

# БЕЗБЕДНОСТ



ТЕОРИЈСКО СТРУЧНИ ЧАСОПИС

МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

UDK 343+351.74./75(05)  
YU ISSN 0409-2953

БЕОГРАД  
Година LXI

3  
2019

## „БЕЗБЕДНОСТ“

Часопис Министарства унутрашњих послова Републике Србије

### УРЕДНИШТВО

*Доц. др Божидар Оташевић*, доцент Криминалистичко-полицијског универзитета,  
*проф. др Миљивој Допсај*, редовни професор Факултета спорта и физичког васпитања Универзитета у  
Београду,

*Доц. др Ивана Бодрожич*, доцент Криминалистичко-полицијског универзитета,

*Проф. др Тијана Шурлан*, судија Уставног суда Републике Србије,

*Проф. др Бојан Милисављевић*, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду,

*Проф. др Миле Шикман*, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Бања Луци, начелник  
Управе за полицијску обуку, Министарство унутрашњих послова Републике Српске,

*Проф. др Младен Милошевић*, ванредни професор Факултета безбедности Универзитета у Београду,

*Катарина Томашевић*, помоћник министра, начелник Сектора за људске ресурсе, Министарства  
унутрашњих послова Републике Србије,

*Др Слободан Малешкић*, помоћник директора полиције, Дирекција полиције, Министарства унутрашњих  
послова Републике Србије,

*Др Жељко Бркић*, начелник Центра за полицијску обуку, Сектор за људске ресурсе, Министарства  
унутрашњих послова Републике Србије,

*Др Жељко Нинчић*, начелник Одељења за оперативну полицијске вештине и опремање полиције, Управа  
полиције, Министарства унутрашњих послова Републике Србије,

*Др Наташа Радосављевић-Стевановић*, начелник Одељења за физичко-хемијска и токсиколошка  
вештачења, Национални центар за криминалистичку форензику, Управа криминалистичке полиције,  
Министарства унутрашњих послова Републике Србије,

*Доц. др Владимир Шебек*, шеф Одсека за борбу против корупције, Управа криминалистичке полиције,  
Министарства унутрашњих послова Републике Србије.

*Илија Рацић*, главни координатор I, Дирекција полиције, Министарства унутрашњих послова Републике  
Србије,

*Марина Васић*, главни службеник за управљање каријером запослених, Одељење за развој запослених и  
организације, Сектор за људске ресурсе, Министарства унутрашњих послова Републике Србије.

#### Главни и одговорни уредник

Доц. др Божидар Оташевић

#### УРЕДНИК

Јасмина Владисављевић

#### ЛЕКТУРА И КОРЕКТУРА

Јасмина Милетић

#### ЛЕКТОР ЗА ЕНГЛЕСКИ ЈЕЗИК

Весна Анђелић-Николенцић

#### АДРЕСА УРЕДНИШТВА:

Булевар Зорана Ђинђића 104  
011/3148-734, 3148-739, e-mail: upobr@mup.gov.rs

#### ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРИ ПУТА ГОДИШЊЕ

(тираж: 800 примерака)

#### ШТАМПА: Комазец,

Краља Петра I, бб, Инђија

PDF верзија часописа доступна је на адреси:

<http://www.mup.gov.rs/> публикације,

и архива бројева од 2000. до 2015. године доступна је на адреси:

<http://prezentacije.mup.gov.rs/upravzaobrazovanje/bezbednost.html>

# САДРЖАЈ

## ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАДОВИ

- Проф. др Бобан МИЛОЈКОВИЋ  
Јован М. ПЕТРОВИЋ, МА **5** ГЕОПРОСТОРНА И ВРЕМЕНСКА ДИСТРИБУЦИЈА КРИВИЧНИХ ДЕЛА  
РАЗБОЈНИШТВА НА ТЕРИТОРИЈИ ПОЛИЦИЈСКЕ УПРАВЕ  
У ЗРЕЊАНИНУ 2009–2018.
- Проф. др Борис КОРДИЋ  
Др Лепа БАБИЋ **32** ОПАЖАЊА И РЕАКЦИЈЕ УЧЕНИКА НА ВИДЕО-НАДЗОР У  
ОБРАЗОВНИМ УСТАНОВАМА
- Доц. др Жарко БРАКОВИЋ  
Проф. др Божидар БАНОВИЋ **54** ЕФИКАСНОСТ НАДЛЕЖНИХ ДРЖАВНИХ ОРГАНА У ОТКРИВАЊУ  
И ГОЊЕЊУ УЧИНИЛАЦА КРИВИЧНИХ ДЕЛА НАСИЛНИЧКОГ  
ИМОВИНСКОГ КРИМИНАЛИТЕТА

## ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАДОВИ

- Катарина ТОМАШЕВИЋ  
Илија РАЦИЋ **82** РАД ПОЛИЦИЈЕ ЗАСНОВАН НА ПРИМЕНИ ПОЛИЦИЈСКО-ОБАВЕШТАЈНОГ  
МОДЕЛА У РАЗВИЈЕНИМ ЗЕМЉАМА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА  
ПОЛИЦИЈУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
- Проф. др Владимир ОБРАДОВИЋ  
Ивана ЛЕЧОВСКИ-МИЛОЈКИЋ  
Др Исидора ЉУМОВИЋ **101** ПРИМЕНА НОВОГ МОДЕЛА ОЦЕЊИВАЊА  
ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА
- Проф. др Звонимир ИВАНОВИЋ  
Проф. др Александар ЧУДАН **120** ГОВОР МРЖЊЕ, СЛУЧАЈЕВИ МИГРАНАТА – АНАЛИЗА  
ПОСТОЈАЊА У СРПСКОМ ДИСКУРСУ
- Др Јасмина ГАЧИЋ  
Др Марија МИЋОВИЋ **140** ПСИХОСОЦИЈАЛНА ПОМОЋ У КАТАСТРОФАМА
- Доц. др Саша М. МАРКОВИЋ **160** СТРАТЕШКО ОДЛУЧИВАЊЕ У ПОЛИЦИЈИ И ПРИМЕНА  
ПОЛИЦИЈСКО-ОБАВЕШТАЈНОГ МОДЕЛА
- Проф. др Жаклина СПАЛЕВИЋ,  
Милош АРСИЋ, МА **179** ПРЕГЛЕД ИСТРАЖНИХ РАДЊИ КАО АКТИВНОСТИ ПРИКУПЉАЊА  
ДОКАЗА У КРИВИЧНО ПРОЦЕСНОМ ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
- Милета МИЛАШИНОВИЋ **200** МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА И СМАЊЕЊЕ РИЗИКА ОД  
ЕЛЕМЕНТАРНИХ НЕПОГОДА
- 220** РАДОВИ ОБЈАВЉЕНИ У 2019. ГОДИНИ
- 223** РЕЦЕНЗЕНТИ ОБЈАВЉЕНИХ РАДОВА У 2019. ГОДИНИ
- 226** УПУТСТВО САРАДНИЦИМА ЗА ПРИПРЕМУ РУКОПИСА

# CONTENTS

## ORIGINAL SCIENTIFIC PAPERS

- Prof. Boban MILOJKOVIĆ, PhD  
Jovan M. PETROVIĆ, MA      **5** GEO-SPATIAL AND TIME DISTRIBUTION OF CRIMINAL OFFENSES  
IN THE ZRENJANIN POLICE OFFICE 2009-2018.
- Prof. Boris KORDIĆ, PhD  
Lepa BABIĆ, PhD      **32** OBSERVATIONS AND REACTIONS OF STUDENTS TO VIDEO  
SURVEILLANCE IN SCHOOLS
- Assistant Prof. Žarko BRAKOVIĆ, PhD  
Prof. Božidar BANOVIĆ, PhD      **54** EFFICIENCY OF COMPETENT STATE AUTHORITIES IN DETECTING  
AND APPROVING CRIMINAL REPORTS OF  
VIOLENT PROPERTY CRIME

## REVIEW PAPERS

- Katarina TOMAŠEVIĆ,  
Ilija RACIĆ      **82** INTELLIGENCE-LED POLICING MODEL AS A MANNER OF  
POLICE MANAGEMENT IN DEVELOPED COUNTRIES,  
WITH SPECIAL FOCUS ON POLICE IN THE REPUBLIC OF SERBIA
- Prof. Vladimir OBRADOVIĆ, PhD,  
Ivana LEČOVSKI-MILOJKIĆ,  
Isidora LJUMOVIĆ, PhD      **101** APPLICATION OF A NEW MODEL OF  
POLICE OFFICERS' EVALUATION
- Prof. Zvonimir IVANOVIĆ, PhD  
Prof. Aleksandar ČUDAN, PhD      **120** HATE SPEECH IN MIGRANT-RELATED CASES – ANALYSIS  
OF OCCURENCE IN SERBIAN DISCOURSE
- Jasmina GAČIĆ, PhD,  
Marija MIĆOVIĆ, PhD      **140** PSYCHOSOCIAL ASSISTANCE IN DISASTERS
- Assistant Prof. Saša M. MARKOVIĆ, PhD      **160** STRATEGIC DECISION-MAKING IN THE POLICE AND  
CONTEMPORARY MODELS OF CI-INTELLIGENCE COLLECTION
- Žaklina SPALEVIĆ, PhD  
Miloš ARSIĆ, Msc      **179** REVIEW OF SEARCH ACTION AS AN EVIDENCE-GATHERING  
ACTIVITY IN CRIMINAL PROCEDURAL LAW OF  
THE REPUBLIC OF SERBIA
- Mileta MILAŠINOVIĆ      **200** PUBLIC PERCEPTION OF PREPAREDNESS FOR BIOSPHERIC  
DISASTERS CAUSED BY EPIDEMICS: IMPLICATIONS  
FOR THE RISK MANAGEMENT PROCESS
- 220** PAPERS PUBLISHED IN 2019.
- 223** REVIEWERS OF THE PAPERS PUBLISHED IN 2019
- 226** INSTRUCTION FOR THE ASSOCIATES ABOUT  
EDITING THE MANUSCRIPTS

Доц. др Саша М. МАРКОВИЋ\*

Криминалистичко-полицијски универзитет

ДОИ: 10.5937/bezbednost1903160М

УДК: 343.98 :351.74

Прегледни научни рад

Примљен: 18. 4. 2019. године

Ревизија: 16. 9. 2019. године

Датум прихватања: 5. 12. 2019. године

## Стратешко одлучивање у полицији и примена полицијско-обавештајног модела<sup>1</sup>

**Апстракт:** Почетком 21. века дошло је до великих промена у сфери тешког криминала. Под утицајем нових технологија, пре свега развоја информационих система, експанзије илегалне производње нових врста вештачких опојних дрога, глобализације и укидања државних граница, као и појаве великог броја ратних конфликта на подручју целе планете, долази до бржег развоја организованог и транснационалног криминала. Приходе стечене трговином људима и кријумчарењем миграната са подручја Азије и Африке у Европу организоване криминалне групе све чешће усмеравају на куповину оружја и експлозивних материја за вршење терористичких напада. Терористички удари на Светски трговински центар и Пентагон 11. септембра 2001. у САД, на Балију 12. априла 2002. и у Лондону 7. јула 2005. утицали су на доносиоце стратешких одлука у безбедносним структурама. У многим државама, пре свега САД, Аустралији и Великој Британији, постају свесни да је неопходно успоставити другачији начин рада безбедносних служби. Да би уважили основна начела ефикасности, ефективности и економичности, органи кривичног гоњења у будућности треба да предвиђају краткорочно и дугорочно кретање криминала и понашање организованих криминалних група, да размишљају

---

\* sasamarkovic975@gmail.com

<sup>1</sup> Рад је резултат истраживања на пројекту „Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције“, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијски универзитет у Београду у оквиру циклуса научних истраживања 2015–2019.

*стратешки и буду разборити у расподели ресурса. Традиционални, реактивни начин рада, усмереност на тактичке истраге у расветљавању појединачних кривичних дела, постизање тренутних оперативних резултата и размишљања руководиоца полиције попут „наредна година није моја брига већ брига неког другог“, морају постати прошлост. У овом раду приказаћемо неке савремене моделе рада полиције засноване на стратешком размишљању и доношењу стратешких одлука у супротстављању криминалу на основу прикупљених обавештајних података.*

**Кључне речи:** полиција, стратешко одлучивање, проактивност, планирање, одлучивање.

## Увод

У центру стратегијског менаџмента су три процеса: анализирање, доношење одлука и деловање. У пракси, та три процеса, који се често називају стратешка анализа, формулисање стратегије и њена имплементација, показују висок степен међузависности (Dess et. al., 2007: 12). Процес стратегијског менаџмента не може се схватити као процес у коме анализе прате одговарајуће одлуке које затим бивају прецизно спроведене. Зато, одлуке које се доносе представљају намеравану стратегију организације која из различитих разлога ретко преживљава у свом оригиналном облику. Непредвиђени догађаји у окружењу, неочекивана ограничења средстава или промене у захтевима менаџмента могу довести до тога да неки делови стратегије остану неостварени (Dess et. al., 2007: 13). Управљање полицијском организацијом врши се на сличан начин као управљање корпорацијом. Одлука на сваком нивоу – стратешком, оперативном, тактичком – мора се анализирати, донети и применити у оквиру постојеће организације.

У Србији полицијско-обавештајни модел успоставља три нивоа руковођења и управљања: централни, регионални и локални. Стратешко руковођење и управљање успостављено је на нивоу Дирекције полиције. Оперативно руковођење и управљање на централном нивоу обавља Управа криминалистичке полиције,

на регионалном нивоу подручне полицијске управе, а на локалном нивоу полицијске станице (Полицијско-обавештајни модел, 2016).

Важан је принцип да структура организације прати стратегију. За поједине циљеве може се успоставити *ad hoc* структура. Руководиоци на стратешком нивоу, након спроведене анализе, доносе одлуке које представљају намеравану стратегију организације. Постављени стратешки циљеви морају бити реални. Потпуно искорењивање криминалних активности није реалан циљ, али његово смањење на практично насумичне обрасце можда јесте. При усмеравању ужих организационих јединица ка постизању постављених краткорочних циљева, руководиоци нижих нивоа треба мудро да распореде и користе ресурсе. Истовремено, морају да усмере своје напоре ка постизању свеукупних циљева организације. Може се десити да менаџери, који се у потпуности фокусирају на то да раде у оквиру предвиђених ресурса (људских, материјалних итд.) и да постижу краткорочне циљеве, не успеју да достигну шире циљеве организације. У полицијском систему, руководиоци који доносе одлуке под великим су притиском јер оперативна реалност намеће много избора и захтева велику брзину одлучивања. Због тога су аналитичари који обрађују податке и достављају готов производ често суочени са неразумним захтевима. Доносиоци одлука се углавном осећају непријатно када морају да одложе бављење неким познатим криминалним проблемом док ресурси поново не постану доступни (Epli, 2012: 52).

Основна стратешка усмерења у супротстављању криминалитету јесу превенција и репресија (Марковић, 2018: 100). Савремени модели полицијског рада базирају се на проактивности. Проактивност захтева способност да се предвиди кривично дело (злочин). То је могуће само када органи спровођења закона имају способност да препознају *предвидљивост* у криминалном понашању, која је обично уочљива само из идентификације *образаца* криминалног понашања. Препознавање образаца је циљ обавештајног процеса. Обрасци обезбеђују знање о криминогеној средини, а обавештајни подаци су знање неопходно за предузимање акције (Ratcliffe, 2009: 2). Као пример проактивног начина рада можемо узети полицију Велике Британије. У тој држави преко 130.000

службеника има уплив у све нивое заједница у којима врше службу, прикупљајући информације и стварајући само у Лондону милион личних контаката годишње. Број поднетих оперативних извештаја и њихов допринос процени ризика од криминала и утицаја на заједницу је запањујући. С најновијом генерацијом обавештајно-аналитичких алата, данас имају неке од најбољих светских процеса и технологија за сређивање оперативних информација (Grieve, 2009: 38).

### *Intelligence-led policing*

Вршење полицијских активности на основу обавештајних података представља пословни модел и менаџерску филозофију у којој је анализа података и криминалистичко-обавештајни подаци од кључног значаја за оквир објективног доношења одлука који помаже у смањењу криминала и превенцији кроз стратешко управљање и примену ефикасне стратегије која је усмерена на повратнике и потенцијалне учиниоце тешких кривичних дела (Ratcliffe, 2008: 89). Обавештајна служба је још увек нова структура у криминалистичкој полицији, за разлику од служби које се баве процесом истраге. Многи руководиоци су бивши детективи (криминалистички инспектори), јер се детективско искуство често посматра као предуслов за више нивое полицијског руководства. Детективи често посматрају обавештајну улогу као тактичку помоћ у вршењу истрага. Криминалистичко-обавештајни аналитичари често постају оруђе у њиховим рукама у циљу повећања процента расветљених кривичних дела и ухапшених учинилаца. Иако помаже у решавању појединачних случајева, такав начин рада не доприноси на ширем, стратешком нивоу (Ratcliffe, 2009: 4).

Рад полиције на супротстављању криминалитету на традиционалан, реактиван начин није дао очекиване резултате. Стратегије као што су повећање броја полицијских служби и припадника полиције, насумичне полицијске патроле кроз све делове заједнице, брзи (интервентни) одговори на позиве упомоћ, вршење истрага након учињеног дела и политика хапшења учинилаца, неки су од примера овог стандардног полицијског модела (Weisburd, Eck, 2004: 44). Иако је и у САД то још увек



најчешћи модел полицијског рада, многа његова начела показала су се неуспешним у дугорочној контроли криминалитета. На пример, истраживања из седамдесетих и осамдесетих година прошлог века у многоне су распршила мит да су насумичне полицијске патроле значајан фактор у превенцији и сузбијању криминалитета (Ratcliffe, 2008a: 269). Експеримент из октобра 1972. у Полицијској управи Канзас Ситија, када је број патрола увећан два до три пута, са различитим временским интервалима патролирања, није имао никакав утицај на број тешких крађа, крађа и вандализам. Страх грађана од криминала није се смањио због „реактивних“ удара. Експеримент није имао никаквог утицаја на мишљење грађана о ефикасности полиције, а број саобраћајних несрећа није се повећао у областима где је распоређено мање полиције. Све у свему, било је јасно да нефокусирана полицијска патрола није имала очекивани превентивни ефекат (Ratcliffe, 2016: 17). Зато су се у већини савремених развијених држава Европе и Света развијали нови програми превентивног полицијског рада. Један од последњих, *Intelligence-led policing*, као савремен проактиван начин рада, постао је актуелан након увођења низа превентивних програма у рад полиције који су спровођени један за другим, у тежњи да се на нов, савремен, другачији начин изврши боља контрола криминалитета. Ту пре свега мислимо на *Community policing*, *Broken windows theory*, *Problem-oriented policing* и *COMPSTAT (Computerized Crime Comparison Statistics)*.

Постоје многобројни докази о ефикасности и ефикасности многих стратегија превенције криминала. Поставља се питање зашто је онда у полицији и даље доминантан стандардни (традиционални, репресивни) начин поступања. Зато што су, нажалост, поменути докази често теоријски, академски, ретко концизни и често оптерећени ограничењима. Тешко је измерити ефикасност полиције и одредити шта је допринело ниској стопи криминала на одређеном подручју. Код стандардног модела то је много лакше, успешност полиције се мери процентом расветљених кривичних дела. Као резултат тога, полицијски практичари ретко усвајају превентивне стратегије јер траже (често недостижан) једноставан и јасан одговор на проблем криминала. Међутим, није тешко одговорити на питање да ли је за заједницу

боље да не дође до тешког кривичног дела (нпр. убиства), или да до њега дође па да га полиција брзим и ефикасним деловањем расветли и ухапси учиниоца. Неоспорно је да ће грађани пре изабрати да своје животне активности обављају у подручју где је ниска стопа криминала (нарочито ако нема учињених тешких кривичних дела), чак иако полиција у репресивном деловању нема високу ефикасност, него у оним подручјима где је висока стопа криминала (иако је висок проценат расветљених кривичних дела).

Циљ полиције у проактивном поступању треба да буде усмерено деловање на потенцијалне учиниоце и криминалне групе, спречавање извршења кривичних дела и хапшење учинилаца у току припремања извршења дела. Приликом увођења *Intelligence-led policing* у рад многих полиција повремено је на површину избијала забринутост грађана да полиција усваја пословни модел који ставља велики акценат на употребу поверљивих извора информација и физичке и електронске присмотре. Међутим, то није спречило развијање овог модела рада. У Аустралији су, на пример, многе бриге игнорисане после догађаја од 11. септембра 2001. у Њујорку. Тај терористички напад је подстакао промену државне политике и организационе промене у безбедносним структурама. У политички напетом атмосфери у којој је тероризам означен као главна претња, полиција је препознала да реактивни модели нису довољни да се изборе са будућом повећаном стопом криминалитета. Иако није био креиран за борбу против тероризма, предност полицијско-обавештајног модела је то што, као пословни (радни) модел, може бити подједнако ефикасан у превенцији тероризма и у свакодневној борби против криминала у четвртима и заједницама. Аустралијској комисији за криминал поверен је развој капацитета Аустралије за прикупљање стратешких криминалистичко-обавештајних података чији резултат треба да буде криминалистичко-обавештајни производ неопходан за доношење стратешких одлука (Rogers, 2009: 25–26).

*Intelligence-led policing* тежи обезбеђивању објективног, непосредног криминалистичког надзора (обавештавања) који омогућава доносиоцима одлука да боље управљају ризиком, и као такав је свакако привлачан полицијским начелницима који теже поновном окретању ка превентивној парадигми која је првобитно

покренула развој модерне полиције 1829. (Ratcliffe, 2008a: 279). Улога аналитичара је да изгради слику криминогене средине и пренесе ту слику доносиоцима одлука. Виши руководиоци могу да добију стратешко-обавештајни извештај, али суштина је да они често не знају шта да раде се њим. С обзиром да се ретко обучавају за претварање обавештајног документа у политику смањења криминала, многи једноставно не разумеју како да укључе стратешки производ у своје организационо размишљање (Ratcliffe, 2009: 8). Задатак обавештајне службе је, као прво, да обезбеди чињенице и закључке као подршку доношењу стратегије и политике, као друго, да обезбеди подршку за доношење стратешких одлука на регионалном нивоу у вези с криминалом и нередом, и као треће, да формира основу за ефикасну тактичку и оперативну активност (Grieve, 2009: 34).

Да би се то постигло, криминалистичка аналитика и криминалистичко-обавештајне службе треба да се сједине у једну структуру како би се креирала комплетнија слика криминалног окружења и постигао већи степен размене информација. То је од суштинског значаја. Међутим, и даље постоји традиционално полицијско неповерење према дељењу информација, нарочито оних из поверљивих извора. То мора да се превазиђе како би се остварио овај холистички приступ.

## **Стратешко размишљање у раду безбедносних структура Велике Британије**

Прикупљањем сазнања помоћу метода анализе садржаја великог броја академских чланака можемо закључити да су постојала три значајна периода (ере) у полицијској служби Велике Британије: први, патролирање униформисаног службеника с једним циљем превенције, други, патролирање полицијског службеника и реактивна истрага (до почетка другог миленијума), и трећи, који обухвата комбинацију превентивног патролирања и тренутног одговора, реактивну истрагу и проактивни приступ у супротстављању криминалитету.

Од почетка 1960-их година, дошло је до наглог раста евидентираних криминала. Зато су иновације подстицане у многим областима јавне службе. Бројни различити „стилови“

вршења полицијских активности појавили су се у наредних 30 година и за сваки се тврдило да је успешан: *Team Policing*, *Community Policing*, *Unit Beat Policing*, *Policing by Objectives*, *Sector Policing*, *Neighbourhood Policing*, *Problem Oriented Policing*. Разноврсност модела указује да је постојала друштвена несагласност у избору најефикаснијег начина вршења полицијске активности. Напредак на стратешком нивоу био је спор и тек 1975. године *Удружење главних полицијских службеника Енглеске и Велса* (АСРО) недвосмислено је подржало оснивање истражног бироа у свакој полицијској организацији. Број полицајаца се стално повећавао, са око 75.000 службеника 1961. на око 125.000, колико је било 1991. Међутим, иако огроман, раст није ишао у корак са растом криминала (Flood, Gaspar, 2009: 48–49). У овом периоду, криминал је у Енглеској и Велсу порастао 500%, а број полицајаца „само“ 75%. У истом периоду, нпр. у САД криминал је порастао 300% а број полицајаца се „само“ удвостручио. Морали су се наћи начини да полиција буде ефикаснија и ефективнија са ресурсима који су јој на располагању.

Од 1990. године није више постојала могућност повратка на такозвано златно доба полиције, чија је главна одлика била патролирајући полицајац – *Bobby on the beat*. Негативни ставови јавности према полицији ефикасно су уклонили такав начин рада. Први одговор полиције је био да се креира више специјалистичких јединица за поједине области криминала (Flood, Gaspar, 2009: 49). Затим је процењено да је неопходно увести проактивни модел полицијског поступања. До резултата се дошло тек у периоду после 2003, када је у Енглеској и Велсу забележена највећа стопа криминалитета. Пад криминала је започео 2004. и забележен је у свакој години до 2013, када је истраживање вршено. При томе, број полицијских службеника је растао до 2010, након чега је дошло до смањивања (Ratcliffe, 2016: 15). Да ли је то доказ да проактивност доноси резултате у ефикасности, ефективности и економичности? То је у ствари циљ стратешког проактивног поступања – за исти новац постићи боље резултате.

Проактивност обухвата велики број техника, али се оне свде на следеће активности: смањење криминалитета, усмеравање активности (циљање) на потенцијалне учиниоце (пре свега на повратнике и чланове криминалне организације),

покривање жаришта криминалне активности и одређивање места (локација) где ће доћи до извршења кривичног дела. До треће ере, односно трећег периода у развоју полиције Велике Британије дошло је јер је схваћено да традиционални начин рада (патролирање и реактивна појединачна истрага) не даје очекиване резултате. Затим су стварањем Европске уније обрисане националне границе, па је било тешко супротставити се криминалу који долази из суседних држава. И треће, било је потребно успоставити нов ниво организације и инфраструктуре и фокусирати се на боље коришћење информација, а не на појединачне истраге. У трећој ери постоји централно управљање криминалом, замишљено као шири контекстуални проблем подржан стратешком проценом (или претњом) и применом информација путем тактичких процена. То не укључује само информације изведене из појединачних истрага, већ и информације о криминалу из свих извора, отворених и затворених (укључујући и оне из тајног истраживања и специјалистичких операција). Док су проактивне технике првобитно потицале из информација прикупљених у активним истраживањима, у трећој ери се то сматра кратковидим и недовољним. Био је потребан паметнији приступ у руковању информацијама (Gaspar 2008: 21).

Надмоћ полиције вођене обавештајним подацима у Великој Британији на крају је формализована израдом и увођењем Националног обавештајног модела (НИМ). Бавећи се аспектима смањења криминала, НИМ је био намењен као пословни модел управљања за постављање стратешке полицијске агенде деловања на локалном, регионалном и националном нивоу. У суштини, модел је недвосмислено легитимизовао концепт стратешке обавештајне службе (Christopher, Cope, 2009: 237). НИМ је у суштини дизајниран да подржи проактивност вођену обавештајним подацима у 43 полицијске организације Енглеске и Велса. Иако заиста описује процес којим национална стратегија може да утиче на локалне полицијске приоритете, НИМ препознаје и чињеницу да ће локални полицијски командири вероватно имати своје сопствене приоритете који су подједнако важни стратешки покретачи за њихов рад (Flood, Gaspar, 2009: 53).

Доктрина НИМ-а описује методе за идентификовање приоритета, методе за управљачко одлучивање на стратешком,

тактичком и оперативном нивоу, стандарде у обавештајној активности и низ средстава и обавештајних производа који омогућавају да се све ове ствари ураде (Flood, Gaspar, 2009: 60). Укратко, НИМ ставља обавештајне податке и процесе вођене обавештајним подацима у сам центар спровођења закона и захтева капацитет тактичког одговора фокусираног, макар што се тиче криминала, на четири елемента слике криминала: смањење броја жртава, смањење стопе масовног криминала, препознавање професионалаца у криминалним активностима и њиховог начина рада и идентификовање лидера у криминалним организацијама.

У суштини пословног управљања у НИМ-у јесте процес додељивања задатака и координације који зависи од испоруке низа обавештајних података руководиоцима. Тај процес додељивања задатака и координације функционише и на стратешком и на тактичком нивоу. НИМ дефинише девет аналитичких опција: анализа образаца криминала, анализа демографских социјалних трендова, анализа мрежа, профили тржишта и криминалног пословања, анализа ризика, анализа профила мете, оперативна обавештајна процена и анализа резултата (Evans, 2009: 188). Оне имају за циљ добијање четири обавештајна производа: стратешке процене, тактичке процене, профила проблема и профила мете, који појединачно или колективно подржавају постављање стратегије, примену и праћење менија тактичких опција и вођење операција које испоручују према „тактичком менију“ (Flood, Gaspar, 2009: 61).

За бављење високоорганизованим криминалом Влада је 2007. увела нову агенцију у жељи да се успостави ближа веза између обавештајне и оперативне службе на највишим нивоима у организованом међународном криминалитету. Тако је настала Агенција за високоорганизовани криминал (SOCA) (Grieve, 2009: 40).

## Први кораки стратешког размишљања у полицијском систему Србије

У Србији је прихваћено становиште према којем је, да би се контролисало стање безбедности, поред реактивног поступања и предузимања превентивних мера потребно увести и проактивно поступање. Пре плана превенције (израде конкретних превентивних програма и критеријума за праћење њихове имплементације), мора се урадити анализа стварног криминалитета (стање и трендови кретања). Стратешка анализа је фокусирана на противника, усмерена је на учиниоце кривичних дела, њихове способности, знање, организацију, начин рада, средства (људска, материјална, финансијска) и механизме деловања. Потребно је утврдити узроке и услове који утичу на настанак и кретање криминалитета, а на основу добијених резултата направити прогнозу будућих криминалних понашања, како по врсти, тако и у целини. При томе се мора имати увид у расположиве полицијске снаге и њихове стварне могућности, као и реалне могућности других субјеката безбедности који ће бити обухваћени планом превенције (Марковић, 2016: 116).

Образовање полицијског кадра врши се на високошколској установи – Криминалистичко-полицијском универзитету. Криминалистичко-стратешко размишљање и одлучивање као нови правац у раду полиције уведен је у школској години 2016/2017, кроз нови наставни предмет – Криминалистичка стратегија. Проучавајући градиво овог предмета, студенти, будући дипломирани криминалисти, у последњем семестру академских студија усвајају нова знања која се базирају пре свега на проактивном стратешком размишљању у раду полиције. Наиме, криминалистичка стратегија је грана криминалистике која се фокусира на планирање и организацију читавог низа мера за борбу против криминала на основу налаза објективне криминалне ситуације и осећаја сигурности становништва. Она узима у обзир правне, економске, културне, историјске, политичке и друштвене услове који одређују сврху организације (Berthel, et. al, 2006: 26). Неоспорно је да је криминалистичка стратегија уско повезана са криминалистичком тактиком и криминалистичком техником (форензиком). Без адекватног разматрања околности у којима се

врши контрола криминала у пракси, без обзира на интеракцију са криминологијом и другим наукама које се баве проучавањем криминала, без структурираног и научно утемељеног плана, тактика и техника никада не могу бити учинковите, односно не могу имати потребан ефекат (Berthel, Lapp, 2017: 38). При томе, криминалистичка стратегија није релевантна само за полицију, већ и за друге безбедносне органе као што су царина, пореска полиција итд.

Закон о полицији из 2016. увео је у правни систем Србије проактивно поступање полиције. Одредбама члана 34 предвиђено је да полиција у обављању полицијских послова примењује *полицијско-обавештајни модел* (ПОМ) који представља „начин управљања полицијским пословима заснован на криминалистичко-обавештајним информацијама“. Наиме, српско законодавство је уместо термина који се навелико користи у енглеском говорном подручју увело модел рада полиције са адекватним називом – *полицијско-обавештајни модел*. Исте године донет је и истоимени приручник, који представља прву разраду новог проактивног начина рада српске полиције.

Законом о полицији дефинисано је да у послове Дирекције полиције спада и израда стратешке процене јавне безбедности и стратешког плана полиције. Тако је 2017. донета *Стратешка процена јавне безбедности* којом је одређено осам приоритета у раду полиције за период 2017–2021. Затим је у 2018. донет *Стратешки план полиције* за период 2018–2021, а у фебруару 2019. урађена је и прва ревизија овог документа, при чему је додат и нови, девети приоритет – спречавање и сузбијање насиља у породици и партнерским односима. Наиме, *Стратешка процена јавне безбедности* предвиђа могућност промене приоритета јер су „приоритети подложни променама сходно актуелним безбедносним тенденцијама и ревидираће се приликом доношења стратешких и оперативних планова“. На годишњем нивоу доносе се и оперативне процене јавне безбедности и оперативни планови на регионалном нивоу, као најважнији производи ПОМ процеса.

Даље, новом систематизацијом радних места у МУП-у, која се примењује од 1. јануара 2019, уведена су радна места „координатора“ у свим организационим јединицама релевантним за управљање пословима кроз процес ПОМ-а, Њихов главни



затак је обављање послова везаних за ову област. Повећан је број аналитичких радних места и аналитичка функција је добила организациони облик у свим подручним полицијским управама.

Међутим, највећи број активности на успостављању ПОМ-а спроведен је пре 2019. и формалног увођења Полицијско-обавештајног модела у Србији. То је учињено пре свега кроз реализацију више пројеката полиција Републике Србије и Краљевине Шведске. Иницијални пројекат започет је 2012. и трајао је до 2014. Након тога, у оквиру програма сарадње са шведском полицијом SPAP 1, 2 и 3 у периоду од 2014. до 2020. године, реализована су три пројекта (2014–2016, 2016–2018, 2018–2020). Током 2014. сачињена је ГАП анализа, односно, упоређивање референтног модела ИЛП шведске полиције и праксе обављања полицијских послова у Србији. Идентификоване су области и конкретне активности које треба унапредити ради успостављања ПОМ-а у Србији.

Формиране су групе за руковођење на стратешком и оперативном нивоу са јасно дефинисаним задацима. У области развоја људских ресурса створени су одрживи системи обуке. Прво је обучен један број полицијских службеника који су добили статус инструктора, а они су даље вршили обуку за већину области ПОМ-а. Тако је повећано знање полицијских службеника (нарочито руководилаца) о том систему рада. Затим су у свим организационим јединицама МУП-а међу запосленима изабране и едуковане „контакт особе“ са задатком даљег преношења тог знања свим полицијским службеницима и примене ПОМ-а у њиховим јединицама.

Пре почетка примене, ПОМ је имплементиран у четири регионалне полицијске управе (Нови Сад, Краљево, Ваљево, Зајечар) као пилот-пројекат, а од марта 2018. започета је његова имплементација у целој полицијској организацији. Од почетка 2019. примењује се у пуном капацитету у свим структурама МУП-а Србије. Данас у оквиру ПОМ-а сви полицијски службеници прикупљају податке и информације о криминалитету, нарочито организационе јединице надлежне за криминалистичко-обавештајне послове, чија је то основна надлежност. Подносилац оперативног извештаја може бити сваки полицијски службеник у статусу овлашћеног службеног лица.

Први корак је направљен – тражи се широко прикупљање података и њихово убацивање у информациони систем. Полицијски службеници прикупљају велики број безбедносних података и „пуне“ систем оперативним извештајима. Међутим, треба имати у виду да се, код обавештајног циклуса, у фази прикупљања често могу десити проблеми управљања временом. Прикупљање података може трајати веома дуго, посебно у областима са којима аналитичар није упознат. Тенденција да се прикупи што више података због страха од пропуштања виталног дела доказа доводи до „наивног емпиризма“ – претпоставке да ће поседовање више информација неизбежно водити бољем информисању (Gill, 2018: 211). То може довести до „преоптерећења информацијама“ због кога аналитичар није у стању да препозна важне информације – презасићен је материјалом мале вредности који више збуњује него што побољшава слику. Стратегије широког прикупљања могу да буду важне, али је код њих често нагласак на великом броју података, а не на њиховом квалитету. Добијени „шум“ може довести до симфоније која завршава у „парализи од стране анализе“, где све бива бачено у једначину просто зато што је прикупљено (Ratcliffe, 2009a: 112). Зато оперативни аналитичари и руководиоци полиције морају вршити „тријажу“ података унетих у базу, свако на свом нивоу одлучивања.

У српској полицији успостављен је систем у којем после подношења оперативног извештаја постоји ланац са пет нивоа одлучивања. На првом нивоу је верификатор – овлашћени непосредни руководиоца који има право и обавезу верификације оперативног извештаја. Он може донети три одлуке: може вратити извештај подносиоцу на допуну, одбацити га као безбедносно неинтересантан, или га проследити даље, нижем администратору (најчешће руководиоца криминалистичке аналитике). Не одлучује коме ће извештај бити дат у рад. Нижи администратор је други ниво одлучивања. Када добије оперативни извештај на одлучивање, нису му доступни лични подаци подносиоца већ само подаци организационе јединице која је извештај поднела. Нижи администратор врши проверу извештаја кроз оперативне базе и може да га употпуни. Он одлучује ко задужује у рад оперативни извештај, или га

прослеђује администратору. Када је прослеђен администратору (руководиоцу организационе јединице), извештај се прегледа. Администратор може прихватити одлуку нижег администратора, или је променити и извештај дати у задужење другом полицијском службенику. Може одлучити да оперативни извештај проследи нижем главном администратору – руководиоцу криминалистичке аналитике у Управи криминалистичке полиције. На крају овог ланца налази се пети ниво одлучивања, главни администратор – начелник у тој управи или директор полиције. Они доносе коначну одлуку о најважнијим информацијама и могу променити одлуку нижег главног администратора.

Да би се превазишли проблеми које носи широко прикупљање података, неопходно је да, пре свега, верификатори и нижи администратори савесно обаве свој део посла. Оперативни извештај, односно безбедносни податак и информација, морају имати одређени квалитет да би били употребљиви. О успеху новог модела полицијског рада у Србији моћи ћемо говорити за неколико година, када резултати истраживања покажу колико је нови начин стратешког одлучивања полиције на основу криминалистичко-обавештајних података утицао на кретање криминалитета и повећање безбедности грађана.

## **Закључак**

Српска полиција је у другој деценији 21. века ушла у велике реформе, које се између осталог заснивају и на усвајању нових модела поступања. Стандардни модели рада који су у Србији давали добре резултате модификовани су и комбинују се са савременим начином проактивног рада, који је данас претежно заступљен у државама Европске уније, Сједињеним Америчким Државама и Аустралији, где даје одличне резултате. У овом раду смо, применом метода квалитативне и квантитативне анализе садржаја и анализом резултата актуелних теоријских истраживања и релевантних правних прописа и аката, дошли до одређених закључака. Руководиоци полиције морају планирати полицијске активности на стратешком нивоу. Приликом доношења одлука треба имати у виду да превенција и

проактивност у раду дају неупоредиво боље резултате од репресије. Гашењем пожара на тактичком нивоу и расветљавањем учињених кривичних дела не може се подићи осећај безбедности грађана. Штета је већ учињена, жртва криминала је претрпела физичку, психичку или материјалну штету, а и кроз правосудни систем, након расветљавања дела, проћи ће кроз одређене фазе виктимизације. Треба тежити систему који ће предупредити извршење кривичних дела. Циљ мора бити реалан – немогуће је искоренити криминал, али га је могуће контролисати и држати у одређеним, друштвено прихватљивим границама. Криминалистичка стратегија је значајна за супротстављање криминалу и осталим деликтима јер уз помоћ ње размишљамо проактивно. Још пре много векова, Сун Цу је записао: „Онај ко има стратегијску предност, побеђује; онај ко нема стратегијску предност, бива поражен – да и не говоримо о оном генералу који није разрадио никакву стратегију. Гледајући на ствари из овог угла, могу са сигурношћу да знам ко ће победити а ко изгубити.“

На крају, поменућемо један догађај од 13. септембра 2019. На Граничном прелазу Градина, српска гранична полиција самостално је остварила највећу заплону опојне дроге у историји српске полиције. Заплена је била резултат проактивног поступања Управе граничне полиције. Наиме, на основу анализе прикупљених обавештајних података направљена је стратегија која је резултирала хапшењем осумњиченог и запленом 1.480 кг марихуане коју је превозио у цаковима сакривеним испод цакова сточне хране. Проактивност даје резултате, зар не?

## Литература

1. Berthel, R. et al., (2006). *Der kriminalstrategische Problemlösungsprozess: ein Orientierungsrahmen*. Boorberg, Stuttgart.
2. Berthel, R., Lapp, M. (2017). *Kriminalstrategie*. Heidelberg.
3. Christopher, S., Cope, N. (2009). *A practitioner's perspective of UK strategic intelligence*. In: „Strategic thinking in criminal intelligence“, The Federation press, Sydney: 235–247.
4. Dess, G. et al. (2007). *Стратегијски менаџмент*. Београд.

5. Evans, M. (2009). Influencing decision-makers with intelligence and analytical products. In: „Strategic thinking in criminal intelligence“, The Federation press, Sydney: 187–203.
6. Epli, P., Ribo, O., Samerfeld, E. (2012). *Proces donošenja odluka u policiji*. Kriminalističko-policijska akademija, Beograd.
7. Flood B., Gaspar R. (2009). *Strategic aspects of the UK National Intelligence Model*. In: „Strategic thinking in criminal intelligence“, The Federation press, Sydney, 47–64.
8. Gaspar R. (2008). *Tackling international crime: forward into the third era*. In: „Combating International Crime – The Longer Arm of the Law“, London, 8–28.
9. Gill, P. (2018). *Rounding Up the Usual Suspects? Developments in contemporary law enforcement intelligence*. Routledge, New York.
10. Grieve, J. (2009). *Developments in UK criminal intelligence*. In: „Strategic thinking in criminal intelligence“, The Federation press, Sydney, 28–46.
11. Ratcliffe, J. (2008). *Intelligence-Led Policing*. Willian Publishing.
12. Ratcliffe, J. (2009). *The structure of strategic thinking*. In: „Strategic thinking in criminal intelligence“, The Federation press, Sydney, 1–12.
13. Ratcliffe, J. (2009a). *Intelligence resarch The structure of strategic thinking*. In: „Strategic thinking in criminal intelligence“, The Federation press, Sydney, 108–123.
14. Ratcliffe, J. (2016). *Intelligence-Led Policing*. Routledge, New York.
15. Ratcliffe, J. (2008a). *Intelligence-led policing*. In: „Environmental Criminology and Crime Analysis“, Cullompton, 263–282.
16. Rogers, K. (2009). *Developments in Australian strategic criminal intelligence*. In: „Strategic thinking in criminal intelligence“. The Federation press, Sydney, 13–27.
17. Марковић, С. (2016). Криминалистичка стратегија супротстављања илегалном промету опојних дрога на локалном подручју. *Безбедност*, LVIII(2): 109–130.

18. Марковић, С. (2018). Полицијска стратегија у борби против насиља у породици – основна криминалистичко-стратешка усмерења у Републици Србији. *Безбедност*, LX(3): 100–116.
19. *Полицијско-обавештајни модел – Приручник* (2016). Министарство унутрашњих послова Републике Србије.
20. Sun Tzu, *Умеће ратовања*, [http://www.globalbook.rs/uploads/1/1/3/2/11327145/sun\\_tzu\\_-\\_umece\\_ratovanja.pdf](http://www.globalbook.rs/uploads/1/1/3/2/11327145/sun_tzu_-_umece_ratovanja.pdf), доступан 15. 4. 2019.
21. *Стратешка процена јавне безбедности*, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Дирекција полиције, Београд, 2017.
22. *Закон о полицији*, Службени гласник, бр. 6/2016, 24/2018, 87/2018.
23. Weisburd, D., Eck, J. (2004). *What Can Police Do to Reduce Crime, Disorder, and Fear?* In: „Annals of the American Academy of Political and Social Science“, 43–65. <https://cebcp.org/wp-content/publications/WeisburdEck04.pdf>, доступан 10. 4. 2019.

### **Strategic decision-making in the police and contemporary models of CI-intelligence collection**

***Abstract:** The beginning of the 21<sup>st</sup> century was marked by major changes in the sphere of serious crime. New technologies, and primarily the development of information systems, but also the expansion of illegal manufacture of new types of artificial narcotic drugs, globalization and abolition of state borders, occurrence of a large number of war conflicts throughout the planet, all have lead to the occurrence of new forms of crime and a faster growth of the already existing ones, primarily organized and transnational crime. Organized criminal groups increasingly use the proceeds obtained by human trafficking and from smuggling migrants from the territories in Asia and Africa into Europe for buying arms and explosives intended for carrying out terrorist attacks in the furtherance of their goals. The terrorist attacks on the World Trade Center and the Pentagon in the US on September 11, 2001, in Bali on April 12, 2002, and the bombing attack in London*

*on 7 July 2005 influenced strategic decision-making in security structures by raising awareness of uncertainty in our understanding of security, from crime in the local area to national security. In order to observe the basic principles of efficiency, effectiveness and economy, it is necessary to establish a different way of operating security services. Police should be able to foresee criminal trends and actions by organized criminal groups both in the short and in the long run. Chiefs of police should think strategically and be prudent in the allotment of resources. The traditional reactive ways of work, directed at tactic investigations focused on resolving individual criminal offences, achievement of momentary operative results and the attitude of police chiefs that "next year won't be my concern, but someone else's" have to be obliterated. The paper presents some of the contemporary models of policing based on strategic thinking and decision-making. Research results show that police work should inevitably be aimed at crime prevention. Yet the objective has to be realistic, as it is impossible to eradicate crime, but it is possible to contain it and keep it within certain socially acceptable limits. Furthermore, it is vital to incorporate the subject of Crime investigation strategy into police education. It would teach police officers how to think strategically, in a proactive way, in order to combat crime. The police should focus their activities on the monitoring of recidivists in order to prevent the perpetration of new offences and thus reduce the overall crime rate. It should be borne in mind that preventing a crime is a more valuable result of police work than apprehending the perpetrator of a committed crime. The citizen who has not been victimized will be more satisfied than the damaged party who receives compensation in a criminal proceeding.*

**Key words:** *police, strategic decision-making, proactivity, planning, decision-making.*