираних) инспекцијских надзора, предвиђених службених саветодавних посета и других планираних активности
- c) број/проценат службених саветодавних посета и других облика превентивно-саветодавног деловања
- d) број спроведених инспекцијских надзора
- e) број/проценат спроведених ванредних инспекцијских надзора
- f) број/проценат инспекцијских надзора у којима су утврђене незаконитости/неправилности, односно повећање броја утврђених незаконитости/неправилности
- g) број/проценат инспекцијских надзора без утврђених незаконитости/неправилности, односно смањење броја утврђених незаконитости/неправилности

- h) сложеност предмета (сложеност доказних радњи, чињеничних и правних питања, облик јавног интереса, степен ризика, степен хитности у поступању, број странака, вредност предмета и др.)
- i) квалитет рада – законитост поступања (број жалби и другостепених поступака/број покренутих управних спорова, проценат поништених решења)
- j) број/проценат обрађених представки
- k) број изречених управних мера
- l) број/проценат извршених управних мера
- m) број поднетих захтева за покретање прекршајног поступка, односно издатих прекршајних налога, поднетих пријава за привредне преступе и кривичних пријава
- n) рад на терену
- o) непосредан контакт са надзираним субјектима
- p) рад у сменама
- q) друго: _____ (навести)

50) Да ли сматрате да је потребно увећати одређене накнаде трошкова инспектора које недостају у садашњим прописима или су се показале као недовољне?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

51) Ако је одговор на претходно питање - ДА, за који део трошкова би било везано увођење/повећање?

- a) рад на терену,
- b) трошкови службеног пута:
 - дневнице
 - трошкови превоза
 - остали трошкови службеног пута _____
- c) друго _____ (навести)

52) Да ли сматрате да треба да постоји основ за повећање плате руководиоцима инспекција, односно руководиоцима организационих јединица инспекције на основу успешности инспекције, односно организационе јединице по:

- a) степену остварења циљева које инспекција тежи да оствари у планираном периоду (унапређење стања у области под надзором – побољшано управљање ризицима, повећање ефикасности и делотворности инспекцијског надзора и извршења, проширење обухвата и повећање броја инспекцијских надзора са дугорочним смањењем тежине незаконитости, повећање превентивног деловања, смањен број незаконитости у односу на претходни период планирања, повећана усклађеност поступања надзираних субјеката са прописима, допринос развоју области под надзором сагласно стратешким циљевима развоја ових области, у складу са делокругом инспекције и слично)
- b) степену/проценту извршења плана инспекцијског надзора, односно број/проценат редовних (планираних) инспекцијских надзора, предвиђених службених саветодавних посета и других планираних активности

- c) броју/проценту службених саветодавних посета и других облика превентивно-саветодавног деловања
- d) броју спроведених инспекцијских надзора
- e) броју/проценту спроведених ванредних инспекцијских надзора
- f) броју/проценту инспекцијских надзора у којима су утврђене незаконитости/неправилности, односно саобразно повећању броја утврђених незаконитости/неправилности
- g) броју/проценту инспекцијских надзора без утврђених незаконитости/неправилности, односно саобразно смањењу броја утврђених незаконитости/неправилности
- h) сложености предмета (сложеност доказних радњи, чињеничних и правних питања, облик јавног интереса, степен ризика, степен хитности у поступању, број странака, вредност предмета и др.)
- i) квалитету рада – законитости поступања (број жалби и другостепених поступака/број покренутих управних спорова, проценат поништених решења)
- j) броју/проценту обрађених представки
- k) броју изречених управних мера
- l) броју/проценту извршених управних мера
- m) броју поднетих захтева за покретање прекршајног поступка, односно издатих прекршајних налога, поднетих пријава за привредне преступе и кривичних пријава
- n) раду на терену
- o) непосредном контакту са надзираним субјектима
- p) раду у сменама
- q) друго: _____ (навести)

53) Да ли сматрате да би за руководиоце, односно руководиоце организационих јединица инспекције требало увести као критеријум за повећање плате - одговорност за стање у области надзора?

- ДА
- НЕ
- НИЈЕ ПРИМЕНЉИВО

54) Ако је одговор на претходно питање - ДА, навести критеријуме:

- a) степен остварења циљева које инспекција тежи да оствари у планираном периоду (унапређење стања у области под надзором – побољшано управљање ризицима, повећање ефикасности и делотворности инспекцијског надзора и извршења, проширење обухвата и повећање броја инспекцијских надзора са дугорочним смањењем тежине незаконитости, повећање превентивног деловања, смањен број незаконитости у односу на претходни период планирања, повећана усклађеност поступања надзираних субјеката са прописима, допринос развоју области под надзором сагласно стратешким циљевима развоја ових области, у складу са делокругом инспекције и слично)
- b) степен/проценат извршења плана инспекцијског надзора, односно број/проценат редовних (планираних) инспекцијских надзора, предвиђених службених саветодавних посета и других планираних активности
- c) број/проценат службених саветодавних посета и других облика превентивно-саветодавног деловања

- d) број спроведених инспекцијских надзора
- e) број/проценат спроведених ванредних инспекцијских надзора
- f) број/проценат инспекцијских надзора у којима су утврђене незаконитости/неправилности, односно повећање броја утврђених незаконитости/неправилности
- g) број/проценат инспекцијских надзора без утврђених незаконитости/неправилности, односно смањење броја утврђених незаконитости/неправилности
- h) сложеност предмета (сложеност доказних радњи, чињеничних и правних питања, облик јавног интереса, степен ризика, степен хитности у поступању, број странака, вредност предмета и др.)
- i) квалитет рада – законитост поступања (број жалби и другостепених поступака/број покренутих управних спорова, проценат поништених решења)
- j) број/проценат обрађених представки
- k) број изречених управних мера
- l) број/проценат извршених управних мера
- m) број поднетих захтева за покретање прекршајног поступка, односно издатих прекршајних налога, поднетих пријава за привредне преступе и кривичних пријава
- n) рад на терену
- o) непосредан контакт са надзираним субјектима
- p) рад у сменама
- q) друго: _____ (навести)