

Доц. др Невенко Брањеш*

Апстракт: Јавна управа обухвата широк круг субјеката и послова које модерна држава организује и проводи у циљу остваривања својих виталних потреба. Обезбјеђивање јавног реда, мира и безбједности, од најранијих држава до данас, представља суштинску потребу и кључну управну дјелатност. Та дјелатност се највећим дијелом повјерава посебним органима државне, односно јавне управе који су специфични из разлога што су наоружани и снабђевени овлашћењима примјене принде. Предмет овог рада је положај полиције, односно специфичности положаја полиције у јавној управи Републике Српске, при чему ће бити поређени тренутни и предложени позитивноправни оквир њеног дјеловања.

Кључне ријечи: полиција, јавна управа, унутрашњи послови, Закон о унутрашњим пословима и Закон о полицији и унутрашњим пословима.

ПОЈАМ ПОЛИЦИЈЕ И ПОЈАМ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Појам полиције се везује за појам државе.¹ Полиција је државни орган, али и институција друкчијег правног статуса (положаја) (Милетић, 1997: 15).

У вријеме настанка савремене правне државе почетком и средином XIX вијека, сматрало се да без оружаних снага (војске и полиције) које представљају основне облике органа државне управе, не може постојати ни држава, пошто управо ти органи примјењују насиље које је нужно за опстанак државе (Поповић, 1981: 23).

У етимолошком смислу, ријеч полиција потиче од латинске ријечи *politia*, као и од грчке ријечи *politeia*, те у различитим поднебљима има различита значења. Док код нас ова ријеч првенствено асоцира на униформисане припаднике снага за унутрашњу безбједност, у Енглеској се под појмом *police* означава јавна служба, односно владин орган, као и цјелокупна цивилна администрација.

* Републички центар за истраживање рата, ратних злочина и тражење несталих лица, email: nvranjes@blic.net

1 Постоје размишљања да је полиција као елементарни облик друштвене контроле старија и од саме државе. (Гаћиновић, 2015: 68).

Полиција је некада обухватала читаво подручје унутрашње управе, да би се данас тим изразом обухватило само једно од подручја државне управе у чијем су дјелокругу послови који се односе на безбједност државе и њених грађана, чија су организација, дјелатност и контрола, због њихове особености, подвргнути и допунском („посебном“) правном режиму у односу на („општи“) правни режим који важи и за друге органе државне управе. Посебност послова полиције разлог је посебности правног режима за њихово обављање, које као свој елемент укључује и посебност правног положаја лица која обављају дјелатност полиције, поред елемената тог режима који су општи за све гране (ресоре) државне управе (Југовић, 2001: 63).

Еволуцијом људског друштва, појам полиција је добијао различита значења. Примјера ради, у Француској у XIV вијеку, у Њемачкој и неким другим државама тог и новијег времена, полицијом се још увијек означава укупна државна дјелатност, а у ужем смислу посебно уређени државни поредак (Милосављевић, 1997: 4).

Данас се с правом може рећи да полиција представља орган државне управе тежишно усмјерен на обављање послова безбједности државе, грађана и њихове имовине. Као орган државне управе, полиција има сва обиљежја иманентна другим органима државне управе, али и нека посебна, само њој својствена обиљежја (Васиљевић, 2011: 68).

За појам полиције се везује и појам унутрашњих послова. У том смислу, може се рећи да се унутрашњи послови као област управне дјелатности највећим дјелом реализују кроз дјеловање наоружаних органа управе територијално дисперзираних тј. полицијских органа који представљају и посебне тзв. оружане органе управе. Они су уз војску и најстарији органи управе (Шегвић, 2004: 44).

Јавна управа представља област веома комплексне структуре, како у организационом (Лилић, 1995: 99-107), тако и у функционалном смислу. Јавна управа у теоријском смислу представља појам који се тешко одређује, имајући у виду различите и многобројне теоријске дивергенције и несугласице између многобројних аутора.² Стога, потпунији и конкретнији појам јавне управе можемо добити ослањајући се на позитивноправне прописе.

Према нашем правном систему, важећем у Републици Српској, јавна управа се у организационом (формалном) погледу дијели на државну и недржавну. Државна управа обухвата: министарства, републичке управе, републичке управне организације и инспекторат. У недржавне организационе облике убрајају се субјекти с јавним овлашћењима (јавна предузећа, јавне установе и установе од опште користи) и

2 О теоријскоправном појму управе шире видјети: (Кунић, 2001: 3-28); (Марковић, 1980: 25-26); (Димитријевић и Марковић, 1986: 18); (Димитријевић, 2008: 86); (Лилић *et al.*, 1997: 73-74); (Myers, 1970: 1); (Otenyo, 2006).

административни органи јединица локалне самоуправе (општина и градова). Овакво сагледавање јавне управе полази од критерија органа, односно организација, тј. субјеката који обављају послове јавне управе, односно врше управну дјелатност. Устав начелно уређује, а закони детаљније прописују који органи врше послове јавне управе.

У функционалном (материјалном) погледу, јавна управа обухвата круг послова, односно активности које субјекти јавне управе обављају. Који је то круг, односно врста послова који органи јавне управе обављају, начелно се уређује Уставом, а конкретније прописује законима у одређеној области друштвених односа.

ОРГАНИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Јавна управа у Републици Српској прати њену уставну и политичку структуру, као и Дејтонску расподелу надлежности између Босне и Херцеговине и ентитета.

У овом раду бавићемо се организацијом јавне управе у Републици Српској, с аспекта постојећег позитивноправног оквира.

Устав Републике Српске у чл. 97 уређује да послове државне управе обављају министарства и други републички органи управе. Поред наведеног, одређена управна овлашћења законом се могу повјерити предузећима и другим организацијама. Тиме Устав Републике Српске одређује државну управу, па самим тим и јавну управу, у њеном организационом смислу. У истом члану, Устав се бави и функционалним, односно материјалним, тј. садржинским одређењем државне управе, уређујући да министарства и други републички органи управе проводе законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, као и акте председника Републике; рјешавају у управним стварима, врше управни надзор и обављају друге управне послове утврђене законом.³

Устав Републике Српске се такође осврнуо и на локалну (само) управу као сегмент јавне управе на начин да је у Чл. 102 дефинисао да се систем локалне управе уређује законом, те да се законом може повјерити вршење послова локалне управе у граду. Истим чланом Устава уређене су и надлежности општине као јединице локалне самоуправе па самим тим и субјекта јавне управе.⁴

Ближе позитивноправно одређење управе налазимо у Закону о министарствима Републике Српске и Закону о републичкој управи важећим у Републици Српској.

3 Чл. 97 Устава Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05 и 48/11.

4 *Ibid.*, чл. 102.

Законом о министарствима Републике Српске послове републичке управе обављају министарства, републичке управе и републичке управне организације.⁵

Чланом 12 Закона о републичкој управи, прописано је да послове државне управе у Републици Српској обављају министарства, републичке управе и републичке управне организације.⁶

На основу члана 65 Закона о републичкој управи Републике Српске, органи државне управе: (1) воде политику развоја; (2) прате стања у појединим областима; (3) врше нормативну дјелатност; (4) извршавају законе и друге прописе; (5) врше управни надзор; (6) одлучују у управном поступку о правима и обавезама учесника у поступку; (7) поступају у прекршајном поступку; (8) старају се о јавним службама и (9) врше остале стручне послове управе.⁷

Као најважнији сегмент јавне управе, јавља се државна управа, будући да је она носилац изворних, тј. оригиналних овлашћења у вршењу управне дјелатности. У том смислу, ваља истаћи да у Републици Српској државну управу чини 16 министарстава, шест републичких управа (од чега су двије самосталне, а четири у саставу министарстава) и 20 републичких управних организација.⁸

5 Члан 2 Закона о министарствима Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, број: 70/02.

6 Члан 12 Закона о републичкој управи, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 118/08, 11/09, 56/10, 74/10, 24/12 и 121/12.

7 Члан 65 Закона о републичкој управи, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 118/08, 11/09, 56/10, 74/10, 24/12 и 121/12.

8 Упркос свакодневним медијским и другим коментарима, сматрамо да Републике Српска нема организационо предимензионисану структуру државне управе. Поређења ради, управу Сарајевског кантона (највећег у Федерацији БиХ) чине: 12 министарстава, шест кантоналних управа, 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 тијела, четири кантонална фонда, десет јединица локалне самоуправе, што укупно износи 236 субјеката јавне управе, искључујући преко 100 општинских органа управе. Надаље, најмањи кантон у Федерацији БиХ – Босанско-подрињски кантон, обухвата свега три мале општине: Горажде, Фоча-Устиколина и Пале-Прача. Заузима површину од 537,1 квадратни километара 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; Министарство за социјалну политику, здравство, расељена лица и избјеглице; Министарство за урбанизам, просторно уређење и заштиту околине; Министарство за 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 усанова здравствене заштите и 13 усанова из области образовања, три јединице локалне самоуправе, што укупно чини 55 субјеката јавне управе, искључујући општинске органе управе. Овде се поставља питање има ли потребе за три мале општине формирати кантон са управним капацитетима од најмање

Поред органа државне управе, систем јавне управе у Републици Српској чине и субјекти са јавним овлашћењима који остварују дјелатности вршења јавних служби и формирају се било од стране државе или од стране јединице локалне самоуправе у два најчешћа организациона облика, као јавна предузећа и као јавне установе. Јавна предузећа се формирају за обављање дјелатности у области енергетике, комуникација, телекомуникација, поштанског саобраћаја, шумарске дјелатности, путева, комуналних дјелатности и др., док се јавне установе формирају за обављање дјелатности у области здравствене заштите, социјалне заштите, пензијско-инвалидске заштите, образовања, науке, културе, спорта и др.

Положај јавних служби у Републици Српској начелно је регулисан Законом о јавним службама. Према поменутом закону, под јавним службама сматрају се установе, јавна предузећа и други законом утврђени облици организовања, који обављају дјелатност од општег интереса којим се обезбјеђује остваривање права и дужности физичких и правних лица, те остваривање другог законом утврђеног интереса.⁹ Поред наведеног закона који је системског карактера, постоји и већи број других закона који регулишу појединачне области, било да се ради о дјелатности из надлежности јавних предузећа (нпр. Закон о шумама, Закон о путевима, Закон о телекомуникацијама и др.), или да се ради о дјелатности из надлежности јавних установа (нпр. Закон о високом образовању, Закон о пензијско-инвалидском осигурању, Закон о социјалној заштити и др.).

Када је у питању локална самоуправа у Републици Српској као један од организационих сегмената јавне управе, најприје треба нагласити да је она у њеној потпуној надлежности, те да ни Устав БиХ, ни закони донесени на нивоу БиХ не прописују било какву јурисдикцију државног нивоа власти надлокалном самоуправом. Устав Републике Српске, истина, не гарантује право на локалну самоуправу, али у члану 102 прописује да се систем локалне самоуправе уређује законом, те да се законом може повјерити вршење послова локалне управе граду. Претходно, чланом 100,

55 организационих субјеката. Најзад, констатујемо да БиХ, земља са непуну четири милиона становника, има четири потпуно одвојена нивоа власти са засебним управним структурама које, између осталих, чини 136 министарстава (и исто толико министара), преко 1000 јавних установа, преко 300 управних организација, 146 јединица 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 овликог броја јавних субјеката у малој и неразвијеној земљи са готово девастираним реалним сектором је излишно и постављати. Видјети: (Врањеш, 2015: 35-61).

⁹ Чл. 2 Закона о систему јавних служби, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 68/2007 и 109/2012.

Устав Републике Српске је прописао да се територијална организација Републике уређује законом.

Законом о локалној самоуправи дефинисана је локална самоуправа као „право грађана да непосредно и преко својих изабраних представника учествују у остваривању заједничких интереса становника локалне заједнице, као и право и способност органа локалне самоуправе да регулишу и управљају, у границама закона, јавним пословима који се налазе у њиховој надлежности, а у интересу локалног становништва.“¹⁰ Оваква одредница је готово преузета из Европске повеље о локалној самоуправи коју је Босна и Херцеговина ратификовала, а Република Српска у веома високом степену имплементирала.¹¹

Такође, према Закону о локалној самоуправи, послови локалне самоуправе могу се подијелити на послове изворног и пренесеног дјелокруга. У послове изворног дјелокруга јединице локалне самоуправе спадају: (1) послови који се односе на планове и програме развоја; (2) просторно и урбанистичко планирање; (3) грађевинско земљиште и грађење; (4) доношење буџета и завршног рачуна; (5) располагање и управљање имовином; (6) формирање, тј. мијењање и укидање административних органа; (7) комунални послови (водоснабдијевање, чистоћа, енергија, зеленило, паркови и др.); (8) примарна здравствена заштита; (9) предшколско и средње образовање; (10) социјална заштита; (11) спорт и култура и други послови. Над пословима изворног дјелокруга је обезбијеђен административни надзор од стране Републике, али само у домену контроле законитости, али не и цјелисходности. С друге стране, у послове пренесеног дјелокруга спада група послова које је Република законима пренијела на локалну самоуправу и за њих обезбиједила финансијска средства, при чему се кроз административни надзор врши контрола законитости, али и цјелисходности такве групе послова (Ђорђевић, 2012: 67-82).

Према Закону о локалној самоуправи, локална самоуправа у Републици Српској се остварује у општинама и градовима. Између општине и града (изузев града Источно Сарајево којег чини пет општина) готово да нема никаквих разлика. Законом о територијалној организацији Републике Српске,¹² Република Српска је подјељена на 58 општина и шест градова.

10 Чл. 2 Закона о локалној самоуправи, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 101/04, 42/05, 118/05 и 98/13.

11 Шире видјети: *European Charter of Local Self-Government*, Council of Europe, доступна на: <http://www.coe.int/en/web/portal/home>, приступљено: 29.06. 2015. године.

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

ПОЛОЖАЈ ПОЛИЦИЈЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Полицијски послови у Републици Српској обављају се у оквиру Министарства унутрашњих послова, једног од 16 министарстава у Влади Републике Српске.

За разлику од Федерације Босне и Херцеговине, у којој постоји 10 кантоналних и федерално министарство унутрашњих послова, у Републици Српској постоји једна јединствена, централизована, али територијално деконцентрисана полицијска структура чија надлежност обухвата цијелу територију Републике Српске. Међутим, ваља истаћи да надлежност на одређеним полицијским пословима на територији Републике Српске, сходно њиховим законским овлашћењима, имају и Државна агенција за истраге и заштиту – СИРА,¹³ затим Гранична полиција Босне и Херцеговине¹⁴ (у зони која се протеже до 10 километара од државне границе), те Дирекција за координацију полицијских тијела.¹⁵

Уз чињеницу да надлежност над одређеним полицијским и безбједносним пословима на територији Републике Српске остварују још и Агенција за форензичка испитивања и вјештачења, Агенција за полицијску подршку и Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова, те Служба за послове са странцима, као управне организације у саставу Министарства безбједности Босне и Херцеговине, те Обавјештајно-безбједносна агенција Босне и Херцеговине, можемо закључити да Република Српска нема потпун суверенитет и искључиву надлежност над полицијским, а поготово обавјештајно-безбједносним пословима, што није био случај ступањем Дејтонског мировног споразума, односно Устава БиХ на снагу.

До губитка надлежности дошло је, у првом реду, преносом надлежности над пословима контроле границе и формирањем Државне граничне службе БиХ (2000. године), која је касније преименована у Граничну полицију БиХ, а затим је одлуком Високог представника за БиХ од 2002. године формирана и Агенција за информације и заштиту која ће касније (2004. године) прерасти у Државну агенцију за истраге и заштиту, са овлашћењима полицијске агенције надлежне на цијелој територији БиХ.

Према Закону о унутрашњим пословима, Министарство унутрашњих послова обавља послове државне управе који се односе на заштиту од угрожавања Уставом утврђеног поретка и угрожавања безбједности

¹³ Закон о државној агенцији за истраге и заштиту, *Службени гласник БиХ*, бр. 27/04, 63/04, 35/05, 45/09 и 40/12.

¹⁴ Закон о граничној полицији Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 50/04, 27/07 и 59/09.

¹⁵ Закон о Дирекцији за координацију полицијских тијела и о агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 36/08.

Републике Српске, заштиту живота и личне безбједности грађана, као и друге послове утврђене Законом о републичкој управи.¹⁶

Полицијски послови у смислу поменутог закона су оперативно-стручни послови којима се обезбјеђују: (1) заштита уставног поретка од насилног угрожавања и промјена, те безбједност Републике Српске у складу са законом; (2) заштита живота и лична безбједност; (3) људска права и слободе; (4) заштита свих облика својине; (5) спречавање вршења кривичних дјела и прекршаја; (6) откривање кривичних дјела и прекршаја; (7) проналажење, лишавање слободе и предаја извршилаца кривичних дјела и прекршаја надлежним органима; (8) одржавање јавног реда и мира; (9) заштита личности и објеката који се посебно обезбјеђују; (10) идентификација лица, предмета и трагова криминалистичко-техничким методама; (11) безбједност и контрола саобраћаја на путевима и безбједност у другим областима саобраћаја; (12) пружање помоћи ради отклањања посљедица којима се угрожава безбједност лица или имовина у већем обиму; (13) пружање помоћи другим органима; (14) право на јавно окупљање грађана у складу са законом; (15) контрола промета експлозивних материја и запаљивих течности и гасова; (16) заштита од пожара; (17) контрола превоза опасних материја и (18) контрола кретања наоружања и војне опреме.¹⁷

Најзад, закон прописује и остале унутрашње послове, у које спадају: (1) управно-правни, који се односе на послове везане за јединствени матични број, пребивалиште и боравиште, путне исправе, личне карте, возачке дозволе, регистрацију моторних и прикључних возила и контролу набављања, држања и ношења оружја и муниције; (2) аналитички, информатички, комуникације; (3) материјално-финансијски и имовински; (4) послови школовања, стручног оспособљавања, усавршавања и обуке; (5) послови који се односе на агенције за обезбјеђење лица и имовине и приватну детективску дјелатност; (6) цивилна заштита (заштита и спасавање људи, материјалних добара и околине од природних и других несрећа, ванредних ситуација и катастрофа) и (7) израда законских и подзаконских аката из области унутрашњих послова.¹⁸

16 Чл. 2, ст. 1 Закона о унутрашњим пословима, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 4/12 и 33/14. Идентична рјешења налазимо у: чл. 2, ст. 1 Закона о полицији и унутрашњим пословима – приједлог.

17 Чл. 4 ст. 1 Закона о унутрашњим пословима, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 4/12 и 33/14. Идентична рјешења налазимо у: чл. 5, ст. 1 Закона о полицији и унутрашњим пословима – приједлог.

18 Чл. 5 Закона о унутрашњим пословима, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 4/12 и 33/14. Минорне измјене у прописивању осталих унутрашњих послова налазимо у домену полицијског образовања и обуке, тако да ова тачка према новом приједлогу гласи: *послови полицијске обуке, стручног оспособљавања и усавршавања – видјети*: чл. 6, под 4) Закона о полицији и унутрашњим пословима – приједлог. Наведена измјена се уноси имајући у виду да се високо полицијско образовање интегрише у Универзитет у Бањој Луци.

На основу наведеног, поредећи управну дјелатност органа управе прописану у поменутом чл. 65 Закона о републичкој управи, констатујемо да полицијски и унутрашњи послови обухватају, највећим дијелом, посебну врсту управних послова. При томе, ваља нагласити да полиција проводи управне поступке, рјешава управне ствари и доноси појединачне (у)правне акте, поступа у прекршајном поступку, врши подзаконску нормативну дјелатност и друге послове који спадају у уобичајене управне активности иманентне и свим другим органима управе. С друге стране, само органи унутрашњих послова (односно, полиција) врше посебне управне послове као што су спречавање криминала и гоњење починилаца кривичних дјела, примјењују криминалистичко-техничке методе и друге посебне послове, као и материјалне радње принуде и ограничења.

Као и свуда у свијету, и у Републици Српској полиција представља орган државне, а самим тим и јавне управе посебног снезибилитета, будући да она обезбјеђује мир, сигурност и штити људска права, с једне стране; али исто тако може представљати извор ограничавања, па и угрожавања људских права и слобода. Ситуација у којој одређени субјекти представљају извор безбједности, али и угрожавања, веома је специфична. Због тога, полицијска дјелатност и област унутрашњих послова у демократским системима подлијежу посебним облицима контроле.

Управо из наведених овлашћења за обављање специфичних облика управне дјелатности, Министарство унутрашњих послова, односно полиција, подвргавају се посебним и знатно ширим облицима контроле. Конкретније, контролу над радом Министарства унутрашњих послова остварује Предсједник Републике, Народна скупштина Републике Српске, односно Одбор за безбједност Народне скупштине Републике Српске, Влада Републике Српске, Уставни суд, редовни судови и грађани, а Биро за представке грађана у сједишту Министарства прати рад дисциплинских органа у циљу обезбјеђења законитости и правичности поступања.¹⁹

Из наведеног слиједи да Министарство унутрашњих послова као орган државне управе има специфичан положај у систему јавне управе и посебан однос према свим гранама власти, како управно-извршној, тј. Влади, којој најдиректније припада, тако и према другом сегменту извршне власти – предсједнику Републике, те према законодавној власти – Народној скупштини Републике Српске, као и судској власти. Све наведене институције имају увид у рад и својеврсне механизме

¹⁹ Чл. 54–61 Закона о унутрашњим пословима, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 4/12 и 33/14. Такође видјети: Образложење приједлога Закона о полицији и унутрашњим пословима (по хитном поступку), Народна скупштина Републике Српске, <http://www.narodnaskupstinars.net/>, приступљено: 29.02. 2016. године.

надзора и контроле над радом министарства. Када се на наведено надовеже дјеловање Полицијског одбора, Бироа за представке грађана, те институције Омбудсмена за људска права, онда се добија потпуна слика контролних механизма успостављених над радом овог министарства.

Према постојећој организацији, Министарство унутрашњих послова Републике Српске је организовано кроз сљедеће организационе јединице: (1) Министар; (2) Кабинет Министра; (3) Служба министра; (4) Управа за информационо-комуникационе технологије; (5) Управа за правне и кадровске послове; (6) Управа за материјално-финансијске и имовинске послове; (7) Управа за полицијско образовање и (8) Републичка управа цивилне заштите. Такође, у оквиру Министарства унутрашњих послова дјелује и шест центара јавне безбједности са сједиштем у Бањој Луци, Приједору, Добоју, Источном Сарајеву, Бијељини и Требињу.

С друге стране, постојећу организацију полицијске структуре чине: (1) Директор полиције; (2) Управа полиције; (3) Управа криминалистичке полиције; (4) Управа за обезбјеђење личности и објеката; (5) Управа за борбу против тероризма и екстремизма и (6) Специјална јединица полиције.

Територијално посматрано, Министарство унутрашњих послова Републике Српске остварује надлежности преко Центара јавне безбједности у оквиру којих се обављају унутрашњи и полицијски послови. У саставу шест поменутих центара јавне безбједности дјелују станице јавне безбједности и полицијске станице. Тако, у оквиру центра јавне безбједности Бања Лука постоји 20 територијално распоређених станица, и то 18 полицијских станица и двије станице јавне безбједности.

У оквиру Центра јавне безбједности Добој налази се 11 полицијских станица, док Центар јавне безбједности Бијељина има 15 станица – од чега једну станицу јавне безбједности и 14 полицијских станица. Центар јавне безбједности Источно Сарајево има 13 станица, од чега двије станице јавне безбједности и 11 полицијских станица. Центар јавне безбједности Требиње има седам полицијских станица, а Центар јавне безбједности Приједор у свом саставу има девет полицијских станица.

Закључујемо да Министарство унутрашњих послова Републике Српске као територијално деконцентрисан орган²⁰ дјелује кроз укупно шест центара јавне безбједности и 77 станица, од чега 72 полицијске станице и пет станица јавне безбједности. Такође, учачамо да су центри

20 Треба разликовати термин деконцентрација од термина децентрализација власти. Деконцентрована власт је једна те иста централна власт која дјелује широм одређене територије кроз подручне и локалне испоставе. С друге стране, децентрализација власти значи пренос власти с централних на нецентралне органе, при чему тако децентрализована власт представља власт сасвим другу од оне централизоване. Најизразитији примјер децентрализације власти налазимо у власти локалне самоуправе, при чему локална власт има сопствена изворна овлашћења дјеловања. О томе шире: (Марковић, 2008).

јавне безбједности смјештени у јединицама локалне самоуправе које имају статус града, изузев Зворника који је недавно добио тај статус, при чему постоји намјера Министарства унутрашњих послова Републике Српске да у тој јединици локалне самоуправе успостави центар јавне безбједности. Такође, свака јединица локалне самоуправе има најмање једну станицу у којој се обављају унутрашњи и полицијски послови, док веће јединице локалне самоуправе имају по неколико њих.²¹

Поред наведеног, у изложеној територијалној структури учувамо организационе јединице под називом станица јавне безбједности и полицијска станица. Станица јавне безбједности представља виши и шири ниво организационог дјеловања у односу на полицијску станицу, како у територијалном (организационом), односно структуралном, тако и у функционалном (материјалном) погледу. Наведено значи да станице јавне безбједности обављају шири круг – како полицијских, тако и управноправних и осталих унутрашњих послова, у односу на полицијске станице које обављају претежно полицијске послове.

ЗАКЉУЧАК

У организационом смислу, полицијски и унутрашњи послови у Републици Српској остварују се кроз деконцентрисане подручне и локалне организационе облике Министарства унутрашњих послова, чиме се у потпуности задовољавају потребе грађана, како у домену безбједности, тако и у домену грађанских стања из области унутрашњих послова.

Сљедствено наведеном, закључујемо да положај полиције у јавној управи Републике Српске одражава њено уставно уређење. У том смислу, полиција у Републици Српској представља орган државне управе, а самим тим и субјекат јавне управе. Кроз своју организациону и функционалну позицију у систему јавне управе, полиција Републике Српске испуњава своје уставне и законске надлежности на оптималан, рационалан и сврсисходан начин, будући да њена организација досљедно прати територијалну организацију Републике Српске.

Иако према Дејтонском мировном споразуму и Уставу БиХ ентитети имају искључиву надлежност над полицијским пословима, снажним интервенционизмом извана и углавном наметнутим рјешењима, у Босни и Херцеговини су успостављене додатне полицијске агенције које дјелују и на територији Републике Српске, што се до сада показало као отежавајући фактор у функционисању полиције Републике Српске.

²¹ Анализа извршена према доступним подацима на званичној интернет страници МУП-а РС. Видјети: <http://www.mup.vladars.net/>, приступљено: 29.02.2016. године.

Новоформиране полицијске агенције нису допринијеле побољшању стања безбједности и квалитета унутрашњих послова, а између њих је сталан сукоб надлежности и отежана координација активности, што утиче не само на ефикасност полиције Републике Српске већ и на испуњавање њене уставне и законске функције.

Подручни и локални ниво полицијског организовања у Републици Српској требало би да буде предмет реформе, у формалном и материјалном смислу, како би се утврдила јаснија позиција станица јавне безбједности у односу на полицијске станице, те добио функционалнији облик полицијске структуре.

Такође, требало би размишљати о већој повезаности полиције и локалне самоуправе, првенствено кроз развијенији модел дјеловања полиције у заједници.

ЛИТЕРАТУРА

- Гађиновић, Р. (2015). Корени настанка полиције у модерној држави. *НБП: Журнал за криминалистику и право*, бр. 1/2015.
- Милетић, С. (1997). *Полицијско право, I књига*. Београд: Полицијска академија.
- Поповић, С. (1981). Нека питања у вези са развојем савремене управе. *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1/81.
- Југовић, С. (2001). Правни положај лица у полицији. *Наука, безбедност, полиција*, број 2/2001.
- Милосављевић, Б. (1997): *Наука о полицији*. Београд: Полицијска академија у Београду.
- Васиљевић, Д. (2011). Функције полиције и њена овлашћења да предузме управне радње. *НБП: Журнал за криминалистику и право*, бр. 2/2011.
- Шегвић, С. (2004). *Право обране и унутарњих послова Републике Хрватске*. Сплит: Правни факултет Свеучилишта у Сплиту.
- Лилић, С. (1995). Организациони појам управе. *Правни зборник – часопис за правну теорију и праксу*, бр. 2-3/95.
- Устав Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05 и 48/11
- Врањеш, Н. (2015). Организациони проблеми јавне управе у Босни и Херцеговини. *Администрација и јавне политике*, бр. 2/15, (ур. Миленковић Д. и Матић П.). Београд: Институт за политичке студије.
- Ђорђевић, С. (2012). *Ренесанса локалне власти, упоредни модели*. Београд: Факултет политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа.

Положај полиције у јавној управи Републике Српске

Марковић, Р. (2008): *Уставно право и политичке институције, дванаесто осавременењено издање*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП „Службени гласник“ Републике Србије.

<http://www.mup.vladars.net/>, приступљено: 29.02.2016. године.

Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 4/12 и 33/14

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

Закон о државној агенцији за истраге и заштиту, *Службени гласник БиХ*, бр. 27/04, 63/04, 35/05, 45/09 и 40/12.

Закон о граничној полицији Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 50/04, 27/07 и 59/09.

Закон о Дирекцији за координацију полицијских тијела и о агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 36/08.

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

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

European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, доступна на: <http://www.coe.int/en/web/portal/home>, приступљено: 29. 06. 2015. године.

Закон о министарствима Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, број: 70/02.

Закон о републичкој управи, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 118/08, 11/09, 56/10, 74/10, 24/12 и 121/12.

Закон о полицији и унутрашњим пословима (по хитном поступку), Народна скупштина Републике Српске, <http://www.narodnaskupstinars.net/>, приступљено: 29.02.2016. године.

THE STATUS OF THE POLICE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF SRPSKA

Ass. prof. Nevenko Vranjes, PhD*

Abstract: Public administration includes a wide range of subjects and affairs that a modern state organizes and carries out in order to secure its vital needs. Ensuring public order, peace and security of the countries from the earliest times to the present day has been an essential need and a key administrative activity. This activity is for the most part entrusted to special

* Assistant Professor, email: nvranjes@blic.net.

state and administrative bodies which are specific in the sense that they are authorized to use weapons and coercion. This paper provides an overview of the status of the police, i.e. the specificity of the status of the police in the Public Administration of the Republic of Srpska, by comparing current and proposed positive legal framework of its activities.

Keywords: police, public administration, internal affairs, Law on Internal Affairs and Law on Police and Internal Affairs