
ОРГАНИЗАЦИОНИ ПРОБЛЕМИ ЈАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

УДК 35.07(497.6)

Оригинални научни рад

Невенко Врањеш*

Сажетак

Организациона структура јавне управе је веома комплексно питање, чини се, нарочито проблематизовано у државама сложене унутрашње структуре. Проблем посебно добија на тежини када се у обзир узме чињеница да расподела надлежности у сложеним државама има директне импликације на организацију њене јавне управе. У новијој управној теорији европског поднебља нигде тако до изражаја не долази наведено питање као што је то на примеру Босне и Херцеговине. Босна и Херцеговина је сложена држава атипичне и непоновљиве, до сада у пракси неупоредиве државне структуре. Организацију такве државне структуре прати и веома разубјена организација јавне управе са великим бројем управних органа и организација лимитиране функционалности на свим нивоима организовања и деловања. Посебан проблем представљају међусобни односи и везе између постојећих субјеката јавне управе који функционишу на танким границама дистинкције у погледу надлежности и посебно друштвене оправданости њиховог постојања.

У досадашњем раду јавне управе у Босни и Херцеговини запажен је читав низ организационих и функционалних проблема. Предмет овог рада су организациони проблеми, при чему ће рад обухватити анализу свих нивоа власти и све субјекте који чине јавну управу на конкретним нивоима организовања.

Кључне речи: јавна управа, државна управа, локална самоуправа и субјекти с јавним овлашћењима.

* Факултет политичких наука Бања Лука

1. Расподела надлежности у сложеним државама

Проблем расподеле надлежности се везује за државе федералног облика уређења, када се утврђују надлежности заједничког (федералног) нивоа власти и надлежности конститутивних федералних јединица (најчешће засебних држава). Код конфедерација и унитарних држава расправља се о преносу надлежности и поверавању одређених послова, да ли у корист заједничких органа, а на уштрб самоуправних јединица или обрнуто.

Федерација је такав облик државног уређења који се заснива на постојању два нивоа власти. Један ниво власти је онај који је концентрисан у заједничким институцијама док је други у надлежности федералних јединица. Дакле, постоји једна власт на нивоу федерације која је општа и централна и обавља заједничке послове за све конститутивне јединице и друга власт која је посебна и остварује се на нивоу федералних јединица. При томе, власт федералних јединица је независна од централне власти, као што је и централна власт независна од власти федералних јединица. Управо оваква парадигма двојства или паралелизма засебних државних функција и органа односно организација за њихово вршење представља битну одлику федералног облика владавине.¹ Поред наведеног, не треба занемарити ни чињеницу организовања територијалне и локалне самоуправе у овако сложеним државним системима, при чему се намеће питање који ниво власти је референтан за регулацију ових облика децентрализације.

Различити аутори дају своја виђења федерације.

Федерација је новостворена држава која се налази изнад на добровољној основи удружених државних колективитета и чине је најмање две државе које такође имају све елементе државе, с тим да број држава чланица федерације може бити и већи од два.² Као пример двочланих федерација налазимо некадашњу Чехословачку (чиниле су је Социјалистичка Република Чешка и Социјалистичка Република Словачка) те Савезну Републику Југославију (састојала се од Републике Србије и Републике Црне Горе), а код вишечланих

1 Видети: Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, дванаесто осавремењено издање, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 384.

2 Кузмановић, Рајко, *Уставно право*, четврто измијењено и допуњено издање, Факултет пословне економије, Бањалука, 2006, стр. 381.

некадашњи Савез Советских Социјалистичких Република – СССР (који је сачињавало 15 држава чланица) и Социјалистичку Федеративну Републику Југославију (у чијем се саставу налазило шест република и две аутономне покрајине).

Федерација је држава сложене државне структуре и држава у правом смислу речи.³

За појам федерације се везује и појам федерализма као облика владавине.⁴ Федерализам представља такав систем владавине у којем је власт подељена између централног ауторитативног тела и конститутивних политичких јединица.⁵

Синтезом наведених дефиниција, можемо закључити да, федерација увек има два нивоа власти. Један ниво власти је централни (заједнички), а други, ниво је онај који је организован на нивоу федералних јединица, односно држава чланица које конституишу федерацију. У сваком случају, централни ниво власти чини федерацију државом у њеном иступању према другим државама и на међународном новоу, те посебно у дипломатском односима са другим државама.

За сагледавање наше теме односно питања организације јавне управе у сложеним државама потребно је разјаснити питање поделе надлежности између два нивоа власти у оквиру федералне државе. Наука уставног права је за постављено питање издиференцирала два модела односно метода.

Први модел предвиђа да се федералним уставом уреди позитивно одређивање надлежности федералне власти, док се све остале надлежности које нису уставом набројане сматрају надлежностима федералних јединица. У том случају ради се о пресумпцији надлежности у корист федералних јединица. Другачије речено, надлежност савезне државе одређује се на позитиван, а надлежности федералних јединица на негативан начин. У случају евентуалног спора, односно у ситуацији када се не може јасно

3 Ђурђевић, Александар, *Уставно право II, организација државне власти*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад, 2001, стр. 24.

4 Stepan, C. Alfred, „Federalism and Democracy, Beyond the U.S. Model“, *Journal of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Volume 10, Number 4, October 1999, p. 19–34.

5 The American Heritage Dictionary of the English Language, Fourth edition, Houghton Mifflin, Boston, 2006.

утврдити у чију надлежност спада неки посао, претпоставља се да се ради о надлежности федералних јединица.⁶

Други модел предвиђа расподелу надлежности на начин, да надлежности које нису уставом позитивно уређене као надлежности федералних јединица, припадају федерацији. Дакле, до изражаја долази пресумпција надлежности у корист федерације. Другачије речено, надлежност федералних јединица је одређена на позитиван, а надлежност федерације на негативан начин. У случају евентуалног спора, односно у ситуацији када се не може јасно утврдити у чију надлежност спада неки посао, претпоставља се да се ради о надлежности федерације.

Први модел расподеле надлежности који је данас, у највећем броју случајева у свету заступљен, одговара природи федералног начела поделе власти и он се у уставима федерација примењује као правило, док се други примењује као изузетак и сусрећемо га једино на примеру Канаде.

2. Расподела надлежности између Босне и Херцеговине и ентитета

Босна и Херцеговина је држава чији Устав није предвидео облик њеног уређења. Чак и сам назив (само Босна и Херцеговина), без икакве детерминације, потврђује наведену констатацију. У том смислу, наведена методологија расподеле надлежности између федерације и федералних јединица не може бити доследно имплементирана на примеру Босне и Херцеговине, не толико због њеног назива, колико због уставне недоследности у погледу њених надлежности.

Данас у свету има још оваквих примера да се ни из Устава, а ни из самог назива државе, не може сазнати облик владавине. Изразит пример наведеног су САД. Будући на пресудан утицај америчких правника на креирање Устава БиХ током мировних преговора у Дејтону, јасна је генеза оваквог номотехничког приступа. Уставни приступ одређивању надлежности Босне и Херцеговине је специфичан и због чињенице да Устав БиХ није донесен од стране

6 Марковић, Ратко, *Op. cit.*, стр. 385–386.

њеног законодавног тела већ је наметнут кроз Дејтонски мировни споразум чији је саставни део у оквиру Анекса 4. Због наведеног, у њему преовладава веома атипичан номотехнички приступ са политичким конотацијама. Управо због тога овај Устав је критикован од стране већег броја аутора. Наиме, у самом набрајању надлежности Босне и Херцеговине уочавамо употребу термина „политика“ уместо «надлежност». Такав израз је мањкав и непрецизан, те не даје одговор на питање коме и у ком обиму припада законодавна, а коме извршна и судска власт.

У погледу тумачења облика уређења Босне и Херцеговине постоје значајне теоријске дивергенције, неретко дијаметрално супротстављене. Оне се крећу од потпуно централистичких (унитарних) класификација до лабавог конфедералног савеза.⁷ С аспекта наше теме, постоје и мишљења, да међусобни односи централне власти и власти нижих административно-територијалних јединица нису „једносмерна улица“. Устави 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 Уставу БиХ.⁸ Овакво мишљење сматрамо неприхватљивим у случају Босне и Херцеговине јер се ради „атипичној државној творевини“, која нема централне и нецентралне органе већ „заједничке институције“ и потпуно одвојене ентитетске органе власти. Стога и однос ова два нивоа власти не може се сматрати односом централних и нецентралних органа. У прилог наведеној констатацији иде и чињеница, да између „заједничких“ органа (тј. институција Босне и Херцеговине или прецизније на нивоу Босне и Херцеговине) и ентитетских органа нема никаквог хијерархијског односа већ преовладавају уобичајени односи сарадње и узајамне помоћи. Чак и у ситуацијама кад имамо идентична министарства, чак идентичног назива (нпр. Министарство правде Босне и Херцеговине, Министарство правде Републике Српске и Министарство правде Федерације Босне и Херцеговине), њихове надлежности су потпуно уставом и законима разграничене и ова министарства делују као потпуно засебни органи.

7 Видети шире: Каран, Сениша, „Облик државног уређења Босне и Херцеговине“, у Љубинко Митровић (ур.), *Годишњак Факултета правних наука*, Паневропски универзитет Апеирон, Бања Лука, 2014, бр. 4, стр. 156-167.

8 Адемовић Недим, Marko Joseph, Марковић Горан, *Уставно право БиХ*, Конрад Аденауер Стифтунг, Сарајево, 2012, стр. 122.

Детаљнијим сагледавањем Устава Босне и Херцеговине, можемо уочити да она, иако држава *sui generis*, ипак суштински има федерална обележја.⁹

1.1. Уставне надлежности Босне и Херцеговине

Уставом Босне и Херцеговине еnumerисане су односно таксативно побројане њене надлежности. Тако, чланом III, тачка 1, Устава уређују се следеће надлежности Босне и Херцеговине: (1) спољна политика, (2) спољнотрговинска политика; (3) царинска политика; (4) монетарна политика; (5) финансирање установа и међународних обавеза Босне и Херцеговине; (6) политика и прописи за усељавање, избеглице и азил; (7) спровођење кривичних закона на међународном плану и између ентитета, укључујући ту односе и са Интерполом; (8) увођење и рад средстава за међусобне и међународне комуникације; (9) регулисање саобраћаја између ентитета, и (10) контрола ваздушног саобраћаја. Надаље, Устав уређује, да све остале надлежности, изван набројаних, припадају ентитетима. Дакле, према овоме примећујемо пресумпцију надлежности у корист ентитета, при чему су Уставом БиХ, готово сва кључна овлашћења државе пренесене на два ентитета – Федерацију Босне и Херцеговине и Републику Српску. Неки аутори у томе виде ограничавање капацитета државе, занемарујући да је реч о уобичајеној и у свету доминантној расподели надлежности. Тако, Устав БиХ, ефективно онемогућава централну власт да врши оно мало, Уставом БиХ, утврђених надлежности. Он у себи комбинује „минималистички“ приступ у погледу државне власти и „максималистички“ приступ у погледу баланса власти. Централне власти имају само неколико утврђених надлежности које се морају вршити једино уз договор свих страна, укључујући ту и ентитете и конститутивне народе. Неки од међународних инструмената за заштиту људских права, поновно успостављање инфраструктуре и решавање спорова између ентитета су предмет посебних споразума који не чине саставни део самог Устава БиХ.¹⁰

9 Проф. Кузмановић ставља одредницу федерално–конфедерална држава. Видети: Рајко Кузмановић: *Op. cit.*, стр. 308.

10 Morrison, L. Frede, *The Constitution of Bosnia-Herzegovina*, (online), https://www.google.ba/?gws_rd=ssl#q=Frede+L.+Morrison:+The+Constitution+of+Bosnia-Herzegovina%2C+Constitutional+Commentary, приступљено: 20. 07. 2015. године.

Ваља нагласити, да су уставом прописани послови БиХ, у постдејтонској фази знатно измењени, те на крајње неуставан и у свету правно непрепознатљив начин, интервенцијама Канцеларије високог представника за БиХ изузети из надлежности ентитета и додељени држави. У тој групи послова налазе се: правосуђе, послови одбране (који су у потпуности Уставом БиХ и Дејтонским мировним споразумом били у надлежности ентитета), послови безбедности и многобројним други.

1.2. Уставне надлежности ентитета

На основу члана I, тачка 3 Устава Босне и Херцеговине, дефинисано је да: „Босна и Херцеговина ће се састојати од два ентитета – Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске“. Дакле, два ентитета чине Босну и Херцеговину, и у уставноправној терминологији не важи обрнуто, тј. не може се рећи, да се Босна и Херцеговина састоји од два ентитета, будући да су ентитети постојали пре данашње БиХ.

Ентитет је неубичајен назив и није пракса да се државе чланице федерације називају ентитетима, мада је Устав Бих у овом случају био експлицитан.

У погледу надлежности ентитета, према Уставу БиХ, овлашћења ентитета утврђена су општом надлежношћу, односно генералном клаузулом.¹¹ На основу такве расподеле надлежности, ентитети имају претежну власт. На том трагу, Устав БиХ, члан III, тачка 3, гласи: „Све функције власти и сва овлашћења која нису изричито овим Уставом додељена институцијама Босне и Херцеговине, припашће њеним ентитетима“.

Ентитети имају потпуну унутрашњу сувереност. Они имају законодавну, извршну и судску власт, затим председника, полицију, судове, знамења и обележја и све оне друге елементе које их детерминишу као државу, односно федералну јединицу.

Овлашћења ентитета уочавамо и на спољнополитичком и међународном плану. У том смислу ентитети имају надлежност: (1) да успостављају специјалне (паралелне) односе са суседним др-

¹¹ Кузмановић, Рајко, *Op. cit.*, стр. 313. Другачија размишљања видети у: Бакшић-Муфтић, Јасна, „Разумијевање Дејтонског устава 10 година касније“, у Дамир Авиани (ур.), *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, бр. 1-2/2005, стр. 67-92.

жавама, с тим што такве уговоре или друге договорене документе о специјалним односима мора потврдити Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине¹² и (2) могу улазити у споразуме са другим државама и међународним организацијама, опет уз одобрење Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.¹³

У погледу законодавне надлежности, ентитети доносе своје законе и друге акте, обезбеђују услове да се сви закони, Устав и сви правни и државни послови примењују и обављају у складу са принципима међународног права и они представљају интегрални део права ентитета.¹⁴

Устав је, надаље, оставио могућност да се неке надлежности Босне и Херцеговине (на уштрб ентитета, наравно) прошире. Тако нешто предвиђа члан III, тачка 5б Устава БиХ. Према овом члану, ентитети су обавезни да у року од шест месеци од ступања на снагу Устава приступе преговорима у циљу проширења надлежности Босне и Херцеговине, а посебно су поменути коришћење заједничких енергетских ресурса и заједнички привредни пројекти.

Све ово само потврђује да је тенденције уставотворца била да се надлежности Босне и Херцеговине шире смањењем надлежности Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске.¹⁵

Међутим, у досадашњој пракси, од почетка егзистирања Дејтонске Босне и Херцеговине мали је број надлежности који су ентитети споразумно тј. одлукама њихових скупштина пренели у надлежност Босне и Херцеговине. Другачије речено, највећи део надлежности је пренет на основу одлука Високог представника за Босну и Херцеговину кроз наметање закона и других опшних аката.

12 Члан III, тачка 2а Устава Босне и Херцеговине.

13 Члан III, тачка 2д Устава Босне и Херцеговине.

14 Члан III, тачка 3б Устава Босне и Херцеговине.

15 Фира, Александар, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, IV том*, Агенција Мир, Нови Сад, 2004, стр. 76.

2. Организација јавне управе у Босни и Херцеговини

За потребе овог рада јавну управу ћемо сагледавати с организационог аспекта дајући одговор на питање ко, тј. који органи и организације улазе у субјекте јавне управе, вршиоце управне делатности. Сходно наведеном, посматраћемо органе државне управе, органе јединица локалне самоуправе и субјекте са јавним овлашћењима. При томе, државна управа чини најизраженији субјекат јавне управе.

Државна управа представља систем државних органа и организација које се Уставом и законом једне земље одређују и оснивају као органи државне управе. Да је неки државни орган орган државне управе, а његова делатност управна функција, тај суд је могућ само на основу неког постојећег правног акта.¹⁶

Државну управу у Босни и Херцеговини морамо посматрати на више нивоа, имајући у виду сложеност њеног државног уређења. Судбину поделе власти и расподеле надлежности између ентитета у Босни и Херцеговини дели и државна управа.

Тако, разликујемо државну управу на нивоу Босне и Херцеговине (ниво државе Босне и Херцеговине, условно речено или ниво заједничких институција Босне и Херцеговине, прецизније речено), затим ентитетски ниво, који обухвата државну управу Републике Српске и државну управу Федерације Босне и Херцеговине. Будући да је Федерација Босне и Херцеговине сложена „држава– ентитет“, онда разматрамо федерални и кантонални ниво државне управе. Најзад, потребно је уобзирити и послове државне управе који се обављају на нивоу Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

Локална самоуправа је у надлежности ентитета, а не државе. Када је у питању Републике Српска, она уређује своју локалну самоуправу уставом и законом, док је локална самоуправа у Федерацији БиХ у надлежности кантона.

Субјекти са јавним овлашћењима обухватају јавна предузећа, јавне установе установе од опште користи. Те субјекте сре-

¹⁶ Келзен, Ханс, *Главни проблеми теорије државног права*, Службени лист СРЈ, Београд 2001, стр. 376.

ћемо на свим нивоима власти (на нивоу БиХ, ентитета, кантона, општина, градова и у Брчко дистрикту БиХ). Тако, укупно посматрано, јавна управа у Босни и Херцеговини представља веома комплексан збир органа и организација на најмање шест нивоа организовања.

Из уставног права може се уочити сва сложеност структуре државне власти, што долази до изражаја како у односу на законодавну, политичко– извршну власт, тако и у односу на управно– извршну власт.¹⁷ У наставку рада, осврнућемо се на организационе капацитете јавне управе у БиХ.

2.1. Организација јавне управе на нивоу Босне и Херцеговине

Устав Босне и Херцеговине није *explicite* детерминисао послове управе из надлежности државе и ентитета. Темељем поделе надлежности између заједничких институција БиХ и ентитета формиран су органи управе на нивоу заједничких институција и органи управе на ентитетском нивоу, као и на нивоу Брчко дистрикта БиХ. Између органа управе БиХ и ентитетских органа управе нема никаквог хијерархијског односа, будући да јасно преовладава принцип искључиве надлежности. Конкретније, њихови односи су засновани на међусобним правима и обавезама и узајамној сарадњи.

Уставном концепцијом организације власти БиХ, Парламентарна скупштина БиХ, са своја два дома (Представнички дом и Дом народа), носилац је уставотворне и законодавне власти. С друге стране, Председништво БиХ и Савет министара БиХ, носиоци су извршне власти у БиХ.

У управноправном погледу, Парламентарна скупштина БиХ, као орган законодавне власти, првенствено доноси законе, те законом доноси и укида министарства, као и посебне управне организације. Управа на нивоу заједничких институција БиХ не успоставља са скупштином директне односе, али то ради посредно преко Савета министара давањем накнадне сагласности на именовање Савета министара од стране Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ. Претходно, мандатара Савета министара именује

¹⁷ Дедић, Сеад, *Управно право Босне и Херцеговине*, Правни факултет Универзитета у Бихаћу и Магистрат Сарајево, Бихаћ/Сарајево, 2001, стр. 124.

Председништво БиХ. Сама Парламентарна скупштина БиХ нема могућност да непосредно обавља политичку контролу над радом заједничких органа управе, јер нема овлашћења да непосредно разреши министра као старешину министарства и члана Савета министара. Парламентарна скупштина, свакако, има финансијску власт над државном управом, будући да разматра, доноси и усваја буџет и ребаланс буџета, те самим тим одлучује и о финансијским средствима за рад појединих министарстава. На том трагу, Савет министара је дужан да једном годишње поднесе Парламентарној скупштини извештај о раду, као и извештај о извршењу буџета.

Поред тога што именује председавајућег Савета министара, Председништво БиХ нема никаквих овлашћења према органима државне управе из оквира заједничких институција БиХ. С друге стране, Савет министара је обавезан информисати Председништво о својим одлукама и другим активностима.

На основу Закона о управи БиХ¹⁸ и Закона о министарствима и другим органима управе БиХ¹⁹, послове управе обављају министарства, управне организације у саставу министарства или самосталне управне организације и друге институције БиХ.

У делу у коме се говори о структури Савета министара БиХ, Уставом је предвиђено постојање свега два (евентуално по потреби више) министарства. Међутим, данас је тај број девет и обухвата следећа министарства: (1) Министарство спољних послова; (2) Министарство финансија; (3) Министарство комуникација и транспорта; (4) Министарство цивилних послова; (5) Министарство спољне трговине и економских односа; (6) Министарство правде; (7) Министарство за људска права и избеглице; (8) Министарство безбедности и (9) Министарство одбране.

Поред министарстава, органе управе на нивоу Босне и Херцеговине чине и управне организације, самосталне управне организације, дирекције, канцеларије, одређене стручне, техничке и друге службе, као заједничке или самосталне службе које могу имати статус правног лица.

У самосталне управне организације на нивоу Босне и Херцеговине убрајају се: (1) Агенција за статистику БиХ; (2) Ин-

18 *Закон о управи БиХ*, „Службени гласник БиХ“, бр. 32/02 и 102/09.

19 *Закон о министарствима и другим органима управе БиХ*, „Службени гласник БиХ“, бр. 05/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09 и 87/12.

ститут за акредитовање БиХ; (3) Институт за мере БиХ; (4) Институт за интелектуално власништво БиХ; (5) Институт за стандардизацију БиХ; (6) Агенција за државну службу БиХ; (7) Агенција за унапређење страних инвестиција у БиХ; (8) Агенција за рад и запошљавање БиХ; (9) Регулаторна агенција за комуникације БиХ; (10) Агенција за јавне набавке БиХ; (11) Агенција за осигурање у БиХ; (12) Агенција за поштански саобраћај БиХ; (13) Агенција за заштиту личних података у БиХ; (14) Агенција за надзор над тржиштем БиХ; (15) Агенција за антидопинг контролу БиХ; (16) Агенција за развој високог образовања и обезбеђење квалитета БиХ; (17) Агенција за лекове и медицинска средства БиХ; (18) Агенција за предшколско, основно и средње образовање БиХ; (19) Агенција за безбедност хране БиХ; (20) Конкурenciјски савет БиХ; (21) Управа за индиректно опорезивање БиХ; (22) Канцеларија за ревизију институција БиХ; (23) Центар за информисање и признавање докумената из области високог образовања; (24) Институција омбудсмана за заштиту потрошача у БиХ; (25) Државна регулаторна агенција за радијацијску и нуклеарну безбедност; (26) Канцеларија за разматрање жалби БиХ и (27) Фонд за повратак БиХ.

У управне организације на нивоу Босне и Херцеговине, које се налазе у саставу министарстава, убрајају се: (1) Канцеларија за ветеринарство БиХ (у саставу Министарства спољне трговине и економских односа); (2) Управа БиХ за заштиту здравља биља (у саставу Министарства спољне трговине и економских односа); (3) Канцеларија за хармонизацију и координацију система плаћања (у саставу Министарства спољне трговине и економских односа); (4) Дирекција за цивилно ваздухопловство Босне и Херцеговине (у саставу Министарства комуникација и транспорта БиХ); (5) Регулаторни одбор железница БиХ (у саставу Министарства комуникација и транспорта БиХ); (6) Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора БиХ (у саставу Министарства финансија и трезора БиХ); (7) Агенција за идентификационе документе, евиденцију и размену података – ИДДЕЕА (у саставу Министарства цивилних послова БиХ); (8) Комисија за деминирање БиХ (у саставу Министарства цивилних послова БиХ); (9) Гранична полиција БиХ (у саставу Министарства безбедности БиХ); (10) Државна агенција за истраге и заштиту – СИПА (у саставу Министарства безбедности БиХ); (11) Служба за послове са странцима (у саставу Министарства безбедности БиХ); (12) Агенција за полицијску подршку БиХ (у саставу Министарства безбедности

БиХ); (13) Дирекција за координацију полицијских тела (у саставу Министарства безбедности БиХ); (14) Агенција за форензичка испитивања и вештачења БиХ (у саставу Министарства безбедности БиХ); (15) Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова (у саставу Министарства безбедности БиХ) и (16) Агенција за равноправност полова БиХ (у саставу Министарства за људска права и избеглице БиХ).

Поред наведених, постоје и стална тела Савета министара која чине: Дирекција за европске интеграције; Дирекција за економско планирање; Канцеларија координатора за реформу јавне управе; Канцеларија за законодавство; Канцеларија координатора Брчко дистрикта БиХ у Савету министара; Генерални секретаријат; Одбор за унутрашњу политику и Одбор за економију.²⁰

Закон о министарствима и другим органима управе БиХ, такође, оставља могућност да послове управе из надлежности БиХ, између осталих, могу обављати и друге институције БиХ основане посебним законом или којима је посебним законом поверено обављање послова управе.²¹ Управо због наведене одредбе, веома је тешко идентификовати управни апарат на нивоу БиХ у организационом погледу. Додатан проблем представља њихова непрецизна законска позиционираност, у смислу, да закон не прописује о којој врсти органа се ради. Тако, постоје, Институт за нестала лица БиХ (основан Законом о несталим лицима)²²; Јавни радио-телевизијски сервис БиХ (основан Законом о јавном радио-телевизијском сервису БиХ)²³; Архив БиХ (основан Законом о архивској грађи и архиву БиХ)²⁴; Меморијални центар Сребреница-Поточари (основан одлуком Високог представника, тј. наметнутим законом – Закон о Меморијалном центру Сребреница-Поточари спомен обележје и

20 Члан 22 Закона о Савету министара БиХ, „Службени гласник БиХ“, бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07 и 24/08. Такође, погледати аутентично тумачење Закона о изменама и допунама Закона о Савету министара БиХ, „Службени гласник БиХ“, бр. 94/07.

21 Чл. 2 Закона о министарствима и другим органима управе БиХ, „Службени гласник БиХ“, бр. 05/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12 и 6/13.

22 Закон о несталим лицима, „Службени гласник БиХ“, бр. 50/04.

23 Закон о јавном радио-телевизијском сервису БиХ, „Службени гласник БиХ“, бр. 92/05.

24 Закон о архивској грађи и Архиву БиХ, „Службени гласник БиХ“, бр. 16/01.

мезарје за жртве геноцида)²⁵; Босанско-Херцеговачка железничка јавна корпорација, основана Споразумом о оснивању између ентитетских влада, а на основу Анекса 9. Општег споразума за БиХ.

Из наведене енумерације уочавамо један веома многобројан, разнолик и разуђен управни апарат на нивоу Босне и Херцеговине који увелико одступа од Уставом БиХ планираних управних капацитета.

2.2. Организација јавне управе у Републици Српској

Организацију јавне управе у Републици Српској посматраћемо кроз организацију државне управе, локалне самоуправе и субјеката са јавним овлашћењима.

Закон који регулише положај државне управе у Републици Српској је Закон о републичкој управи.²⁶ У називу закона уочавамо својеврстан парадокс, да је Законом о републичкој управи заправо регулисана државна управа. И овде је интервенционизам Високог представника за БиХ дошао до изражаја при чему је сугерисано да Република Српска није држава те не може имати закон о државној управи, на основу чега се прибегло садашњем законском решењу – Закон о републичкој управи.

Поменути закон се темељи на одредбама Чл. 97 Устава Републике Српске (допуњен Амандманом LXXXV), по којем послове државне управе обављају министарства и други републички органи управе. «Министарства и други републички органи управе проводе законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, као и акте председника Републике, решавају у управним стварима, врше управни надзор и обављају друге управне послове утврђене законом» (...). «Одређена управна овлашћења законом се могу поверити предузећима и другим организацијама».²⁷

Сходно уставним и законским одредбама за послове републичке управе Републике Српске, успостављено је 16 мини-

25 *Закон о Меморијалном центру Сребреница-Поточари спомен обележје и мезарје за жртве геноцида*, „Службени гласник БиХ“, бр. 49/07.

26 *Закон о републичкој управи*, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10 и 121/12.

27 *Чл. 97 Устава Републике Српске, пречишћен текст*, Уставни суд РС, (on line), <http://www.ustavisud.org/Doc.aspx?subcat=40&cat=11&id=14&lang=cir>, приступљено: 15.07. 2015. године.

старстава, који заједно са републичким управама и републичким управним организацијама обављају послове републичке управе. Број и делокруг републичких управа и републичких управних организација је променљив и зависи од друштвених потреба и сталних реформских захвата. Број министарстава је утврђен Уставом и не може се мењати законом.²⁸

Владу Републике Српске сачињавају следећа министарства: (1) Министарство управе и локалне самоуправе; (2) Министарство правде; (3) Министарство финансија; (4) Министарство просвете и културе; (5) Министарство унутрашњих послова; (6) Министарство здравља и социјалне заштите; (7) Министарство породице, омладине и спорта; (8) Министарство индустрије, енергетике и рударства; (9) Министарство трговине и туризма; (10) Министарство рада и борачко–инвалидске заштите; (11) Министарство саобраћаја и веза; (12) Министарство науке и технологије; (13) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде; (14) Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију; (15) Министарство за избеглице и расељена лица, и (16) Министарство за економске односе и регионалну сарадњу.

Републичке управе су органи државне управе који делују самостално или у саставу министарстава као самосталних органа управе. Статус републичке управе имају шест управа, и то: (1) Републичка управа за геодетске и имовинско–правне послове, као самостална управа одговорна Влади; (2) Пореска управа (у саставу Министарства финансија Републике Српске); (3) Републички девизни инспекторат (у саставу Министарства финансија Републике Српске); (4) Републичка управа за игре на срећу (у саставу Министарства финансија Републике Српске); (5) Републичка управа цивилне заштите (у саставу Министарства унутрашњих послова Републике Српске) и (6) Републичка управа за инспекцијске послове (као самосталан орган управе одговорна Влади).

Специфичност републичких управа се огледа у чињеници, да оне иако углавном позициониране у саставу министарства, имају статус правног лица, која опет немају тај статус, што је правно неуобичајено, а практично непотребно.

28 Шире видети: Кунић, Петар, *Управно право*, друго измијењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета у Бањалуци и Управа за полицијско образовање МУП–а Републике Српске, Бањалука, 2010, стр. 171.

Републичке управне организације обављају првенствено стручне послове и са њима повезане послове државне управе. Иако према ранијем југословенском праву није било предвиђено да управне организације обављају послове у којима преовладавају послови ауторитативног карактера. Закон о републичкој управи ипак је сврстао републичке управне организације у органе државне управе.²⁹ Законодавац се вероватно руководио чињеницом да управне организације у крајњој линији обављају и управне послове, дакле послове вршења власти, истина у далеко мањем обиму, да се финансирају из буџета, те да могу бити у саставу министарстава или релативно самосталне, у ком случају су одговорна Влади, као и да кадрови у управним организацијама потпадају под исти правни режим као и кадрови државне управе.³⁰

Као републичке управне организације, основане су: (1) Републички секретаријат за законодавство, као самостална управна организација; (2) Агенција за државну управу, као самостална управна организација; (3) Агенција за аграрна плаћања (у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске); (4) Агенција за одузимање незаконито стечене имовине (у саставу Министарства правде Републике Српске); (5) Агенција за безбедност саобраћаја (у саставу Министарства саобраћаја и веза Републике Српске); (6) Републички секретаријат за вере (у саставу Министарства просвете и културе Републике Српске); (7) Републички завод за статистику (у саставу Министарства просвете и културе Републике Српске); (8) Републички педагошки завод (у саставу Министарства просвете и културе Републике Српске); (9) Републички завод за стандардизацију и метеорологију (у саставу Министарства индустрије, енергетике и рударства Републике Српске); (10) Републички центар за истраживање рата, ратних злочина и тражење несталих лица (у саставу Министарства правде Републике Српске); (11) Републичка дирекција за цивилну ваздушну пловидбу (у саставу Министарства саобраћаја и веза Републике Српске); (12) Републичка дирекција за промет наоружања и војне опреме (у саставу Министарства трговине и туризма Републике Српске); (13) Републичка дирекција за обнову и изградњу (у саставу Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске); (14) Републички завод за заштиту

29 Члан 12 Закона о републичкој управи, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10 и 121/12.

30 Кунић, Петар, *Op. cit.*, стр. 173.

културно–историјског и природног наслеђа (у саставу Министарства просвете и културе Републике Српске); (15) Републички хидрометеоролошки завод (у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске); (16) Републички завод за геолошка истраживања (у саставу Министарства индустрије, енергетике и рударства Републике Српске); (17) Архив Републике Српске (у саставу Министарства просвете и културе Републике Српске); (18) Центар за пружање бесплатне правне помоћи (у саставу Министарства правде Републике Српске); (19) Завод за образовање одраслих (у саставу Министарства просвете и културе Републике Српске)³¹ и (20) Гендер центар - Центар за једнакост и равноправност полова Републике Српске.³²

Сходно одредбама Закона о локалној самоуправи³³ и Закона о територијалној организацији Републике Српске³⁴, у Републици Српској постоји укупно 64 јединица локалне самоуправе и то пет градова и 59 општина. Локална самоуправа је у надлежности ентитета и заступљен је концепт једностепене локалне самоуправе при чему су општине односно градови једине територијалне јединице локалне самоуправе. Примењен је тзв. систем омнибус надлежности при чему између општина међусобно као и општина и градова готово да и нема никакве разлике. Изузетак чини град Источно Сарајево који у свом саставу има шест општина (Источно Ново Сарајево, Источна Илица, Источни Стари Град, Пале, Соколац и Трново). Такође, све општине и градови без обзира на њихову величину, број становника, развијеност, привредне капацитете и др., обављају исту врсту послова.

Јавне службе у Републици Српској оснива Република као и јединице локалне самоуправе. Оне се појављују у два најчешћа облика као јавна предузећа и јавне установе. Јавна предузећа се оснивају у области шумарства, водопривреде, телекомуникација, електропривреде, поштанског саобраћаја и др., док се јавне уста-

31 *Закон о републичкој управи*, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 11/08, 11/09, 74/10, 56/10, 86/10, 24/12 и 121/12.

32 Основан одлуком Владе Републике Српске из 2001. године. Неубичајено је у нашој правној пракси да се органи управе оснивају одлукама будући да се то чини Уставом и законима. Стога оснивање овог центра представља не само изузетак већ и одступање од правила.

33 *Закон о локалној самоуправи*, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 101/04, 42/05, 118/05 и 98/13.

34 *Закон о територијалној организацији Републике Српске*, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 69/09, 70/12 и 83/14.

нове формирају у области здравствене заштите, пензијско-инвалидске заштите, осигурања, образовања, науке, културе и др. Положај јавних служби је регулисан општим законом,³⁵ с тим да постоје појединачни закони за највећи део области у којима јавне службе делују.

2.3. Организација јавне управе у Федерацији Босне и Херцеговине

Аналогно, анализи организационог сегмента јавне управе у Републици Српској, јавну управу у Федерацији БиХ посматраћемо кроз организацију државне (федералне) управе, локалне самоуправе (која је у надлежности кантона) и субјеката с јавним овлашћењима.

Уређење државне тј. федералне управе у Федерацији БиХ извршено је на основу Закона о организацији органа управе у Федерацији БиХ³⁶ и Закона о федералним министарствима и другим телима федералне управе.³⁷ Сходно наведеним законима, федерални органи управе су федерална министарства и федералне управе организације. Федералне управе могу се оснивати као самосталне федералне управе и као федералне управе у саставу федералног министарства. Федералне управне организације се образују као федерални заводи, федералне дирекције и федералне агенције. Федералне управне организације могу се основати као самосталне федералне управне организације и као федералне управне организације у саставу федералних министарства.

Према поменутих прописима, Федерална министарства су структурирана на следећи начин: (1) Федерално министарство унутрашњих послова; (2) Федерално министарство правде; (3) Федерално министарство финансија; (4) Федерално министарство енергије, рударства и индустрије; (5) Федерално министарство саобраћаја и комуникација; (6) Федерално министарство рада и социјалне политике; (7) Федерално министарство расељених лица; (8) Федерално министарство за питање бораца и инвалида рата;

35 Видети: *Закон о систему јавних служби*, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 68/2007 и 109/2012.

36 *Закон о организацији органа управе у Федерацији БиХ*, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 35/05.

37 *Закон о федералним министарствима и другим телима федералне управе*, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 19/03, 38/05, 2/06, 8/06 и 61/06.

(9) Федерално министарство здравља; (10) Федерално министарство образовања и науке; (11) Федерално министарство културе и спорта; (12) Федерално министарство трговине; (13) Федерално министарство развоја, предузетништва и обрга; (14) Федерално министарство просторног уређења; (15) Федерално министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства и (16) Федерално министарство околине и туризма.

У Федерацији БиХ делују следеће федералне управе у саставу министарстава: (1) Федерална управа полиције (у саставу Федералног министарства унутрашњих послова); (2) Завод за јавну управу (у саставу Федералног министарства правде); (4) Пореска управа (у саставу Федералног министарства финансија); (5) Финансијска полиција (у саставу Федералног министарства финансија); (6) Завод за меритељство (у саставу Федералног министарства енергије, рударства и индустрије); (7) Федерална дирекција за наменску индустрију (у саставу у саставу Федералног министарства енергије, рударства и индустрије); (8) Федерална дирекција за цивилно ваздухопловство – Федерална дирекција за цивилну авијацију (у саставу Федералног министарства саобраћаја и комуникација); (9) Федерална дирекција за изградњу, управљање и одржавање аутоцеста у саставу Федералног министарства саобраћаја и комуникација); (10) Федерална управа за заштиту од зрачења и радијацијску безбедност (у саставу Федералног министарства здравља) (11) Завод за заштиту споменика (у саставу Федералног министарства културе и спорта); (12) Федерална управа за шумарство (у саставу Федералног министарства пољопривреде, водопривреде и шумарства) и (13) Федерални завод за заштиту биља у пољопривреди (у саставу Федералног министарства пољопривреде, водопривреде и шумарства).

Самосталне федералне управе су: Федерална управа цивилне заштите, Федерална управа за геодетске и имовинско – правне послове и Федерална управа за инспекцијске послове.

Самосталне федералне управне организације су: (1) Федерални завод за статистику; (2) Федерални хидрометеоролошки завод; (3) Архив Федерације; (4) Федерални завод за програмирање развоја; (5) Федерална дирекција робних резерви; (6) Федерални завод за агропедологију; (7) Федерални завод за пољопривреду Сарајево; (8) Федерални агромедитерански завод Мостар и (9) Федерални завод за геологију.

Поред наведених, у Федерацији БиХ, уредбом Владе Федерације БиХ³⁸ формиран је Гендер центар Федерације БиХ.

Као што је напоменуто локална самоуправа у Федерацији БиХ је у надлежности кантона, док федерални ниво власти законом прописује основне принципе њеног деловања.³⁹

Јавне службе у Федерацији БиХ се оснивају на нивоу Федерације БиХ, на нивоу кантона и на нивоу јединца локалне самоуправе (општинама и градовима). У том смислу јавне установе налазимо на нивоу кантона и општина односно градова, док се јавна предузећа оснивају на свим нивоима организовања.⁴⁰

2.3.1. Организација јавне управе у кантонима Федерације Босне и Херцеговине

Будући да се Федерација Босне и Херцеговине, као сложен ентитет (држава), састоји од федералних јединица (кантона), нужно је поменути органе управе на кантоналном нивоу.

Кантони су устројени према националном, економско–функционалном, природно–географском и комуникацијском принципу.⁴¹ Сваки од кантона (има их десет) има своју владу, дакле министарства и друге органе управе који се образују, како за обављање управних и стручних послова који спадају у искључиву надлежност кантона, тако и за обављање управних и стручних послова у заједничкој надлежности федералних власти и кантона. Законом о министарствима и другим органима управе кантони утврђују број министарстава и других органа управе, те одређују њихов делокруг, правни положај и облик управљања. Кантонални органи управе су кантонална министарства и кантоналне управе. Кантоналне управне организације су: кантонални заводи, кантоналне дирекције и кантоналне агенције. Кантоналне управне организације могу се оснивати као самосталне кантоналне управне

38 *Уредба о оснивању Гендер центра Федерације БиХ*, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 53/00 и 64/05.

39 *Шире видети: Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији БиХ*, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 49/06 и 51/09.

40 *Видети: Закон о јавним предузећима у Федерацији БиХ*, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 8/05.

41 *Члан 2 Закона о федералним јединицама – кантонима*, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 9/96.

организације и као кантоналне управне организације у саставу кантоналног министарства.

Организација јавне управе у кантонима је веома сложена и обилује великим бројем органа и организација које истина варирају у свом броју у зависности од величине кантона али у великом броју случајева премашују димензије федералне управе, републичке управе Републике Српске па и јавне управе неких мањих европских држава. Илустрације ради, а имајући у виду лимите обима овог рада приказаћемо организацију јавне управе у два кантона Федерације БиХ – највећем Кантону Сарајево и најмањем – Босанско-подрињском.

Кантон Сарајево обухвата општине: Центар Сарајево, Хаџићи, Илиџа, Илијаш, Нови Град Сарајево, Ново Сарајево, Стари Град Сарајево, Трново и Вогошћа. Површина кантона је 1.268,5 квадратних километара, што обухвата око 2,5 % укупне површине БиХ. Процене су да у наведеном кантону живи око 400.000 становника. Његову јавну управу чини: 12 министарстава (Министарство финансија; Министарство културе и спорта; Министарство правде и управе; Министарство привреде; Министарство просторног уређења, грађења и заштите околине; Министарство саобраћаја; Министарство комуналне привреде и инфраструктуре; Министарство унутрашњих послова; Министарство за борачка питања; Министарство за образовање, науку и младе; Министарство за рад, социјалну политику, расељена лица и избеглице и Министарство здравља); четири кантоналне управе у саставу министарстава; двије самосталне кантоналне управе; двије кантоналне управне организације у саставу министарстава; пет самосталних кантоналних управних организација; осам служби при влади кантона, 182 јавне установе; шест кантоналних јавних предузећа; седам јавних кантоналних комуналних предузећа; четири посебна кантонална тела, четири кантонална фонда и 10 јединца локалне самоуправе, што укупно износи 236 субјеката јавне управе искључујући општинске органе управе.

Босанско-подрињски кантон Федерације БиХ, обухвата три општине: Горажде, Фоча-Устиколина и Пале-Прача. Заузима површину од 537,1 квадратни километар и има око 42.000 становника. Јавну управу у овом кантону чини: осам министарстава (Министарство за привреду; Министарство за правосуђе, управу и радне односе; Министарство за унутрашње послове; Министар-

ство за социјалну политику, здравство, расељена лица и избеглице; Министарство урбанизам, просторно уређење и заштиту околине; Министарство образовање, младе, науку, културу и спорт; Министарство за борачка питања и Министарство за финансије); двије самосталне кантоналне управе; три самосталне управне организације; пет кантоналних управних организација у саставу министарстава, двије службе; једна канцеларија; двије установе социјалне заштите; шест јавних установа здравствене заштите и 13 установа из области образовања, три јединице локалне самоуправе, што укупно чини 55 субјекта јавне управе искључујући општинске органе управе. Овде се оправдано поставља питање, има ли потребе за три мале општине формирати кантон са управним капацитетима од најмање 55 организационих субјеката.

Када је у питању локална самоуправа, која је, као што смо нагласили у надлежности кантона, можемо констатовати да се она остварује кроз општине и градове као основне и једине јединице локалне самоуправе. У Федерацији БиХ, постоји 81 јединица локалне самоуправе (убрајају и Брчко, иако је оно подједнако и у Републици Српској и у Федерацији БиХ), од чега шест градова (Сарајево, Мостар, Бихаћ, Зеница, Тузла и Широки Бријег).

Сагледавајући структуру кантоналне управе у Федерацији Босне и Херцеговине, а имајући у виду да сваки од десет кантона има преко десет министарстава, затим велики број управа и управних организација, можемо закључити, да је апарат јавне управе и више него предимензионисан те да увелико превазилази уставне надлежности. о економској потреби и одрживости оваког концепта излишно је и говорити.

2.4. Организација јавне управе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине

Правни положај Брчко дистрикта Босне и Херцеговине утемељен је на Статуту Брчко дистрикта БиХ.⁴² Статут одређује Брчко дистрикт БиХ као јединствену административну јединицу локалне самоуправе, која је под суверенитетом Босне и Херцеговине. Дистрикт има начелника Дистрикта, Скупштину дистрикта и Владу дистрикта.

42 *Статут Брчко дистрикта БиХ*, „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, бр. 1/00, 17/08, 39/09 и 2/10. Такође видети: *Амандман I на Устав БиХ*, „Службени гласник БиХ“, бр. 25/09.

Управу Брчко дистрикта БиХ чине одељења, службе и уреди. Одељења управе у Брчко дистрикту БиХ су: (1) Одељење за стручне и административне послове; (2) Одељење за буџет и финансије; (3) Одељење за јавне послове; (4) Одељење за комуналне послове; (5) Одељење за урбанизам, имовинске односе и привредни развој; (6) Одељење за здравство и остале услуге; (7) Одељење за јавну безбедност; (8) Одељење за образовање; (9) Одељење за пољопривреду, шумарство и водопривреду; (10) Одељење за јавни регистар и (11) Одељење за расељена лица, избеглице и стамбена питања.

Поред одељења, управа обухвата службе и канцеларије који су директно одговорни градоначелнику, и то: Правна служба, Канцеларија градоначелника и Канцеларија за приватизацију.

Поред наведених, круг субјеката управе Брчко дистрикта чине и: Пореска управа, Управа јавних прихода, Комисија за папире од вредности, Полиција Брчко дистрикта БиХ и други.

Битно је напоменути да одељења, службе, канцеларије и други субјекти управе Брчко дистрикта БиХ реализују управну делатност, како из надлежности Брчко дистрикта, тако и из надлежности Босне и Херцеговине.

3. Закључак

Концепт јавне управе у Босни и Херцеговини је веома сложен, будући да је и Босна и Херцеговина сложена државна заједница (*sui generis*). У том смислу, сваки ниво власти (државни – заједнички, ентитетски, кантонални и Брчко дистрикт БиХ), имају своје органе јавне управе. Поред тога, на целој територији Босне и Херцеговине присутни су државни (заједнички) органи државне управе. Између свих побројаних органа нема хијерархијског односа услед преовлађујућег принципа искључиве поделе надлежности између ентитета и државе, односно између ентитета и кантона у Федерацији БиХ. Постојећи односи су односи међусобних права и обавеза, те односи сарадње.

Јавна управа у Босни и Херцеговини је предимензионисана на свим нивоима њеног организовања. Посебно организационо генерисање субјеката јавне управе уочавамо на нивоу заједничких органа БиХ и у Федерацији БиХ и њеним кантонима. Два су узро-

ка за овакву појаву. Прво, снажан интервенционизам међународне заједнице на јачању државних управних капацитета без обзира на њихову функционалност, чиме је фактичко стање управе увелико превазишло уставом утврђену структуру. Друго, у Федерацији БиХ је сваки кантон (жупанија) из углавном етничких мотива стварао управне капацитете те гомилањем управе ојачавао своју националну структуру. Као исход свега наведеног, БиХ земља са непуна четири милиона становника има четири потпуно одвојена нивоа власти са засебним управним структурама које, између осталих чине 136 министарстава (и исто толико министара), преко 1000 јавних установа, преко 300 управних организација, 146 јединца локалне самоуправе и многи други субјекти јавне управе, које је готово немогуће идентификовати и у потпуности набројати, будући да се органи управе формирају како генералним тако и посебним законима па чак и подзаконским актима. Свакако да се овако гломазна, компликовано устројена и хијерархијски разуђена организација управе одражава на њену ефикасност и функционалност уопште. Питање економске одрживости оволиког броја јавних субјеката у малој и неразвијеној земљи са готово девастираним реалним сектором је излишно и постављати.

Најзад, овако уређена јавна управа у Босни и Херцеговини представља одраз њеног уставног уређења и производ је најширег могућег компромиса.

Евроатлантски интеграциони и процеси пред ову државу и њену управу постављају сталне реформске захтеве који се базирају на смањење администрације на свим нивоима, осим заједничком нивоу, обједињавање управних институција и смањењу јавне потрошње. Насупрот томе, дошло је до оснивања великог броја управних органа и организација на државном нивоу чије се надлежности увелико преклапају са онима на ентитетском па и кантонском нивоу. Крупније промене на овом плану, у скорије време, није реално очекивати услед недостатка политичког компромиса.

Литература

Morrison, L. Frede, *The Constitution of Bosnia-Herzegovina*, (online), https://www.google.ba/?gws_rd=ssl#q=Frede+L.+Morrison:+The+Constitution+of+Bosnia-Herzegovina%2C+Constitutional+Commentary, приступљено: 20. 07. 2015. године.

Stepan, C. Alfred, "Federalism and Democracy, Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Volume 10, Number 4, October 1999.

The American Heritage Dictionary of the English Language, Fourth edition, Houghton Mifflin, Boston, 2006.

Адемовић Недим, Марко Joseph, Марковић Горан, *Уставно право БиХ*, Конрад Аденауер Стифтунг, Сарајево, 2012.

Бакшић-Муфтић, Јасна, „Разумијевање Дејтонског устава 10 година касније“, у Дамир Авиани (ур.), *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, бр. 1-2/2005.

Фира, Александар, Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, IV том, Агенција Мир, Нови Сад, 2004.

Дедић, Сеад, *Управно право Босне и Херцеговине*, Правни факултет Универзитета у Бихаћу и Магистрат Сарајево, Бихаћ/Сарајево, 2001.

Ђурђевић, Александар, *Уставно право II, организација државне власти*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад, 2001.

Закон о федералним јединицама – кантонима, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 9/96.

Закон о архивској грађи и Архиву БиХ, „Службени гласник БиХ“, бр. 16/01.

Закон о јавним предузећима у Федерацији БиХ, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 8/05.

Закон о јавном радио-телевизијском сервису БиХ, „Службени гласник БиХ“, бр. 92/05.

Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 101/04, 42/05, 118/05 и 98/13.

Закон о Меморијалном центру Сребреница-Поточари спомен обележје и мезарје за жртве геноцида, „Службени гласник БиХ“, бр. 49/07.

Закон о министарствима и другим органима управе БиХ, „Службени гласник БиХ“, број 05/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09 и 87/12.

Закон о министарствима и другим органима управе БиХ, „Службени гласник БиХ“, број 05/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12 и 6/13.

Закон о несталим лицима, „Службени гласник БиХ“, бр. 50/04.

Закон о организацији органа управе у Федерацији БиХ, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 35/05.

Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији БиХ, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 49/06 и 51/09.

Закон о републичкој управи, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10 и 121/12.

Закон о Савету министара БиХ, „Службени гласник БиХ“, бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07 и 24/08.

Закон о систему јавних служби, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 68/2007 и 109/2012.

Закон о територијалној организацији Републике Српске, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 69/09, 70/12 и 83/14.

Закон о управи БиХ, „Службени гласник БиХ“, број 32/02 и 102/09.

Закон о федералним министарствима и другим телима федералне управе, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 19/03, 38/05, 2/06, 8/06 и 61/06.

Каран, Синиша, „Облик државног уређења Босне и Херцеговине“, у Љубинко Митровић (ур.), *Годишњак Факултета правних наука*, Паневропски универзитет Апеирон, Бања Лука, 2014.

Келзен, Ханс, *Главни проблеми теорије државног права*, Службени лист СРЈ, Београд 2001.

Кузмановић, Рајко, *Уставно право*, четврто измијењено и допуњено издање, Факултет пословне економије, Бањалука, 2006.

Кунић, Петар, *Управно право*, друго измијењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета у Бањалуци и Управа за полицијско образовање МУП–а Републике Српске, Бањалука, 2010.

Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, дванаесто осавременењено издање, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008.

Статут Брчко дистрикта БиХ, „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, бр. 1/00, 17/08, 39/09 и 2/10. Такође видети: *Амандман I на Устав БиХ*, „Службени гласник БиХ“, бр. 25/09.

Уредба о оснивању Гендер центра Федерације БиХ, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 53/00 и 64/05.

Устав Републике Српске, преочишћен текст, Уставни суд РС, (on line), <http://www.ustavnisud.org/Doc.aspx?subcat=40&cat=11&id=14&lang=cir>, приступљено: 15.07. 2015. године.

Устав Босне и Херцеговине, Уставни суд БиХ, <http://www.ccbh.ba/>.⁴³

43 Устав БиХ је садржан у Општем оквирном споразуму за мир у Босни и Херцеговини, Анекс IV. Устав БиХ никада није објављен у Службеном гласнику БиХ. Трагајући за релевантним извором, аутор упућује на верзију Устава БиХ објављену на званичном веб сајту Уставног суда Босне и Херцеговине. За сада једини амандман на Устав БиХ који се односи на Брчко дистрикт БиХ објављен је у Службеном гласнику БиХ, бр. 25/09.

Nevenko Vranjes

ORGANIZATIONAL PROBLEMS
IN PUBLIC ADMINISTRATION IN
BOSNIA AND HERZEGOVINA

Resume

It appears that the organizational structure of public administration is a very complex issue, specifically emphasized in states of complex inner structure. This is even more so when we take into account that the division of responsibilities in complex states has direct implications on the organization of their public administration. Recent governing theory in European domain does not focus so much on other examples as it does on the example of Bosnia and Herzegovina. It is a complex state of atypical and unique, so far unprecedented state structure in practice. Organization of such state is followed by a very elaborate organization of public administration with a large number administrative bodies and organizations of limited functioning at all levels of organization and activity. Mutual relations and connections between the existing subjects in public administration pose a special problem which function within thin limits of distinction in terms of jurisdiction and in particular the social justification of their existence.

Previous forms of public administration in Bosnia and Herzegovina exemplify a series of organizational and functional problems. The paper focuses on organizational problems, whereby it encompasses the analysis of all levels of government and all the subjects in public administration at concrete levels of organization.

Keywords: public administration, state administration, local self-government and public authority subjects

* Овај рад је примљен 04. 08. 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 23.09. 2015. године.