

СТРАТЕШКЕ ОСНОВЕ ЗА РАЗВОЈ И ОСТВАРИВАЊЕ ПОЛИЦИЈЕ У ЗАЈЕДНИЦИ¹

Апстракт: Реформа Министарства унутрашњих послова Републике Србије усмерена је на стварање професионалне, децентрализоване и деполитизоване полиције. У том смислу једна од приоритетних области реформе је и рад полиције у заједници, као једна од кључних области рада чијим остваривањем треба да се постигне преображај класичног модела обављања полицијске улоге. Основна идеја полиције у заједници је сарадња полиције и грађана у решавању основних проблема локалне заједнице, полазећи управо од грађана, њихових потреба и очекивања. Полиција треба да служи грађанима, те се ставови и очекивања грађана морају узимати као релевантни фактор који у значајној мери треба да утиче на правац и карактер активности државних органа власти, а полиције посебно. На путу тих настојања донета је Стратегија полиције у заједници којом се афирмише нови концепт модела организације и начина рада полиције у Републици Србији. Она даје смернице у успостављању и развоју нових начина сарадње полиције са грађанима, заједницом и институцијама ради повећања личне и колективне безбедности. У раду ће се представити Стратегија полиције у заједници путем издвајања и промишљања појединих делова садржаја у којима се презентују основе и ставови од значаја за развој и остваривање полиције у заједници у нашој земљи. Конкретно, изложиће се: (1) Основна опредељења и смернице полиције у заједници; и (2) Активности развоја полиције у заједници.

Кључне речи: *полиција у заједници, стратегија полиције у заједници, полиција, партнерство полиције са заједницом, проблемски оријентисан приступ.*

¹ Овај рад је настао као резултат реализовања научноистраживачког пројекта који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045), а реализује га Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2014), под називом Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција, и научноистраживачког пројекта Криминалистичко-полицијске академије у Београду, под називом *Структура и функционисање полицијске организације – традиција, стање и перспективе.*

Уводне напомене

Након демократских промена које су се десиле 2000. године полицију у Републици Србији захватају ургентне и корените промене. Циљ предузетих реформи усмерава је на стварање професионалне и деполитизоване полиције, која ће ефикасно спречавати и сузбијати криминалитет, примењивати и поштовати закон, чувати безбедност и јавни поредак, поштовати и штитити слободе и права грађана. Наравно, за то је било потребно створити и нове законске оквире у којима полиција може ефикасније да делује – на принципима нове филозофије, организације и стила рада.

Почетак процеса реформи катализован је Студијом ОЕБС-а о раду полиције у Савезној Републици Југославији, написаној у октобру 2001. године.² Сврха те студије била је процена и анализа тадашњег стања полиције и постављање путоказа које би она требало да прати како би постала демократска, репрезентативна и заиста савремена служба, која се придржава међународних норми и демократских вредности.

По објављивању те студије и одређених унутрашњих иницијатива покренутих у Министарству унутрашњих послова Републике Србије, полиција Републике Србије започела је реформу и одредила пет приоритетних области реформе: борба против организованог криминала, одговорност полиције, *рад полиције у локалној заједници*, развој образовања у полицији и погранична полиција.³ Дакле, већ на првом кораку осмишљавања реформе Министарства *рад полиција у заједници* виђен је као *једна од кључних области рада*, чијим остваривањем треба да се *постигне преображај класичног модела обављања полицијске улоге*. Ово због тога што „полицијска делатност у локалној заједници може боље да се прихвати решавања проблема и интереса заједнице јер је то приступ који је проактиван, децентрализован, са јаким обавезама према превенцији криминала, смањењу криминала, нереда и страха од криминала“ (Фелтес, 2003: 108–109).

² Студија је заснована на следећим налазима: Монк, Р., *Извештај о раду полиције у Савезној Републици Југославији*, Београд, ОЕБС, 2001. Комплементаран са овим документом је: Слејтер, Ц., *Извештај о процени стања људских права, етике и стандарда полицијског функционисања у Савезној Републици Југославији, Србији и Црној Гори*, Београд, Савет Европе, септембар 2001. Студија се налази на адреси: <http://www.osce.org/sr/spmu/17677>, 5. 8. 2013.

³ Поменута студија ОЕБС-а и каснији Документ визије МУП-а – показали су правац којим би реформа требало да крене и да се усмерава. Међутим, било је потребно и пуно рада за развој методологије којом би биле остварене вредности и визије о новој полицији.

Основна идеја овог концепта је сарадња полиције и грађана у решавању основних проблема локалне заједнице, полазећи управо од грађана, њихових потреба и очекивања, те премештај тежишта рада полиције са последица на узроке проблема, односно у претпоље криминала. Остваривање концепта полиције у заједници треба да означи прекретницу у односу полиције и грађана и да суштински промени приступ полиције у решавању проблема локалне заједнице. Ово је неопходно зато што се у савременом друштву променио правни статус појединца и што је квалитативно унапређење односа полиције и грађана одавно постао императив правне државе утемељене на демократским вредностима. У таквој држави *полиција треба да служи грађанима*, те се ставови и очекивања грађана морају узимати као релевантни фактор који у значајној мери треба да утиче на правац и карактер активности државних органа власти, а полиције посебно (упоредити: Никач, 2009: 36–57).

Изложена схватања потребе и значаја полиције у заједници налазила су своје место и у каснијим стратешким документима, на којима се заснивала реформа полиције у Републици Србији, а која нису предмет овог рада.⁴ С друге стране, све више се и сама пракса остваривања улоге полиције „бојила“ обележјима овог концепта. На путу тих настојања и потребе за већим постигнућима, недавно је Влада Републике Србије донела посебан документ: *Стратегију полиције у заједници (Службени гласник РС, бр. 43/13)*.

„Ова стратегија даје смернице у успостављању и развоју нових начина сарадње полиције са грађанима, заједницом и институцијама ради повећања личне и колективне безбедности у Републици Србији. Концепт полиције у заједници промовише идеју о већем учешћу заједнице и грађана у полицијском одлучивању и деловању као савремени приступ безбедности грађана, друштва и државе, те се, у том смислу, овом стратегијом афирмише нови концепт модела организације и начина рада полиције у Републици Србији“ (Стратегија полиције у заједници, 2013: 1).

Концепт полиције у заједници, који представља савремени приступ безбедности грађана, друштва и државе, мора бити прилагођен безбедносним и другим потребама грађана Србије. Ова стратегија представља добру полазну основу за то. „Стратегија представља заокружен оквир,

⁴ О стратешким документима који чине основу за реформу и развој полиције у Републици Србији шире: Талијан, М., Ристовић, С., (2012), *Визије за реформу и развој модерне српске полиције*, Зборник на рецензирани и презентирани трудови од Меѓународната научна и стручна конференција „Реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија и нивното влијание врз борбата против криминалитетот“, на Европскиот универзитет – Република Македонија, Скопље, стр. 107–120.

али не и коначан списак иницијатива за његово даље развијање. Наиме, Стратегија усмерава, али не ограничава деловање које је базирано на принципима и вредностима развоја полиције у заједници“ (ibid.: 7).

Стратегија полиције у заједници, поред уводног дела, садржи још пет поглавља, и то: (1) Опште напомене, (2) Основна опредељења и смернице, (3) Активности развоја полиције у заједници, (4) Спровођење стратегије и (5) Извори финансирања.

У раду ће бити представљена Стратегија полиције у заједници путем издавања и промишљања појединих делова садржаја у којима се презентују основе и ставови од значаја за развој и остваривање полиције у заједници у нашој земљи. Конкретно, изложиће се: (1) Основна опредељења и смернице полиције у заједници и (2) Активности развоја полиције у заједници.

Основна опредељења и смернице стратегије полиције у заједници

У овом делу Стратегије полиције у заједници дефинишу се: визија, мисија, вредности, набрајају се стратешки циљеви, одређују водећи елементи кључне области развоја који чине основу деловања полиције у заједници у Републици Србији и приступи полиције у заједници.

Визија. – Стратегија полиције у заједници као визију којој се тежи види безбедну заједницу са доступном и непристрасном полицијском службом која одговорно делује у партнерству са заједницом и грађанима на решавању безбедносних проблема.

Мисија подразумева професионални и етички развој полицијске службе у складу са демократским вредностима, безбедносним изазовима и потребама грађана и заједнице.

Вредности. – Стратегија таксативно набраја вредности деловања полиције у заједници: (1) одговорно служење грађанима; (2) равноправан однос према свима уз уважавање различитости људи, уважавање заједнице и њихових потреба; (3) укључивање заједнице у решавање безбедносних проблема; (4) посвећеност остваривању безбедности грађана и заједнице.

Неопходно је да „принципи и мерила вредности постану део организационе структуре одељења, као и да постану реалност за сваког запосленог“ (Leonard & More, 1993: 105). Постоји јасна потреба да менаџмент у полицији предузме акције у циљу обезбеђења овог циља.

Стратегија идентификује **водеће елементе** кључне области развоја,

који чине основу деловања полиције у заједници у Републици Србији, чијом применом се остварују стратешки циљеви полиције у заједници. Ти водећи елементи су: (1) *превенција*; (2) *рад полиције усмерен на заједнице*; (3) *проблемски оријентисан рад*; и (4) *безбедносно партнерство*.

Превенцију Стратегија одређује као деловање на редукцију узрока криминала, нереда, страха од насиља и других безбедносних претњи. Првобитна идеја о полицији у заједници као новом организационом моделу и начину рада полиције базира се на превентивном раду полиције кроз сарадњу и заједничко деловање са грађанима.

Рад полиције усмерен на заједнице је адекватан одговор на приоритетне и друге потребе грађана и специфичности локалних заједница, етничких, верских и других друштвених група.

Од изузетног значаја је успех остварен у изградњи капацитета полиције у овој области. У контексту новог модела организације и начина рада полиције у Републици Србији учињени су значајни помаци и у односу полиције према мањинама, социјално рањивим и другим групама грађана. Уважавајући страна и домаћа искуства, сугестије међународних партнера и захтеве стручне и шире јавности, МУП РС је у периоду од демократских промена до данас изградио платформу за побољшање односа према мањинама, социјално рањивим и другим групама у заједници (шире: Никач, 2012: 102–122).

Проблемски оријентисан рад је метод који се заснива на изворима информација, које користи за идентификацију образаца криминала и тензија у заједницама.

Суштина је да полиција своје деловање више усмери на услове и узроке криминала и друге облике друштвено непожељног понашања и имплементацију превентивних стратегија и програма, а не да реагује тек када последице наступе, како то уобичајено чини полиција.

Безбедносно партнерство се односи на споразумно деловање полиције и заједнице, у безбедносној превенцији, решавању безбедносних проблема и развоју безбедносних стратегија, укључујући представнике и капацитете других државних органа, локалних самоуправа и цивилног друштва (Стратегија полиције у заједници, 2013: 6–7).

Стратегија се бави и **приступима** према којима се треба оријентисати да би развој полиције у заједници био одржив и реалан. То су следећи приступи: (1) *локални приступ*; (2) *проблемски приступ*; (3) *партнерски приступ*; (4) *кооперативни приступ*; и (5) *проактивни приступ*.

Локални приступ подразумева да проблеме треба решавати тамо где се јављају.

Проблемски приступ подразумева да проблеме треба решавати анализирајући структуралне узроке, сагледавањем свих фактора и расположивих средстава за стварање безбедности, а не само оних који се односе на традиционални полицијски рад.

Партнерски приступ подразумева да проблеме треба решавати заједно са другима; полиција мора да сарађује са свим појединцима, институцијама и групама у заједници; посебно са другим службама и организацијама које су компетентније или имају боља средства за решавање проблема. Потребна је широка стратешка сарадња са другима, заједницом и грађанима.

Кооперативни приступ подразумева да полицију треба опажати као део заједнице.

Проактивни приступ подразумева да полиција преузима иницијативу и не треба да буде ограничена реактивним мерама након што је кривично дело учињено, или пошто је примљен позив за помоћ (ibid.: 7–8).

Активности развоја полиције у заједници

Централни и најважнији део Стратегије полиције у заједници чине садржаји под насловом *Активности развоја полиције у заједници* у оквиру кога се одређују **стратешки циљеви** на чије остваривање ће бити усмерен развој полиције и који указује на активности за њихово остваривање и практичну примену ове стратегије. Следи њихов приказ у најкраћем (ibid.: 8–13).

Успостављање савремених стандарда у раду полиције. – Овај стратешки циљ може се постићи уз више активности: (1) развој полицијске обуке, (2) развој руковођења – менаџмента у полицији и (3) развој безбедносне културе грађана и заједница.

Развој полицијске обуке, као један од најважнијих сегмената за развој и остваривање полиције у заједници, значи да ће припадници полиције бити оспособљавани за нове послове које намеће модел полиције у заједници. Под тим се, пре свега, мисли на унапређење комуникацијских и радних образаца, изградњу квалитетнијих односа према демократским вредностима у друштву, грађанима и унутар полицијске организације, усвајање демократских принципа у раду полиције, поштовање, заштиту и унапређење људских и мањинских права, сагледавање и анализу безбедносних претњи, ризика и изазова и друго.

Обуком ће се утицати и на подизање нивоа свести полицајаца како би они грађане сматрали својим партнерима, поштовали различитости, те на побољшање комуникације са медијима.

Стратегија полиције у заједници посвећује пажњу развијању обуке руководиоца средњег менаџмента, за које каже да, поред оспособљености за управљање, руковођење и командовање, морају бити оспособљени и за управљање и вођење одређених пројеката који ће омогућити развијање полиције у заједници и обезбедити континуитет у одржавању и проналажењу нових облика и метода даљег развоја полиције у заједници.

У обуке које прате имплементацију полиције у заједници морају бити укључени полицијски службеници из свих линија рада полиције како би се обезбедио адекватан трансфер знања и упознавање свих линија рада и служби са новим приступима полицијског рада у оквиру овог концепта.

Као што се може приметити, модел полиције у заједници захтева не само нови приступ полицијској делатности у смислу да полиција буде усмерена на узроке и услове који утичу на појаву противправних понашања, већ и нови профил полицајца. Овај тзв. *превентивни полицајац* мора да поседује одређена знања и способности. Поред додатне едукације, он би морао да поседује општа знања из кривичноправних и других потребних правних предмета, социологије, психологије; затим, способност организовања грађана и комуницирања са другима, а посебно са младима, жртвама, као и са медијима; способност едуковања и мотивисања; способност уочавања проблема и решавање конфликта; хуманост и упорност. Дакле, мора да има корпус знања које га чини не само извршиоцем него и предводником – особеним менаџером у сузбијању криминалитета.

Развој руковођења – менаџмента у полицији значи да ће полиција у заједници користити принципе партиципативног менаџмента,⁵ укључујући полицијске службенике и представнике заједнице у доношењу одлука и осмишљавању садржине полицијског рада (руководиоци ће подстицати тимски рад, решавање проблема уз анализу чињеница, оријентисање према грађанима и заједницама и њиховим безбедносним потребама, побољшање система, подстицање креативности у раду и повратно информисање).

Иако представља само једну карику у читавом процесу организационих

⁵ Чини се да би било боље, са становишта суштине и циља полиције у заједници, уместо „партиципативни менаџмент“ употребљавати „сараднички менаџмент“. О методама полицијског менаџмента у: Ристовић, С., (2006), *Полицијски менаџмент у сузбијању криминалитета*, Београд, Задужбина Андрејевић, стр. 56–57.

промена које су неопходне за развој и остваривање полиције у заједници, избор руководиоца полиције који ће остваривати овај модел полицијског деловања је од круцијалне важности. Искуства земаља у којима је концепт полиције у заједници имплементиран указују на многобројне предности које он доноси, као и на изузетан значај и велику одговорност полицијског менаџмента у остваривању тог процеса.⁶

Руковођење у полицији која делује у демократском друштву захтева и развој нових способности руководиоца, које некада нису биле потребне. Пре свега, старешине полиције морају да воде сталну бригу о одржавању добрих односа са грађанством, као и да поседују способности за тесну сарадњу са другим службама друштва које се старају о реду и криминалу, као и са локалним заједницама, невладиним организацијама и мањинским етничким групама (Милосављевић, 2004: 42). Они морају имати јасну оријентацију, визију и способност спровођења система рада полиције, који је проблемски оријентисан и усмерен на заједницу. „Врло је битно да нови руководиоци схвате жељу да систем остане стабилан, као и потребу за системом који ће подупирати рад полиције, потребу за мерењем и праћењем промена, потребу за искреним учешћем и потребу да се схвати природа отпора променама“ (Champion & Rush, 2003: 73). Полицијски менаџмент својим усмеравајућим дејством мора водити ка стварном и делотворном успостављању партнерства полиције и грађана. У остваривању тог циља морају „тражити сараднике, а не поданике“.

Као важан предуслов успешног остваривања полиције у заједници посебно се апострофира значај вештина које морају поседовати полицијски руководиоци у развоју полиције у заједници. Тако се наводе концептуалне вештине (разумевање међусобних односа организационих јединица полиције и утицаја полицијских активности на заједницу и грађане), вештине међуљудских односа и техничке вештине (управљање полицијским радом уз разумевање методологије обављања послова, специфична знања и аналитичке способности).⁷

Имајући у виду да средњи ниво менаџмента има највише одговорности

⁶ О полицијском менаџменту у остваривању полиције у заједници, као новој (тек у заснивању) врсти полицијског менаџмента у: Талијан, М., Ристовић, С., (2012), *Имплементација полицијског менаџмента у остваривању концепта полиције у локалној заједници*, Зборник радова са научног скупа: Деликт, казна и могућности социјалне профилаксе, Београд, Институт за криминологију и социологију истраживања, стр. 359–372.

⁷ О односу потреба за одређеним вештинама на различитим нивоима менаџмента видети: Wren, D., Voich, D., (2001), *Menadžment, proces, struktura i ponašanje*, Београд, Grmeč, str. 31.

за успешно остваривање полиције у заједници, Стратегија предвиђа посебне обавезе за њих, као предуслов даљег развоја полиције у заједници, о чему је већ било речи. Разуме се да то потенцирање не умањује улогу и одговорност оперативног, а нарочито стратегијског нивоа полицијског менаџмента. Напротив, као једно од основних мерила свих менаџера у полицији мора бити успешност у остваривању полиције у заједници.

За полицијске руководиоце свих нивоа од суштинске важности за одржив развој полиције у заједници мора бити стално мерење постигнутих резултата у односу на дефинисане критеријуме и индикаторе стања и процењивање кроз разне евалуационе механизме како би се унапређивао рад полиције у заједници.

Развој безбедносне културе грађана и заједнице подразумева остваривање проактивног, интегрисаног и проблемски оријентисаног приступа безбедности грађана и заједнице, али захтева и упознавање представника заједнице, саветодавних тела и грађана са принципима и моделом рада полиције у заједници.

У оквиру те активности посебна пажња ће се посвећивати тимском раду, усвајању знања из области културолошких и верских разлика, развоју толеранције, комуникацији, партнерству, проблемски оријентисаном раду, изради превентивних програма, као и безбедносном образовању оних категорија лица која су најчешће изложена безбедносним ризицима: деце и омладине, жена, група и појединаца, алтернативних субјеката безбедности и других.

Развој сваког од тих сегмената полиције у заједници сматра се корисним за остваривање позитивних односа грађана (корисника услуга) и полиције и представља основ за успешно остваривање и јачање оперативног концепта рада полиције у заједници.

Јачање поверења грађана и заједнице у полицију. – После пада угледа полиције и њене потпуне дискредитације код грађана током 90-их година прошлог века, потребно је пуно залагања свих припадника полиције, од највиших руководилаца па све до непосредних извршилаца – позорника, као најпрепознатљивијег експонента полиције у заједници, за јачање поверења грађана и заједнице у полицију. Отворена и искрена комуникација полиције са заједницом је императив за остварење овог стратешког циља.

У том смислу Стратегија предвиђа следеће активности: (1) Информисање заједнице и повећање поверења у рад полиције; и (2) Информисање полиције о чињеницама од значаја за њен рад.

За остварење овог стратегијског циља посебна одговорност је на руководиоцима полиције који морају настојати да створе амбијент у коме ће функционисати „двосмерни канали за комуникацију“ (Leonard & More, 1993: 101) између полиције и грађана, при чему се полиција ангажује у решавању свих важнијих проблема грађана који могу довести до социјалнопатолошких понашања.

Информисање заједнице и повећање поверења у рад полиције може се, према Стратегији полиције у заједници, остварити само развијањем професионалних капацитета полиције за односе са медијима, кроз унапређивање обуке и рада портпарола за односе са јавношћу, материјално-техничко опремање и стварање услова за ефикасну комуникацију са заједницом и медијима на локалном нивоу. „Полиција ће на саветовањима, округлим столовима, трибинама и другим скуповима и у сусретима са представницима медија стварати услове за непосреднију и искренију комуникацију, решавање проблема у међусобној сарадњи, упознавање са безбедносним и информативним потребама заједнице, развој односа са локалним медијима и разумевање проблема које полиција има у свом раду“ (Стратегија полиције у заједници, 2013: 10).

Информисање полиције о чињеницама од значаја за њен рад је неопходно јер полиција мора да буде упозната са безбедносним проблемима грађана и заједнице и њиховим ставовима који се односе на приоритете и начине за решавање тих безбедносних проблема. За то јој стоје на располагању различите могућности у виду активности „од врата до врата“, састанци са грађанима и представницима заједнице, различити облици сарадње са локалном заједницом, истраживање мишљења грађана и представника заједнице, територијални рад полицијских службеника, превентивни програми, сусрети и дружења полиције и грађана и друго.

„С обзиром на то да пружање полицијских услуга пролази кроз промене како би се почео примењивати концепт рада полиције у заједници, неминовно се поставља питање у вези са коришћењем таквих информација. Уколико јавност сумња да је суштински мотив прелаза на рад полиције у заједници прикупљање обавештајних података изостаће поверење јавности, а организациони циљеви се неће остварити. Полицији су потребне информације како би потпомогла сузбијање и спречавање криминала и хапшење преступника, али не на штету партнерства са заједницом“ (Champion & Rush, 2003: 119).

Постојање добре информисаности припадника полиције је изузетно важно, јер је информисаност неопходан чинилац успешног остваривања њихове професионалне дужности, то јест заштите личне и имовинске сигурности људи. Стога мора постојати сталан проток информација из-

међу припадника полиције као појединаца и полицијске организације као целине и других државних органа и друштвених организација, предузећа, осталих правних субјеката и уопште најшире јавности. Међутим, овај процес није једносмеран, већ се потенцира обавеза полицијске организације, односно њеног највишег менаџмента, о информисању јавности о актуелним дешавањима и проблемима (уколико они постоје) унутар полиције.

Само истина може допринети јачању међусобног поверења полиције и грађана, па самим тим и успешној имплементацији концепта полиције у заједници, који ће допринети унапређењу безбедносне културе људи и њиховог све већег укључивања у заједничку борбу против криминалитета и других појава угрожања безбедности (Талијан, Ристовић, 2012: 369).

Сарадња и партнерство полиције са заједницом. – Овај стратегијски циљ ће се остварити *Оснивањем и деловањем партнерства*. „Полиција ће сензибилисати локалну власт за решавање безбедносних проблема, истицати заједничке интересе и потребу да живот грађана буде квалитетнији кроз стварање повољног безбедносног амбијента“ (Стратегија полиције у заједници, 2013: 10).

Полиција ће учествовати у раду саветодавних тела и група на нивоу града, општине, месних заједница и насеља. *Саветодавна тела* ће, у складу са специфичностима локалне заједнице, имати одговарајући састав који омогућава свеобухватно и ефикасно идентификовање, одређивање приоритета и решавање безбедносних проблема.

Проблемска партнерства биће флексибилан оквир у којем ће полиција заједно са другим субјектима приступати решавању безбедносних проблема који су идентификовани у сарадњи са заједницом.

Да би се стратешки циљ у виду сарадње и партнерства полиције са заједницом остварио неопходно је да односи између полиције и грађана буду позитивни, што ће бити случај само ако полиција у свом раду поштује слободу и права грађана. Један од приоритетних задатака актуелног полицијског руководства јесте да поврати поверење грађана у полицију и анимира их на активну сарадњу и пружање помоћи полицији у остваривању заштите безбедности грађана и државе у целини. „Грађани ће допринети укупном обављању полицијских задатака и побољшању безбедносне ситуације уколико постану ‘партнери’ полиције и заједно са њом учествују у извршавању појединих задатака и посебних програма и подухвата. Да би ово остварила, полиција мора да побољша свој имиџ у јавности. То подразумева читав низ активности полиције, почев од уважавања људског достојанства и слобода и права грађана, преко

законитог и моралног обављања својих послова, па све до потпуне доступности свога рада јавности“ (Ристовић, 2006: 44).

С обзиром на то да је партнерство полиције и заједнице једна од основних компоненти овог концепта превентивног полицијског деловања и од суштинске важности за његово успешно остваривање, потребне су агресивне стратегије како би се оно примењивало у пуном обиму. Ово због тога што постоји више фактора који ометају сарадњу и партнерство полиције са заједницом.⁸

Да би се ове сметње превазишле или бар минимизирале неопходно је да полиција осмисли агресивне стратегије како би задобила подршку најшире заједнице. Партнерство подразумева већину у заједници, а не само неколико одабраних или самопроглашених представника „народа“, као и њену активну улогу у разним заједничким акцијама и подухватима. Због тога је неопходно да полиција има програме којима ће се анимира-ти и придобити подршка заједнице методама рада полиције у заједници које су планиране за конкретна подручја или заједнице и њено активно учешће у њима. Читава заједница мора бити заинтересована и вољна да сарађује са полицијом у заједничкој превенцији криминала и учествује у заједничким подухватима за смањење криминала. У супротном, остварење овог стратешког циља биће немогуће.

Израђивање позитивних односа између грађана и полиције, са циљем стварања међусобног поверења, сарадње и протока безбедносних информација, једна је од кључних активности за успостављање партнерства полиције са заједницом.

Успостављање делотворне безбедносне превенције. – Да би се успоставила адекватна превенција угрожавања безбедности и отклонио осећај несигурности код грађана неопходно је, у сарадњи са члановима заједнице, *превентивно деловање* у виду: (1) доношења и реализовања акционих планова превенције; (2) организовања полицијске делатности

⁸ Између осталог: (1) одржавање крутих правила и регулативе, (2) ограничено учешће заједнице, (3) ограничено учешће приликом планирања, (4) развијање политике којом се контролише свака идентификована ситуација или опажени проблем, (5) одузимање овлашћења старешинама средњег нивоа, (6) ограничавање награда за обављање традиционалних дужности, као што су број хапшења или број уручених судских позива, (7) захтевање од оних који учествују у полицијским активностима у заједници да се стриктно прилагоде ланцу командовања, (8) одржавање крутости организације, (9) игнорисање напора које неки улажу у циљу саботаже програма, (10) мерење ефективности према времену потребном за реакцију полиције, или према броју хапшења, (11) омогућавање филтрирања информација између доњег и горњег нивоа организације. – Leonard, V. A., More, H. W., (1993), *op. cit.*, p. 98.

уз уважавање потреба грађана и заједнице; (3) организовање и деловање полиције прилагођено безбедносним карактеристикама подручја; (4) јачања интервентног реаговања и мобилности полиције током 24 сата; (5) успостављања добрих веза са грађанима; (6) обуке грађана о вештинама безбедносне самозаштите; (7) развијање партнерства са заједницом и другим субјектима у превенцији конкретних облика угрожавања.

Стратегија полиције у заједници предвиђа да ће се програми и активности усмерени на превенцију криминала усклађивати са смерницама Националне стратегије за превенцију криминала, чије се усвајање очекује. За сада је донет Полазни оквир Националне стратегије превенције криминала чији је циљ да „омогући основ за доношење Националне стратегије превенције криминала, као одреднице за стварање и примену програма у области превенције криминала у заједници са грађанима, кроз изградњу партнерства и заједнички рад, смањење стопе криминала, повећање нивоа безбедносне културе“.⁹

Посебна одговорност за успостављање и превентивно деловање полиције припада њеним руководиоцима у полицијским станицама и испоставама који, према Стратегији, треба да додељују превентивне задатке полицијским службеницима и дефинишу их као функционални део њихових свакодневних активности.

Овоме се додаје и потреба да полицијски руководиоци на свим нивоима, а пре свега на стратешком нивоу, па и државно руководство, схвате и прихвате превенцију као примарно деловање полиције, уз ангажовање бројних партнера који ће се заједничким снагама залагати за спречавање и сузбијање криминалитета. У супротном, не може се одлучно и успешно приступити успостављању праксе модела полиције у заједници.

И поред тога што је неподељено мишљење да је превенција најбољи начин и пут за сузбијање криминалитета, заправо примарни циљ који тежи да достигне свака држава са својом политиком према криминалу, чини се да су импресивнији резултати у борби против криминалитета путем превенције изостали.¹⁰ Да би се ти проблеми превазишли неопходно

⁹ Овај документ доступан је на интернет адреси: [prezentacije.mup.gov.rs/.../Polazni_okvir_Nacionalne_strategije_prevencije_kriminala_cir.doc](http:// prezentacije.mup.gov.rs/.../Polazni_okvir_Nacionalne_strategije_prevencije_kriminala_cir.doc), 6. 8. 2013.

¹⁰ За то постоји више разлога, међу којима су најевидентнији: 1) не постоји концепција безбедности и заштите, нити безбедносно-заштитна политика, те стратегија државног реаговања против криминала; 2) не постоји претходно планирање и програмирање; 3) недостају институционализоване организације и нема подршке државних и друштвених органа и институција у финансијском, програмском и другом смислу; 4) нема научних истраживања на којима би се заснивали програми превенције; 5) превентивне активности се тешко могу употребити као мерило стварне ефикасности; 6) превенција

је да превенција буде посебно дефинисан и планиран сегмент укупне социјалне политике земље, која обавезује професионалце и све чланове друштва, а непосредно је руковођена државом. Она претпоставља уједињење организационих, кадровских, техничких, финансијских ресурса и напора државе и друштва на повећању безбедности грађана и њихове имовине (Полазни оквир Националне стратегије превенције криминала, 2009: 5–6).

Проблемски оријентисан приступ безбедносној заштити. – Да би се на овај начин приступило безбедносној заштити грађана и заједнице Стратегија захтева: (1) Методологију анализе стања безбедности (мапирање деликата); и (2) Решавање безбедносних проблема у заједници.

Методологија анализе стања безбедности (мапирање деликата) подразумева да ће полиција развијати методологију анализе стања безбедности и усмеравања полицијске службе према територијално/временској распоређености деликата – географско профилисање.

Развој и примена мапирања деликата, као један од начина остваривања проблемски оријентисаног деловања полиције у безбедносној заштити грађана, од пресудне је важности за остваривање полиције у заједници јер омогућава адекватно супротстављање криминалу, већу подршку грађана и ефикасно коришћење материјалних и људских ресурса. Даје јасну слику о стању безбедности грађана – „... визуелно је једноставан и зато подесан за разумевање сложених односа у безбедносним појавама, ... пружа могућност грађанима да на лак начин сагледају геопросторну дистрибуцију извршених кривичних дела, картографски прикази са лакоћом оповргавају њихове погрешне предрасуде о местима која су угрожена криминалом, а које се формирају под утицајем медија, гласина и сл. ... Када им се омогући да сазнају која су то места где се учестало врше кривична дела, на који начин и сл., грађани постају свеснији ризика којем су изложени, а самим тим и спремнији да заштите себе и своју имовину, али и да раде заједно са полицијом на његовом елиминисању.

још увек није добила прави значај у борби против криминалитета. Такође, потребно је да превенција криминалитета буде више заступљена у обуци полицајаца и равноправно вреднована у пракси приликом награђивања, унапређења и слично. – Шире о разлозима који условљавају недовољну ефикасност превенције криминалитета видети: Талијан, М., Ристовић, С., (2011), Основна полазишта у остваривању улоге полиције у сузбијању криминалитета, Зборник са научног скупа „Криминал и државна реакција: феноменологија, могућности, перспективе“, Београд, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, стр. 239–240.

Истовремено, карте криминала могу представљати и вид контроле полиције“ (Милић, 2012: 156–157).

Решавање безбедносних проблема у заједници треба да буде тако конципирано да омогући свеобухватни приступ решавању безбедносних проблема у односу на постојећи традиционални (појединачни) начин решавања проблема. „Полиција ће у циљу имплементације проблемски оријентисаних мера сачињавати акционе планове који ће дефинисати идентификовани безбедносни проблем, краткорочне и дугорочне циљеве, приоритете, конкретне мере, интерне и екстерне ресурсе за имплементацију, модалитете сарадње са субјектима заједнице, временске оквири имплементације и методе и рокове за евалуације“ (Стратегија полиције у заједници, 2013: 12).

Полицијска делатност је још увек највећим делом репресивна и милитаристичка. Она и даље своју основну улогу види у што бржем изласку на лице места неког криминогеног догађаја, где ће обавити интервенцију, по могућству са што мање контаката са грађанима и, ако то ситуација захтева, употребити силу и средства физичке принуде. Како такав начин рада, због своје концепцијске слабости, не доводи до пада криминалитета, већ, напротив, до његовог сталног пораста, као и до страха грађана за своју личну и имовинску сигурност, све више код нас и у свету преовлађује схватање да класичан начин рада полиције мора бити измењен и допуњен новим методама за извршавање појединих задатака.

Друштво се константно мења, тако да и полиција мора да се мења. Мора да развија нове приступе како би пратила промене у друштву. Традиционални стил полицијских активности се показао као превазиђен и неефикасан.¹¹ Један од тих приступа је, свакако, проблемски оријентисан рад полиције.

Све ово захтева промену читаве филозофије рада, по правилу агресивне и интервентне полиције. Бит те новоизнађене стратегије рада заснива

¹¹ Зашто је то тако постоји више разлога, а неки од њих су: 1) организација је реаговала на догађаје или инциденте тек након њиховог дешавања, 2) веома мало информација долазило је из заједнице, 3) планирање је било усмерено на креирање политика, процедура, правила и регулатива, 4) патролни полицајци нису никада подстицани, нити награђивани за иновативност и креативност, 5) у обуци је наглашавана улога примене закона, као да је то била једина дужност полицајаца, 6) полицијске агенције функционисале су као квазивојне јединице, 7) процене перформанси заснивале су се на подстицању хапшења и броја издатих судских позива, као најважнијих, 8) полиција је имала мало позитивних контаката са заједницом и др. – Више о разлозима који су довели до распада традиционалног модела полицијских активности: Leonard, V. A., More, H. W., (1993), *op. cit.*, pp. 96–100.

се на превенцији и новом – партнерском односу полиције са грађанима. Њу мора да прати нова, прилагођена организација, начин рада, обука и одговорност полиције. Таквим начином рада полиције престали би разлози за доминирање репресије, јер би се деловањем унапред предвиђао и предупредивао криминални акт (Holden, 1994: 17). Полиција треба да спречи појаву кажњивих дела, а не да реагује тек након њиховог настанка.

Посвећеност поштовању етичких принципа и различитости. – У савременом свету слободног испољавања великих етичких различитости овај стратешки циљ представља велики изазов за полицијске службенике као припаднике посебне полицијске културе коју карактерише посвећеност мисији, цинизам, сумња, друштвена изолација и солидарност, конзервативизам, мачизам, расне предрасуде и прагматизам (Милосављевић, 1997: 587–593).

Стратегија полиције у заједници предвиђа две активности на њеном остваривању: (1) Рад полиције уз уважавање различитости и (2) Рад полиције који је прилагођен потребама грађана.

Рад полиције уз уважавање различитости¹² значи да ће полиција у свом раду упознавати и уважавати различитости и обезбеђивати остваривање права и слобода припадника мањинских група у складу са домаћим и међународним правним нормама. Зарад постизања бољих резултата у овом сегменту рада Стратегија предвиђа могућност да се у полицијским управама одреде полицијски службеници за контакт и сарадњу са мањинским заједницама и групама.

Иако Стратегија даје смернице за рад полиције са мањинским заједницама кроз наводе и препоруке ОЕБС-а, које се односе на главне принципе рада полиције у мултиетничким срединама, регрутацију и представљање, обуку и професионални развој полиције, сарадњу са етничким заједницама, оперативну праксу и превенцију и управљање конфликтима, то није довољно. Ово зато што развијање свести полицајаца о етичким принципима и различитостима међу људима и устаљивање неких процедура рада полиције представља први важан корак у том правцу. То, међутим, не значи увек да ће се свесношћу полиције о етичким принципима и различитостима елиминисати дискриминација. То је тешко постићи на нашем подручју које је оптерећено националним, верским и

¹² О уважавању и поштовању различитости говори нова парадигма менаџмента – *теорија културног склада*. Основно о овом новом обрасцу менаџмента у: Талијан, М., Талијан, М. М., (2011), *Општи и безбедносни менаџмент*, Бања Лука, Висока школа унутрашњих послова, стр. 136–137.

другим нетрпељивостима и предрасудама. Потребно је још много времена и добро осмишљених стратегија и програма који ће омогућити, с једне стране, да полиција поступа без предрасуда, те, с друге, да припадници мањинских група и заједница имају пуно поверење у полицију.

Рад полиције који је прилагођен потребама грађана да би то заиста и био захтева да се у већој мери користи истраживање ставова грађана и заједнице о стању безбедности, осећају сигурности и раду полиције.

Сврха полиције у заједници јесте стварање и унапређење позитивних релација између полиције и грађана, јачање поверења грађана у полицију и ефикаснија међусобна сарадња у организовању превенције, откривању кривичних дела и извршилаца у циљу спречавања и сузбијања криминалитета и побољшања укупне безбедности. Да би били упознати са потребама грађана полицијски руководиоци треба да лоцирају припаднике полиције у непосредној близини или на самом подручју за које су надлежни и да подстичу свакодневне контакте полицајаца (позорника и других) са грађанима у свом позорничком рејону како би међусобна размена информација, у вези са свим појавама и активностима које могу довести до проблема који најчешће узрокују појаву криминалитета, била што интензивнија. Поред тога, руководиоци полиције треба да оспособе и охрабре полицајце да подучавају грађане, да они непосредно и у сарадњи са полицијом узму учешће у решавању својих безбедносних проблема.

„Рад полиције усмерен на заједницу није циљ нити крајњи резултат. То је путовање, а не одредиште. Првенствена сврха рада полиције усмереног на заједницу јесте да се очувају стандарди заједнице, примењују закони који потпомажу сигурно окружење и да се унапред осигурају стратегије превенције криминала. Уз рад полиције усмерен на заједницу, клијенти не само да плаћају рачуне и подржавају квалитетно провођење закона, него могу постати и разочарани, незадовољни потрошачи и почети куповати негде друге (то јест, прихватити снаге реда које ће радити на уговор)“ (Champion & Rush, 2003: 436).

Закључак

Из изложеног у овом раду види се да је Република Србија, у склопу реформских процеса, приступила саображавању полиције не само конкретним друштвеним приликама и стањем у земљи, већ и њеном развоју у модерну институцију. Том подухвату, који још увек траје, није

се по обичају приступило на један волунтаристички начин, већ веома осмишљено. У прилог томе говори управо доношење Стратегије полиције у заједници којом су пројектоване и постављане *нове и целовите* концепцијске и стратегијске основе за развој и остваривање полиције у заједници у Републици Србији.

Министарство унутрашњих послова налази се пред новом фазом у процесу развоја полиције у заједници, а Стратегија само показује у ком правцу и на који начин ће се тај процес одвијати.

У овој стратегији виде се опсег и остварени домети развоја полиције у заједници. За стратешко сагледавање то је корисно, али није и не може бити довољно, јер недостају истраживања која се односе на архитектуру и функционисање организационе структуре полиције у Републици Србији, њен менаџмент, људске и друге ресурсе. Непосредна примена овог модела није нимало једноставна и за то није довољно доношење стратегије, јер она не захтева само измене у оквиру полиције и локалне заједнице, већ и одређене шире промене у друштву: уставне, законске, социјалне, промене обичаја, моралних ставова, ставова према полицији, па и ставова полиције.

Сигурно да је постојање стратешке основе за примену полиције у заједници неопходно и корисно, али то представља тек почетни корак, па је неопходна потпуна подршка државних структура да оно што је прописано практично и заживи.

Спровођење у дело ставова садржаних у приказаној (и овде промишљеној) Стратегији захтева координирано ангажовање свих државних органа и других субјеката који се баве пословима безбедности, а посебно полицијом и полицијском проблематиком. На тај начин се остварује потпуно и интегрисано деловање на развоју и остваривању полиције у заједници у нашој земљи.

Литература

1. Champion, D., Rush, G., (2003), *Policing in the Community*, Sarajevo, Office of Public Affairs Embassy of the United States of America.
2. Feltes, T., (2003), *Теорије о полицијској делатности у локалној заједници? Оно што нам је потребно јесте нова филозофија полиције*, часопис *Погледи*, бр. 1, Београд, Полицијска академија.
3. Leonard, V. A., More, H. W., (1993), *Police Organization and Management*, New York: The Foundation Press.

4. Милосављевић, Б., (1997), *Наука о полицији*, Београд, Полицијска академија.
5. Милосављевић, Б., (2004), *Људска права и полиција, Стандарди људских права за полицију*, Београд, Центар за антиратну акцију.
6. Милић, Н., (2012), *Матирање криминала у функцији унапређења партнерских односа полиције и заједнице, Безбедност*, бр. 3, Београд, МУП РС.
7. Монк, Р., (2001), *Извештај о раду полиције у Савезној Републици Југославији*, Београд, ОЕБС.
8. Никач, Ж., (2009), *Полиција у заједници*, Београд, Криминалистичко-полицијска академија.
9. Никач, Ж., (2012), *Концепт полиције у заједници и почетна искуства у Србији*, Београд, Криминалистичко-полицијска академија.
10. Ристовић, С., (2006), *Полицијски менаџмент у сузбијању криминалитета*, Београд, Задужбина Андрејевић.
11. Слејтер, Ц., (2001), *Извештај о процени стања људских права, етике и стандарда полицијског функционисања у Савезној Републици Југославији, Србији и Црној Гори*, Београд, Савет Европе.
12. Талијан, М., Талијан, М. М., (2011), *Опити и безбедносни менаџмент*, Бања Лука, Висока школа унутрашњих послова.
13. Талијан, М., Ристовић, С., (2011), *Основна полазишта у остваривању улоге полиције у сузбијању криминалитета*, Зборник са научног скупа „Криминал и државна реакција: феноменологија, могућности, перспективе“, Београд, Институт за криминолошка и социолошка истраживања.
14. Талијан, М., Ристовић, С., (2012), *Имплементација полицијског менаџмента у остваривању концепта полиције у локалној заједници*, Зборник радова са научног скупа: Деликт, казна и могућности социјалне профилаксе, Београд, Институт за криминолошка и социолошка истраживања.
15. Талијан, М., Ристовић, С., (2012), *Визије за реформу и развој модерне српске полиције*, Зборник на рецензирани и презентирани трудови од Меѓународната научна и стручна конференција „Реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија и нивното влијание врз борбата против криминалитетот“, на Европскиот универзитет – Република Македонија, Скопље.
16. Holden, R., (1994), *Modern police management*, 2nd ed., Prentice Hall Career and Technology, Upper Saddle River, New Jersey.
17. Wren, D., Voich, D., (2001), *Menadžment, proces, struktura i ponašanje*, Београд, Grmeč.

18. Стратегија полиције у заједници, *Службени гласник РС*, бр. 43/13.
19. Студија ОЕБС-а о раду полиције у Савезној Републици Југославији (2001), <http://www.osce.org/sr/spmu/17677>, 5. 8. 2013.
20. Полазни оквир Националне стратегије превенције криминала, *prezentacije.mup.gov.rs/.../Polazni_okvir_Nacionalne_strategije_prevenције_kriminala_cir.doc*, 6. 8. 2013.

STRATEGIC BASIS FOR THE DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION COMMUNITY POLICING

ABSTRACT: The reform of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbia is focused on creating professional, decentralized and depoliticized police. In this sense, one of the priority areas of reform and community policing as a key area of work whose exercise to achieve the transformation of the classical model the performance of the police role. The basic idea of community co-operation between police and citizens in solving the basic problems of the local community, starting right from the citizens, their needs and expectations. The police should serve the citizens, and the attitudes and expectations of the people must be taken as a relevant factor that should significantly influence the direction and nature of the activities of state authorities and the police in particular. On the way of these efforts was adopted strategy of community policing which promotes the concept of a new model of organization and work of the police in Serbia. It provides guidance on the establishment and development of new ways of cooperation between the police and citizens, communities and institutions to enhance their personal and collective security. The paper will present the strategy of community policing through the allocation and consideration of certain parts of the content in which they present the basics and attitudes relevant to the development and implementation of community policing in the country. In particular, we explore the (1) The basic goals and policies of community policing and (2) development activities of community policing.

KEY WORDS: *community policing, community policing strategies, police, police community partnerships, problem-oriented approach.*