

Др Зоран Јовановић,*
Доцент Правног факултета,
Универзитет у Крагујевцу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

doi:10.5937/zrpfni1673137J

UDK: 351.74

Рад примљен: 13.07.2016.

Рад прихваћен: 27.10.2016.

УПРАВНА ДЕЛАТНОСТ ПОЛИЦИЈЕ И ЗНАЧАЈ РЕФОРМЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Апстракт: Полиција представља један од најстаријих модалитета управне делатности, а истовремено и једно од најзначајнијих управних подручја. Некада је полиција обухватала целокупно подручје унутрашње управе, а данас се тим изразом обухвата само једно од подручја државне управе у чијем су делокругу послови који се односе на безбедност државе и њених грађана. Када се говори о реформи државне (јавне) управе, незаобилазан и данас актуелан сегмент реформе свакако представља и реформа полиције. Намера је аутора да укаже на будуће приоритете у реформи овог значајног подручја државне управе чији би позитивни ефекти допринели ефикаснијој борби против криминалитета. Приоритети у реформи полиције би требало да буду модернизација, реорганизација и приближавање полиције грађанима како би се одговорило свим изазовима и потребама савременог друштва. Полиција мора да буде у служби грађана и да штити њихову безбедност, да брзо, правовремено и ефикасно реагује на све изазове. Да би постигла тај циљ, у наредном периоду је неопходно радити на побољшању материјално-техничке опремљености, као и едукацији и даљем професионалном усавршавању полицијских службеника.

Кључне речи: државна управа, полиција, борба против криминалитета, модернизација полиције, реорганизација полиције.

* zjovanovic@jura.kg.ac.rs

1. Уводна разматрања

Усвајањем Закона о полицији из 2005. године¹ и тадашњом систематизацијом Министарства унутрашњих послова (МУП) делимично је окончана “*прва генерација реформи*” која је започела после петооктобарских промена 2000. године. Том приликом је дошло до усвајања правног оквира реформе српске полиције чиме се уређује област организовања и деловања полиције, као и успостављање преко потребних механизма цивилне контроле полиције, али је изостао преко потребан стратешки приступ реформи полиције. Очекивало се да се од “*друге генерације реформи*” која је започела након доношења Закона о полицији приступи на стратешки начин јер она подразумева консолидацију претходно остварених реформи, ефикасно функционисање институција и процедура са трошковима који омогућавају одрживи развој друштва и државе (Ђорђевић, 2009: 11–18). Доношењем Стратегије развоја МУП-а 2011–2016. крајем 2010. године² омогућен је наставак реформе без обзира на промену власти у Србији (која је уследила након мајских избора 2012. године), тако да је нова власт, на основу усвојене Стратегије, наставила реформе од «*претходне тачке*». Усвајањем плана реформе и дефинисањем приоритета, тзв. *прелазни период* не доноси нове и негативне последице и што је најважније, утиче се на смањење политизације.

Након једанаест година Народна скупштина Републике Србије је донела нови Закон о полицији³, који предвиђа значајне новине: запажају се промене у организационој структури, у погледу услова заснивања радног односа, система напредовања, контроле запослених, као и нова средства принуде.

Актуелне реформе промовишу став да је полиција «*сервис грађана*» и јавна служба у функцији безбедне заједнице, поштовања и заштите права на живот, физичког интегритета и слобода грађана. У складу са опредељењем Републике Србије за чланство у Европској унији (ЕУ), нови Закон о полицији у значајној мери излази у сусрет и имплементира захтеве за унапређење професионалног рада полиције, законите примене прописа, посебних полицијских овлашћења и средстава принуде. Као правни оквир за хармонизацију прописа са правом ЕУ, реорганизацију јавних служби и трансформацију државне администрације, користи се документ⁴ под

1 Закон о полицији, *Сл. гласник РС*, бр. 101/05.

2 Извор: <http://www.bezbednost.org/Svi-dokumenti/906/Strategija-razvoja-MUP-20112016.shtml>, Преузето 15. 4. 2016.

3 Закон о полицији, *Сл. гласник РС*, бр. 6/16.

4 Термин Европски управни простор (European Administrative Space) најпре се помиње у публикацијама које су објављене у оквиру SIGMA програма, који представља

називом «Европски управни простор» (Кавран, 2004: 1063, Лилић, 2008: 26–37). У том контексту веома је значајно *lege artis* поступање полицијских службеника приликом обављања поверених послова, полицијских процедура и примене овлашћења.

2. Осврт на правни положај, надлежности, организацију и структуру полиције Републике Србије

Послове државне управе Републике Србије утврђене законом и прописима донетим на основу закона обављају министарства. Она примењују законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, као и опште акте председника Републике, решавају у управним стварима, врше управни надзор над обављањем поверених послова итд. Унутрашњи послови су законом утврђени послови, чијим обављањем надлежни републички органи остварују безбедност Републике и њених грађана и обезбеђују остваривање Уставом и законом утврђених других права грађана. Унутрашње послове државне управе обавља Министарство унутрашњих послова.

МУП обавља послове државне управе који се односе на: заштиту живота, личне и имовинске безбедности грађана; спречавање и откривање кривичних дела и проналажење и хватање учинилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима; одржавање јавног реда и мира; пружање помоћи у случају опасности; склоништа; обезбеђивање зборована и других окупљања грађана; обезбеђивање одређених личности и објеката, укључујући и страна дипломатска и конзуларна представништва на територији Републике Србије; безбедност, регулисање и контролу саобраћаја на путевима; безбедност државне границе и контролу преласка границе и кретања и боравка у граничном појасу; боравак странаца; промет и превоз оружја, муниције, експлозивних и одређених других опасних материја; испитивање ручног ватреног оружја, направа и муниције; стварање услова за приступ и реализацију пројеката из делокруга тог министарства који се финансирају из средстава претприступних фондова Европске уније, донација и других облика развојне помоћи; заштиту од пожара; противградну заштиту; држављанство; јединствени матични број грађана; електронско вођење података о личности; пребивалиште и боравиште грађана; личне карте; путне исправе; међународну помоћ и друге облике међународне сарадње у области унутрашњих послова,

заједничку иницијативу Центра за сарадњу са нечланицама Заједнице у оквиру OECD-а и Европске уније, чији је циљ унапређење владе и управе у централним и источним европским земљама.

укључујући и реадмисију; илегалне миграције; азил; обучавање кадрова; управно решавање у другостепеном поступку по основу прописа о избеглицама, као и друге послове одређене законом.⁵

У склопу МУП-а, као оперативни орган надлежан за полицијске послове делује Дирекција полиције. Полицијски послови су део унутрашњих послова које обавља полиција, као централна организациона јединица МУП-а, применом полицијских мера и радњи и полицијских овлашћења. У полицијске послове спадају: (1) превенција криминала и унапређење безбедности у заједници; (2) безбедносна заштита живота, права и слобода грађана, заштита имовине, као и подршка владавини права; (3) откривање и расветљавање кривичних дела, прекршаја и престапа; (4) откривање и хапшење учинилаца кривичних дела и прекршаја и других лица за којима се трага и њихово привођење надлежним органима, обезбеђивање доказа, њихова анализа, криминалистичко форензичко вештачење употребом савремених форензичких метода и евиденција; (5) откривање имовине проистекле из кривичног дела; (6) одржавање јавног реда, спречавања насиља на спортским приредбама, пружање помоћи у извршењима у складу са посебним законима (7) извршавање послова утврђених прописима о оружју, приватном обезбеђењу и детективској делатности; (8) обезбеђивање одређених јавних скупова, личности, органа, објеката и простора; (9) регулисање, контрола, пружање помоћи и надзор у саобраћају и на путевима и други послови из прописа о безбедности саобраћаја; (10) контрола државне границе, послови у вези са кретањем и боравком странаца, послови азила, прекограничног криминала, ирегуларних миграција и реадмисије; (11) безбедносна заштита Министарства; (12) извршавање других полицијских послова и задатака утврђених законом и подзаконским актом донетим на основу овлашћења из закона.⁶

Дирекцијом полиције руководи директор полиције, кога поставља и разрешава Влада Републике Србије на предлог министра полиције. Дирекција полиције на територији Републике Србије: (1) израђује стратешку процену јавне безбедности (2) доноси стратешки план полиције; (3) учествује у изради стратешког плана, као и утврђивању програма стручних обука и усавршавања у сарадњи са организационом јединицом надлежном за управљање људским ресурсима; (4) усклађује и усмерава рад полицијских управа и организационих јединица у седишту; (5) врши контролно инструктивну делатност рада полицијских управа и организационих јединица у седишту; (6) непосредно учествује у обављању одређених сложенијих послова из делокруга полицијских управа; (7)

5 Чл. 11 Закона о министарствима, *Сл. гласник РС*, бр. 44 /14, 14 /15.

6 Чл. 30 Закона о полицији, *Сл. гласник РС*, бр. 6/16.

обезбеђује спровођење међународних уговора о полицијској сарадњи и других међународних аката за које је надлежна; 8) обавља послове међународне оперативне полицијске сарадње; (9) ствара потребне услове за одражавање и подизање оспособљености и спремности полиције за деловање у стању повећаног ризика, ванредним ситуацијама, ванредном и ратном стању; (10) ради на решавању статусних питања грађана и издавању јавних исправа из свог делокруга; (11) у полицијским пословима доприноси безбедносно-полицијској и наставно-научној активности.⁷

У саставу Дирекције полиције су организационе јединице у седишту – управе, центри, јединице, специјална и посебне јединице полиције, и ван седишта – Полицијска управа за град Београд, подручне полицијске управе и полицијске станице⁸. Сходно одредбама новог Закона о полицији, у Србији постоји једна специјална јединица, а то је Специјална антитерористичка јединица. Новим законом није експлицитно предвиђена одговорност директора полиције министру унутрашњих послова, што свакако отвара врата цивилној контроли полиције.

У свом раду полиција је подвргнута контроли и надзору законитости рада. При томе, постоји спољашња и унутрашња контрола. Спољашњу контролу врше: Народна скупштина Републике Србије, скупштине јединице покрајинске аутономије или јединица локалне самоуправе, укључујући и градске општине, правосудни органи, независни државни органи надлежни за послове надзора и други овлашћени органи и тела, грађани и јавност.⁹ Унутрашњу контролу рада полиције и других запослених у Министарству врши Сектор унутрашње контроле. Сектором руководи начелник. Сектор унутрашње контроле врши контролу рада полицијских службеника, као и других запослених у Министарству. Значајну новину и ефикасне инструменте на пољу борбе против корупције представљају тест интегритета, као и евиденције имовног стања¹⁰, како руководилаца, тако и високоризичних радних места у Министарству. Са друге стране, велики значај и иновативност ових одредби новог Закона о полицији умањују овлашћења у рукама министра путем којих одређује облик и начин вршења целокупне унутрашње контроле, као и облике и начине примене теста интегритета и вршење контроле промена имовинског стања.

Када се анализира организација и надлежности МУП-а и Дирекције полиције, можемо уочити извесну издиференцираност управних и безбед-

7 Чл. 24 Закона о полицији, *Сл. гласник РС*, бр. 6/16.

8 Чл. 22 Закона о полицији.

9 Чл. 221 Закона о полицији.

10 Чл. 230 Закона о полицији.

носних послова. При томе, носилац управних и нормативних послова је Министарство (у нормативном подзаконском погледу), док је полиција вршилац безбедносних послова и носилац кривичне и прекршајне одговорности. Свакако да полиција обавља и управне послове, вршећи управне радње, и то кроз активности овлашћених службених лица униформисане и криминалистичке полиције. Надаље, класичне управне послове, који подразумевају спровођење управних поступака и издавање управних аката, углавном обављају органи МУП-а, који у свему представљају државне органе управе сличне другим цивилним органима државне управе. Важно је истаћи да полиција у свакодневном раду предузима велики број полицијских радњи, које по свом карактеру, садржају и облику испољавања представљају управне радње.

3. Управна активност полиције у пословима спречавања и сузбијања криминалитета

Анализирајући законску енумерацију полицијских послова, односно њихов делокруг,¹¹ ови полицијски послови означавају се као послови спречавања и сузбијања криминалитета, тј. послови спречавања, откривања и расветљавања кривичних дела, прекршаја и других деликата. Важно је напоменути да приликом њиховог обављања преовлађују кривична и прекршајна активност полиције, а то су особене функције полиције (Југовић, 2013: 67). Кривична активност полиције значи да је реч о групи «*криминалистичких, кривичнопроцесних и сродних послова полиције на спречавању (превенцији) и сузбијању (репресији) криминалитета, чијим обављањем полиција врши особен део делатности и остварује своју кривичну функцију*» (Милетић, 2004: 52). Када обавља ову групу послова, полиција примењује овлашћења из Закона о кривичном поступку, али и из Закона о полицији и других закона. Од успешности полиције у спречавању вршења кривичних дела и у откривању кривичних дела са непознатим учиниоцем и њиховом расветљавању у највећој мери зависи поверење јавности у рад и ефикасност полиције. Прецизније речено, овом активношћу полиција доприноси функцији кривичног гоњења, односно судској функцији у кривичним стварима. Она то чини полицијским (оперативним) радом, прикупљањем података и доказа, до којих се долази криминалистичким радом и применом полицијских овлашћења. Наиме, та овлашћења нису само кривичнопроцесна, већ су и полицијска, а некада се у основи једна иста радња јавља као кривичнопроцесна, некад као прекршајна, а некад као управна.¹²

11 Чл. 10, ст. 1, тач. 3, 4 и 5 Закон о полицији.

12 Примера ради, привремено одузимање предмета уређено је и Закоником о кривичном поступку и Законом о прекршајима, али и Законом о полицији, што представља посебан полицијски (управни) поступак.

Можемо закључити да у вези са овом групом послова преовлађује кривична активност полиције која у својој укупности представља кривичну функцију полиције. Будући да су та овлашћења, као и целокупна делатност утврђена посебним правним режимом, посредно, *«крз примену полицијских овлашћења из Закона о полицији који имају карактер управних радњи, и само када имају тај карактер, у овој групи послова јавља се и управна активност – дакле, незнатно и изузетно»* (Југовић, 2013: 67).

Спречавање криминала и сузбијање криминала, тј. предделиктно поступање полиције и постделиктно поступање полиције при спровођењу њене кривичне активности, прожимају целокупну делатност полиције. Послови полиције на спречавању и сузбијању криминала због своје непосредности, конкретности и повезаности са свим другим пословима полиције највише су утицали да се у пракси полиције на одређени начин, више фактички него правно, тзв. оперативни послови полиције издвоје из свих осталих њених послова (Милетић, Југовић, 2012: 226–227).

4. Реформа полиције, борба против криминалитета и процес европских интеграција

Организовани криминал представља један од највећих изазова са којима се наша земља суочава. Бројне криминалне групе које потичу из Србије или имају везе са Србијом раде у оквиру и изван граница земље. Република Србија је у протеклим годинама значајно унапредила свој законодавни и административни оквир за борбу против организованог криминала, посебно у оквиру дијалога о визној либерализацији. Међутим, може се приметити да наша земља још увек није развила кохерентну и свеобухватну стратешку слику о организованом криминалу у земљи. Због тога је неопходно наставити рад на усклађивању законодавства. У наредном периоду, неопходно је усредсредити се на остваривање учинка у истрагама и процесуирању.¹³

Почетком овог века Србију је захватио реформски талас, чиме је покренут процес трансформације државне управе и бројне друштвене промене. Због тешких реликата прошлости, реформа сектора безбедности представљала

13 У последњих десет година Србију су потресале бројне афере (царинска, друмска, стечајна мафија, итд.) које су пуниле ступце штампаних и електронских медија. Оно што се може приметити код наведених афера, поједини штампани медији су најављивали хапшења учесника појединих афера, у неким истрагама није било координације између полиције, тужилаштва и судских институција, што је на крају резултирало дугогодишњим судским поступцима, а у појединим аферама које су дочекале судски епилог донете су ослобађајуће пресуде.

је нужност и велики изазов, посебно реорганизација Ресора државне безбедности (РДБ), који је издвојен из састава МУП-а, и по угледу на развијене земље формирана је специјализована организација – Безбедносно-информативна агенција (БИА), (Никач, 2013: 1679–1685). БИА је организована као самостално правно лице.

Реформа законодавства која се односи на организацију и рад полиције претпоставка је за спровођење свих других реформских процеса. Такође, усклађивање домаћег законодавства са европским један је од услова за придруживање ЕУ. Анализом актуелних законских решења и досадашње полицијско-правне праксе можемо закључити да су у Србији постигнуту добри резултати у трансформацији сектора безбедности. У реформи полиције значајан напредак је постигнут у делу легислативе и у усвајању значајних докумената, као што су: Стратегија развоја МУП РС 2011–2016, Стратегија рада полиције у заједници,¹⁴ Посебан протокол о поступању полицијских службеника у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима,¹⁵ Упутство о поступању према доведеним и задржаним лицима.¹⁶ С друге стране, претерани нормативизам није добар и због тога прописи и полицијске процедуре морају бити знатно поједностављени, јер мноштво норми представља проблем за рад како «*обичним*» полицијским службеницима тако и грађанима у остваривању и заштити права (Никач et al. 2013: 1684).

Наша земља се тренутно суочава са вишеструким изазовима у процесу реформе полиције. У контексту опредељења за интеграције у ЕУ и у оквиру опште реформе јавне управе која се одвија у Србији, реформа полиције има за циљ «*неповратну трансформацију у модерну, ефикасну, ефективну, демократску и одговорну полицију која је у складу са ЕУ стандардима и моделима*».¹⁷ Како би имплементирало комунитарно право и подржало стандарде европског административног простора, последњих година, МУП је значајно унапредио стратегијски менаџмент. Јачање капацитета за стратегијско управљање и руковођење омогућило је јасну поделу надлежности и координацију реформских активности у свим организационим јединицама.

14 Извор: http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/strategije.h, Преузето 19. 4. 2016.

15 Извор: <http://www.sigurnakuca.net/upload/documents/PlaviTekst.pdf>, Преузето 19. 4. 2016.

16 Извор: <http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Uputstvo-o-postupanju-prema-dovedenim-i-zadrzanim-licima.pdf>, Преузето 19. 4. 2016.

17 Вид. Стратегију развоја Министарства унутрашњих послова 2011–2016, Београд, 2011, 14.

Полазна основа новог приступа руковођења на стратегијском нивоу је став да је полиција у служби грађана, а полицајац грађанин у униформи.¹⁸ Руковођење у полицији која делује у демократском друштву захтева и развој нових способности руководиоца. Они имају сталну обавезу да инсистирају на тачном и уредном обављању задатака, али и да одржавају добре односе са грађанима, сарађују са другим службама које се старају о реду и криминалу, као и са локалним заједницама, невладиним организацијама, етничким и другим заједницама. Истовремено, сваки припадник полиције као службено лице са посебним овлашћењима мора да сноси и личну одговорност за своје поступке и пропусте у вршењу полицијских задатака.

Новим законом је предвиђена организациона јединица која обавља функцију управљања људским ресурсима. Поменута функција се једнако примењује у свим организационим јединицама Министарства и обухвата област рада која подразумева израду стратегије и политика људских ресурса, анализу послова, израду каталога радних места и описа послова, спровођење конкурса, регрутацију и селекцију кандидата, каријерни развој и оцењивање запослених, њихову обуку, односе са синдикатима, превенцију и обезбеђивање безбедности и здравља на раду, радне односе, заступања, пензионисања и свеобухватно праћења индикатора квалитета управљања људским ресурсима.¹⁹

Посебно је потребно истаћи каријерно напредовање, према коме ће резултати рада бити подједнако важан критеријум за напредовање. Дакле, неће више од непосредно вишег руководиоца зависити напредовање, него одговарајућа компетенција која подразумева и остваривање одређених резултата у раду и оцену тих резултата, а у крајњој линији и полагања и обуке за већи степен. Овакво решење несумњиво доприноси професионализацији и деполитизацији полиције, а следствено томе, већој ефикасности у обављању послова, професионалнијем међусобном односу запослених, као и запослених према грађанима.

У Србији постоји строго централизован систем државне управе који се не може оценити као довољно ефикасан у борби против криминалитета, као и у обезбеђивању безбедности грађана, тако да је неопходно озбиљно размотрити могућност преноса неких надлежности на јединице локалне самоуправе.²⁰ Неопходност укључивања локалних власти у избор локал-

18 Исто, 15.

19 Чл. 129, ст. 2 Закона о полицији.

20 На пример, у земљама у којима су локалним властима поверене значајне надлежности у области контроле рада полиције (Холандија, неки региони и градови у Канади и САД), од именована локалног шефа полиције, преко надзора над радом, све до поступања по

них полицијских старешина, подношење извештаја полиције локалним органима власти, као и сарадња у решавању проблема који постоје на локалном нивоу (насиље у породици, насиље међу малолетницима, наркоманија) представљају неке од могућих модалитета сарадње који су истовремено и инструменти контроле над радом полиције. Да би се обезбедило успешно функционисање овог модела, поред наведених измена Закона о полицији, потребно је извршити измене Закона о локалној самоуправи, обезбедити неке основне предуслове, као што су финансијска средства и обученост кадрова којима ће на локалном нивоу бити поверена контрола над радом полиције. Потребно је створити такав механизам контроле у којем тело које се бави контролом рада полиције има подршку, како централних власти, тако и правосудних органа, јер у супротном контрола на локалном нивоу не би имала правог ефекта на поступање локалне полиције.

Република Србија активно учествује у сарадњи регионалних органа за спровођење закона. Такође, важно је истаћи да је успостављена практична сарадња са појединим државама чланицама ЕУ и као резултат тога спроведен је одређени број полицијских операција у сарадњи са органима држава чланица ЕУ, али и органима других земаља у региону, као и са Интерполом и Европолом. Осим усклађивања закона кроз процес европских интеграција, потребне су и специјализоване обуке, боља координација између институција и адекватни буџетски ресурси у сваком сегменту, али нарочито у релативно новим областима које се брзо развијају, као што је високотехнолошки криминал.

Што се тиче МУП-а, последњих неколико година спроведене су интензивне нормативне активности, као основни предуслов за реализацију свих реформских процеса, са примарним циљем прилагођавања законске регулативе из ове области стандардима и правним тековинама ЕУ. Стратешки приступ развоја Министарства је препознат као један од кључних приоритета у склопу укупне реформе државне управе и један од кључних елемената европских интеграција Републике Србије, јер се од земаља кандидата очекује да испуне услове и кроз адекватно прилагођавање административних процедура. Можемо закључити да је овакав приступ у претходном периоду обезбедио развој Министарства као институције која је постала флексибилна и иновативна, чији је приступ очувању безбедности интегралан и усмерен ка грађанима. Такође, то је допринело и јачању капацитета у борби против криминала, ефикаснијој употреби информационих технологија, као и развијање нових знања и вештина код запослених.

приговорима грађана, постигнути су значајни резултати и унапређен однос полиције и грађана (Марковић, 2009: 4–9).

Посебан подстицај успешној реформи полиције представља унапређење регионалне и међународне полицијске сарадње. Евроинтеграције, економски развој и стабилизација директно зависе од унапређења ове области. У циљу интензивирања ове сарадње, као једне од најважнијих претпоставки реализације свих реформских процеса и развоја полиције Републике Србије, донет је велики број закона о ратификацији споразума и протокола, потписани су бројни мултилатерални и билатерални споразуми са суседним и другим државама у борби против тероризма, организованог и других тешких облика криминала, илегалних миграција, трговине људима, кријумчарења наркотицима. Треба напоменути да у оквиру МУП-а не постоје адекватни механизми за систематично и свеобухватно планирање међународне сарадње и потребних ресурса за њено несметано одвијање, као и за праћење реализације ових споразума, меморандума, конвенција и других сличних аката међународног карактера.

Иако је усвојена без јавне расправе и са великим кашњењем, Национална стратегија за борбу против организованог криминала²¹, као један од услова за пуноправно чланство у ЕУ, на адекватан начин је описала тренутну ситуацију у Србији. У изради и спровођењу стратегије учествовали су: МУП, БИА, Војно-безбедносна агенција, Министарство правде и Министарство финансија. У Стратегији је наведено да је њен циљ развијање проактивног приступа у борби против организованог криминала, повећање ефикасности одговарајућом применом превентивног и репресивног деловања, као и одузимање имовине стечене извршењем кривичних дела. За ефикасну борбу против организованог криминала потребна је сарадња између државних институција, приватног сектора и цивилног друштва, што је и препознато како у Стратегији, тако и у акционом плану. Институције које се баве борбом против организованог криминала морају стално имати у виду да, ако се прихвати као озбиљан партнер, цивилно друштво може представљати главног промотера позитивних пракси и експертизе у борби против организованог криминала.

5. Приоритети у реформи полиције

У наредном периоду МУП треба да има два главна приоритета. Први приоритет је наставак реформи које воде ка јачању стратешког управљања овом организацијом, која је у протекле две-три године направила значајан помак у односу на остатак државне управе. То се, пре свега, односи на стратешко планирање и реформу људских ресурса у МУП-у као две круцијалне

21 Вид. Национална стратегија за борбу против организованог криминала, *Сл. гласник РС*, бр. 23/09.

функције сваке добре организације. Други важан приоритет представља наставак процеса тоталне деполитизације Дирекције полиције са основним циљем да се овај ресор више приближи остатку државне управе. Оба ова приоритета директно ће допринети процесу ЕУ интеграција. Основни предуслов за остварење ових приоритета јесте апсолутна и активна подршка врха Министарства и свих руководиоца, који морају да играју стратешку улогу управљања. Суштина стратешког управљања јесте да у оваквој економској ситуацији МУП, као и многе друге организације, мора да се труди да са што мање средстава уради што више. Пример Велике Британије најбоље појашњава колико је то дуг процес и колико је Србија тек на његовом почетку.²² МУП је један од најважнијих ресора када су у питању ЕУ интеграције, пре свега у смислу преговора око поглавља 24 и нешто мање поглавља 23.²³ Исто тако, МУП је једна од највећих организација у Србији по броју запослених. Бројни проблеми који су наслеђени из претходног периода, а који представљају јасну претњу опоравку друштва у целини, спадају у делокруг рада МУП-а. Дакле, МУП мора да буде способан да уз све «*релативно*» мање буџете који су неминовни у средњорочном периоду, што професионалније и ефикасније обавља своје послове, а то ће захтевати даљу професионализацију менаџмента и пословних процеса, пре свега кроз јасно постављен систем људских ресурса и нове ИТ технологије.

Предстојеће реформе полиције највише би требало да одговарају самој полицији. Пре свега, неопходним реформама знатно ће се олакшати њихов рад и увести нови квалитети у раду полиције. Нови систем људских ресурса, као један од највећих реформских пројеката МУП-а, треба да омогући знатно већу професионализацију овог посла кроз повећану мотивацију и систем награђивања, а самим тим и ефикасност рада. Такође, као што је већ речено, кључна тачка новог Закона о полицији је увођење реда у каријерно напредовање и јасна подела на оне који раде административне послове у овом министарству и на полицајце који имају овлашћења. Каријерно напредовање значи да се запослени прати од тренутка пријема у службу, преко његовог напредовања у каријери до одласка у пензију или другу организацију. Такође, прецизно треба да буду дефинисана звања и систем напредовања, да напредују најбољи и они који највише доприносе развоју

22 На пример, последњи талас реформи полиције у Великој Британији трајао је 20-30 година и још увек траје.

23 Вид. Поглавља 23 и 24: о чему преговарамо?, http://www.mpravde.gov.rs/files/GIZ_Vodic%20za%20novinare_za%20web%20%281%29.pdf, Преузето 20. 4. 2016. Досадашње искуство ЕУ, када је реч о њеном даљем ширењу, а посебно у погледу наших суседа Хрватске и Црне Горе, искристалисала су се поглавља 23 – Реформа правосућа и основна права и 24 – Правда, слобода и безбедност, као кључна за коначну одлуку о примању нове државе у чланство.

полиције. Дакле, неће бити довољно да полицајац има прелазну оцену, да проведе одређени број година у служби и напредује у каријери, већ ће бити потребно да заврши одговарајуће школе и обуке и да има високе оцене у раду.²⁴

Један од приоритета у наредном периоду треба да буде и концепт полиције у заједници који треба да се заснива више на превенцији него на репресији. То значи да ће се радити на томе да сваки део града, свака општина и месна заједница имају свог полицајца. Концепт полиције у заједници промовише идеју о већем учешћу заједнице и грађана у полицијском одлучивању и деловању. Концепт полицијске делатности у заједници заснива се на промени начина рада полиције, полицијских организација, полицијског менаџмента, система вредности у полицији, вредновања полицијског рада и променама у заједници. Као и у претходном периоду, један од најважнијих приоритета МУП-а је сузбијање организованог криминала и корупције и у том смислу би било неопходно развити нову службу за борбу против дроге у оквиру Управе криминалистичке полиције.

6. Закључна разматрања

Последњих неколико година Република Србија је започела са институционалним променама и прилагођавањем рада своје администрације потребама приближавања ЕУ, градећи професионалну управу као гарант успешних реформи. У наредном периоду је потребно уложити додатне напоре како би се постојећи административни капацитети ставили у функцију убрзања европских интеграција, у складу са очекивањима грађана, спољнополитичким приоритетима и потребама друштва у целини. Принцип владавине права представља један од најважнијих принципа у оквиру текуће реформе полиције и трансформације државних органа у Србији, јер је правна сигурност идеал коме тежи демократски уређено друштво. Носиоци реформе полиције треба да теже да МУП и полиција као његов најважнији део у наредним годинама буду у потпуности модернизовани, деполитизовани и, што је најважније, да представља у правом смислу сервис грађана.

Модернизована и деполитизована полиција доприноси ефикаснијој борби против криминалитета, посебно данас, када су у успону различити облици

24 Практично, да би полицајци убудуће напредовали у служби, мораће да *“иду степеник по степеник, од најниже позиције ка вишој”*. После завршене школе, неће одмах моћи да дођу на место командира или његовог заменика. Дакле, мораће да крену од позорника на улици, а да би дошли на одговарајуће руководеће место, поред знања, треба да имају и одговарајуће искуство.

организованог криминала кроз који пролазе или су прошле «*транзиционе*» земље. Све будуће стратегије борбе против криминалитета неминовно траже и нове нормативно-правне претпоставке. Те претпоставке се у демократски уређеним друштвима, у првом реду, обезбеђују полицијским и кривичнопроцесним законима новије генерације у којима централно место све више заузима превентивна борба против криминалитета. Слободно можемо констатовати да је овај процес на почетку овог века доживео додатно убрзање, превасходно због потребе ефикасније борбе против тероризма, организованог криминала и илегалних миграција и криминала који их прати. Ова потреба прераста у нови концепт борбе против криминала који постаје популарнији од до скоро најпопуларнијег концепта остваривања и заштите људских права.

Литература

Ђорђевић, С. (2009). *Стокхолмски програм као почетни модел за стратегију реформе полиције у Србији*, Збирка предлога практичне политике за реформу полиције у Србији, бр. 1, Београд. 11–18.

Југовић, С. (2013). *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.

Кавран, Д. (2004). *Европски управни простор, реформа и образовање, државне управе*, Правни живот, бр. 9. 1063.

Лилић, С. (2008). *Правни капацитет Србије за Европске интеграције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд. 26–37.

Милетић, С. (2004). *Појмовник полицијског права*, Београд.

Марковић, Ж. (2009). *Контрола полиције у Србији*, Збирка предлога практичне политике за реформу полиције у Србији, бр. 1, Београд. 4–9.

Милетић, С., Југовић, С. (2012). *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.

Никач, Ж. (2013). *Полиција у заштити људских права и грађанских слобода*, Теме, бр. 4, Ниш. 1679–1685.

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, “Службени гласник РС. Бр. 9. 2 014.

Закон о полицији. *Службени гласник РС*. Бр. 101. 2005.

Закон о полицији. *Службени гласник РС*. Бр. 6. 2016.

Закон о министарствима. *Службени гласник РС*, Бр. 44. 2014, 14. 2015.

Стратегија развоја МУП РС 2011–2016,

http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/strategije.h

Стратегија рада полиције у заједници, http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/strategije.h

Посебан протокол о поступању полицијских службеника у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима,

<http://www.sigurnakuca.net/upload/documents/PlaviTekst.pdf>

Упуство о поступању према доведеним и задржаним лицима,

<http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Uputstvo-o-postupanju-prema-dovenim-i-zadrzanim-licima.pdf>

Zoran Jovanović, LL.D.

Assistant Professor,

Faculty of Law, University of Kragujevac

POLICE ADMINISTRATION ACTIVITIES AND THE IMPORTANCE OF THE REFORM OF STATE ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Police activities are one of the oldest forms of administrative activities. Concurrently, the police represent one of the major fields of state administration. In previous times, the police comprised the entire sector of state internal affairs while, today, the police cover only a segment of state administration related to public safety of the country and its citizens. When we speak about the reform of state (public) administration, it unavoidably includes a reform of the police. In this paper, the author aims to point to the future priorities in the reform of this significant segment of state administration whose positive impacts could contribute to a more efficient crime combating. These priorities in police reform should include modernization, reorganization and bringing the police closer to the citizens in order to better respond to the challenges and needs of the contemporary society. The police should be the citizens' service and protect their safety by responding to challenges in a timely and efficient manner. In order to fulfill this goal, it is necessary to invest additional efforts into upgrading the financial and technical status of the police forces and to provide a range of educational opportunities aimed at the professional development of police staff.

Keywords: state administration, police, combating crime, police modernization, police reorganization.

