

RAZVOJ POLICIJSKE ORGANIZACIJE OD TRADICIONALNE KA SAVREMENOJ U FUNKCIJI SUZBIJANJA KRIMINALITETA

*Simić B.¹, Nikač Ž.¹

¹*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*

Sažetak: U uvodnom delu referata je ukratko ukazano na nastanak, razvoj i teorijske preteče koncepta *community policing* i početak ere modernizacije policije, te kritički izložen tradicionalni koncept rada policije kroz političku eru, eru reformi i profesionalni model organizacije. Centralni deo rada čini izlaganje o savremenom pristupu organizaciji policije i uspostavljanju novog strateškog koncepta, kroz aktuelnu periodizaciju policije u funkciji suzbijanja kriminaliteta. U eri zajednice dominantno mesto zauzima novi model policijskog rada u okviru zajednice. Na kraju je ukazano na početne rezultate koncepta *community policing*, u kontekstu razvoja novog modela policije („servis građana“).

Ključne reči: policija – organizacija, *community policing*, suzbijanje kriminaliteta, zajednica, RS, EU.

1. Uvod

Pojava policije datira iz vremena nastanka prvih država i, kao takva, ubraja se među prvobitne i najstarije institucije ljudskog društva. Policija je nastala, pre svega, kao potreba vladajuće elite da nametne određena pravila ponašanja pojedincima. Pre nastanka prvobitnih država, u primitivno organizovanim društvima, bilo je pokušaja formiranja nekih oblika policije koja su imala neformalan karakter. Povećanje robnovčanog razmene, razvoj zanatstva i poljoprivrede, nastanak privatne svojine, formiranje upravnog aparata i vojne strukture, doveli su do formiranja složenog društva, odnosno do nastanka prvih država. U isto vreme, država je morala da definiše norme po-

*Corresponding author: e-mail: boban.simic@kpa.edu.rs

našanja kako bi u novonastaloj društvenoj zajednici obezbedila red, regulisala odnose u društvu, ali i zaštitila interes vladajuće grupacije.

Najraniji primer pokušaja kontrole ponašanja ljudi datira iz *antičkog doba*, oko 2 300 godine pre nove ere, kada su sumerski vladari sačinili dokument o krivičnim delima protiv društva. Od tada, pravila su modifikovana i prilagođavana.

Sa formiranjem prvih *država* javila se i potreba stvaranja državnih institucija, koje su u sebi sadržale zakonski, upravni i sudski aparat. Ti delovi državne vlasti nisu bili jasno razgraničeni, pa samim tim ni njihove funkcije, niti organizacija, tako da su isti organi vršili različite zakonske, sudske i izvršne delatnosti. Zbog svega toga, policijska organizacija je dugo bila povezana s izvršnom i političkom vlašću, tako da je njen delokrug delovanja i ovlašćenja bio širok, da bi se, s razvojem države, on suzio i preciznije definisao. U većini država policija je, u smislu organizacije i delovanja, najduže bila povezana s vojskom, da bi se tek krajem srednjeg veka izdvojila u posebnu službu sa sopstvenim sredstvima prinude.

Nakon pada Rimskog carstva došao je mračni *srednji vek*, koji karakteriše degradacija institucija države, pa samim tim i policije. Ovo je period feudalizma, kada je zemlja podeljena na veliki broj samostalnih poseda kojima upravlja imućna vlastela, dok su siromašni seljaci koji su na njima radili bili zaduženi za održavanje reda, što je u osnovi preteča principa kolektivne odgovornosti. Rad policije je bio organizovan po sistemu dnevne i noćne straže.

U Evropi od XV veka počinje promena državnog uređenja i prelazi se iz feudalizma u *kapitalizam*. Taj period karakteriše nastanak apsolutističkih monarhija, kada je apsolutistički vladar izjednačen s državom i često je, čak, iznad svih institucija. Formiran je jak i centralizovan vojni i upravni aparat (u koji spada policija), sve je podređeno interesu i zaštiti vladara, on je taj koji postavlja i ukida zakonske akte. Monarh daje policiji široka ovlašćenja, tako da se ona meša u privatni život građana i progoni političke neistomišljenike. Policija se deli na *policiju sigurnosti* (za održavanje reda, lične i imovinske sigurnosti) i *policiju blagostanja* (briga o zdravlju, moralu, ishrani, trgovini, zanatstvu, prosveti). Za ovakav tip države često se koristi termin *policajska država* (Nikač, 2007).

Do XVII veka, dužnosti pripadnika organa reda su obavljale dve jedinice – dnevna i noćna straža. Dnevna straža se sastojala od policajaca, koji su, između ostalog, obavljali dužnosti zatvorskih stražara. Noćnu stražu su činili građani. Od svakog građanina se očekivalo da obiđe okrug, kako bi se uverio da nema požara, nevremena i pojedinaca koji krše zakon. U nekim gradovima, noćni stražari su objavljivali i tačno vreme. Ako bi stražar, ili bilo

koji drugi građanin, video da je izvršenje nekog krivičnog dela u toku, od njega se očekivalo da počne da viče, kako bi mu se svi građani koji ga čuju pridružili u poteri za prekršiocem. Očuvanje mira je predstavljalo dužnost svih građana. Do kraja XVIII veka, najveći broj ljudi je plaćao drugima da, umesto njih, obavljaju dužnosti stražarenja, što predstavlja začetak plaćene policije, odnosno *straže u susedstvu*. Sistem dnevnih i noćnih stražara je bio vrlo neefikasan. Bogati građani su mogli da izbegnu dužnosti unajmljivanjem zamena, koje nisu savesno obavljale posao.

Za razliku od kontinentalnog dela Evrope, u *Engleskoj* je policija bila organizovana po lokalnom principu. Država je podeljena na okruge (vojne oblasti), svakim od njih su rukovodili okružni šerifi, a policijske zadatke su obavljali izabrani lokalni stanovnici. Meštani su svoje dužnosti obavljali u smenama, organizovani u stražarske jedinice, a u XVIII veku je bilo naznaka profesionalizacije jer su organi reda za svoj rad u policiji dobijali novčanu nadoknadu.

2. Modernizacija policije

S nastankom savremene države dolazi do diferenciranja vlasti prema trojnom konceptu (zakonodavna, izvršna i sudska), a potom do razgraničenja u pogledu organizacije i delokruga rada. Ovo je *era industrijske revolucije*, koju karakterišu, s jedne strane, naučnotehnička dostignuća i povećanje proizvodnje uvođenjem mašina u proces rada, razvojem saobraćaja, edukacijom stanovništva, dok, s druge strane, dolazi do klasnih raslojavanja i socijalnih nemira, koji uzrokuju nastanak siromaštva, povećanje i pojavu novih oblika kriminaliteta.

Usled razvoja industrije nastaju demografske promene¹, proširuju se gradske sredine i povećava saobraćaj, što uslovljava veće angažovanje ljudstva i resursa. Javlja se potreba za uvođenjem posebnih službi za pojedine grupe policijskih poslova, a pod uticajem naučnih dostignuća, u upotrebu ulazi nova oprema. Delovanje policije je u skladu s legalizacijom i demokratizacijom društva i policija sve više postaje servis građana. Slabi uloga policijske prinude, a akcenat se stavlja na obrazovanje i obuku policijskog kadra shodno novonastalim potrebama društva.

Pod uticajem svih tih faktora dolazi do *reforme policije* i promena metoda rada. Zadaci se sužavaju na održavanje reda i mira, prevenciju i represiju kriminala i zaštitu poretka, a policija se organizaciono izdvaja iz uprave kao po-

¹ Demografske promene se odnose na migracije stanovništva iz slabo razvijenih oblasti zemlje u gradske (urbane) sredine.

seban resor. Za pojedine poslove koje je obavljala policija, a koji su više upravne prirode, formirane su posebne službe u okviru izvršnog aparata.

Najbolji primer modernizacije rada policije u ovom periodu predstavljaju reforme koje je u Engleskoj načinio Ser Robert Pil (Sir Robert Peel), kada je kao državni sekretar predložio formiranje Metropolitenske policije u Londonu. Osnovni razlozi koji su doveli do reformi su bili neefikasnost postojeće policije i nemogućnost da se prilagodi povećanom broju prestupnika i maloletnih delinkvenata usled velike nezaposlenosti i siromaštva. Akt o Metropolitenskoj policiji je usvojen još 1829. godine i u njemu su začeti budući temelji i osnovni *principi* moderne policije i to:

- profesionalni sastav (osoblje iz civilstva, plata kao naknada za rad);
- sistem zvanja (činova) i jednoobrazno uniformisanje;
- poluvojni karakter policijske organizacije, i
- načela i standardi u radu: primena zakona, preventivna uloga u sprečavanju kriminala i nereda, delovanje u skladu s ovlašćenjima, uslužni servis građana, stalni kontakti s javnošću, poverenje, odobravanje i razumevanje za policijsko delovanje i slično (Keilling & Moore, 1991).

Dalje se naglašava značaj odnosa s javnošću koji odslikava istorijsku tradiciju da je „*policija javnost, a javnost policija*“. Policiju predstavljaju članovi javnosti koji su plaćeni da posvete punu pažnju dužnostima svakog građanina i da postupaju u interesu dobrobiti opstanka zajednice. Kao začetnik moderne policije, Ser Robert Pil je shvatio neophodnost obavljanja policijskih dužnosti na jedan drugačiji način, kojim se, pre svega, *preventivnim delovanjem* dolazi do rezultata, uz saradnju i podršku javnosti, odnosno s minimalnom upotrebom sredstava prinude. Definisao je blisku saradnju policije i građana koja je pomogla u očuvanju reda u Londonu.

Prema originalnoj zamisli osnivača Metropolitenske policije, primarni posao i zadaci pripadnika policije pre svega su *prevencija kriminala i očuvanje društvenog poretka*, a ne otkrivanje krivičnih dela. Policija ima ulogu lokalnih službenika, koji se bave aktivnim očuvanjem reda interakcijom sa zajednicom kojoj služe. Prema tom shvatanju, efikasno obavljanje poslova policije se ogleda u nepostojanju prestupa na terenu i uspešnosti njihovog svođenja na što manju meru. Pomenuto shvatanje rada policije je predstavljalo osnovu za nastanak i razvoj savremenog koncepta *community policing*, tj., policijskog rada u okviru zajednice.

Međutim, ideja otvaranja policije prema zajednici i reagovanja na njene probleme ustupila je mesto, tokom XX veka, jednom drugačijem modelu, poznatijem pod nazivom *tradicionalni koncept organizacije i rada policije*. Koncepti tradicionalnog i savremenog policijskog rada su međusobno suprotstavljeni u polaznoj analizi:

* *Tradicionalni* policijski rad ima represivan karakter (učinjeno krivično delo → prijava → rešavanje).

* *Savremeni* policijski rad ima preventivan karakter (komunikacija → uočavanje problema → eliminisanje uzroka problema → stvaranje poverenja u zajednici) (Keilling & Moore, 1991).

3. Tradicionalni koncept

Tradicionalni koncept predstavlja primaran oblik policijskog delovanja sve do osamdesetih godina XX veka. Nalazimo ga kako u totalitarnim autokratskim sistemima, tako i u zapadnim demokratijama.

U *totalitarnim sistemima*, ovaj oblik dodatno odlikuje militarizacija policijske organizacije, kada su primena sile i brutalnost glavni oslonac vladajuće elite. Policija ovde ima izraženu ulogu političke policije, vlast je koristi za borbu protiv političkih neistomišljenika, što uz prekomernu upotrebu sredstava prinude stvara negativan stav u zajednici i njeno distanciranje. Policija se doživljava kao institucija u službi vlade, kojom se zadire u prava i slobode građana, a ne kao njihov servis. Njena *represivna uloga* je prenaplašena, tako da se uspeh ogleda u broju rešenih krivičnih dela i smirivanju tenzija među nezadovoljnim građanstvom, dok je otklanjanje uzroka prestupništva u drugom planu. Preventivni rad u vidu pozorničke i patrolne delatnosti ne daje rezultate zbog zaziranja i straha građana od policije. Takav sistem je postojao u nekadašnjem Sovjetskom Savezu i u ostalim istočnoevropskim komunističkim zemljama do 90-tih godina prošlog veka, ali je i danas na snazi u nekim zemljama Azije i Južne Amerike.

U *zapadnim zemljama*, akcenat je stavljen na demokratizaciju društva, legalitet i poštovanje ljudskih prava, pri čemu se težilo ka uspostavljanju partnerstva između policije i građana. Ova konstatacija se može smatrati samo težnjom zapadnih demokratija, jer je u XIX i u skoro celom XX veku to bilo na nivou teorije. Ove države imaju kapitalističko uređenje i karakteriše ih brz naučnotehnički napredak. S druge strane, *liberalni kapitalizam* uzrokuje pojavu velikog klasnog raslojavanja, pojavu malobrojnog sloja bogatih monopolista, nasuprot velikom broju siromašnih građana. Takođe, jedan od negativnih činioca jesu izraženi *rasizam* i netrpeljivost prema doseljencima iz nerazvijenih zemalja, uprkos stalnom propagiranju prava, sloboda i jednakosti svih građana pred zakonom. Bezbednosna problematika postaje sve složenija, policijski rad i resursi se zasnivaju na rešavanju težih krivičnih dela, dok sitni prestupi, koji u najvećoj meri opterećuju zajednicu, ostaju u drugom planu. Policija često biva korumpirana od strane bogatih pojedinaca, a 50-tih i 60-tih godina prošlog veka u SAD je jako izražena rasna diskriminacija prema crnačkoj populaciji.

3.1. Politička era

Politička era je period razvoja policije koji traje od 1840. do 1930. godine, a kao što se iz samog naziva može videti, taj period obeležava bliska povezanost policije i interesnih grupa na vlasti. Ako se uporede američka i engleska policija iz tog perioda, dolazi se do zaključka da je u SAD postojao decentralizovan policijski sistem, dok je u Engleskoj dominirao centralizovan policijski aparat (Milosavljević, 1997). Engleska policija je bila pod okriljem kralja, postojale su unutrašnja kontrola s viših hijerarhijskih lestvica, kao i direktna podređenost višem nivou, a šef policije je mogao da otpušta podređene pripadnike zbog nediscipline i loših rezultata.

Decentralizacija podrazumeva podelu na određene regione i okruge, veće slobode u donošenju odluka i organizovanju unutrašnjeg ustrojstva službe, dok je autoritet iz centrale u drugom planu. Shodno potrebama lokalne zajednice, obrazuju se policijska odeljenja i, u okviru njih, pojedini odseci, koji su, pored tradicionalnog policijskog posla, imali i zadatak da obezbeđuju privremeni smeštaj za doseljenike i da im pružaju pomoć u nalaženju posla, kao i odsek koji se bavio brigom o beskućnicima. Pošto je policija bila blisko povezana s politikom, to su *političari*, u skladu sa sopstvenim interesima, postavljali šefove policije iz svojih redova i imali uticaj na izbor osoblja u jedinicama policije. Ti pripadnici su regrutovani iz okruga u kojima su radili, tako da su dobro poznavali lokalne prilike. Ovaj sistem se nazivao *patronažni*, odnosno *sistem položaja*, a njegov moto je bio: „pobednik dobija položaje“ (Milosavljević, 1997).

Unutar gradova su postojale glavne i pomoćne policijske stanice, koje su bile organizovane prema poluvojnom principu. Kadrovska politika u stanicama u vezi s primanjem, otpuštanjem i napredovanjem, kao i samo rukovođenje stanicama, bili su pod stalnim patronatom političara na vlasti, tako da su komandiri stanica bili u stalnom kontaktu s njima i skoro nijedna odluka nije mogla da se donese bez njihovog znanja.

Sistem decentralizacije je uslovio *nedostatak organizacione kontrole*, tako da je *negativna selekcija* bila uzrokovana političkom podobnošću, što je za rezultat imalo nesposobnost u rukovođenju i nedostatak discipline među pripadnicima policije. Rad policije na terenu se odvijao i u vidu patrolne delatnosti, koja se uglavnom vršila pešice zbog nedostatka prevoznih sredstava, što je omogućavalo stalni kontakt s građanima a, samim tim, i stvaranje poverenja i bliskih odnosa policije sa zajednicom. Pored funkcija sprečavanja nereda i otkrivanja krivičnih dela, policija je imala ulogu servisa građana, izlazeći u susret njihovim zahtevima, tako da se može reći da je policija uspešno zadovoljavala *očekivanja građana*, ali i političke elite tog vremena.

Glavni nedostatak političke ere je bila *korupcije* kako političke elite, tako i zajednice u kojoj su policajci vršili svoje delatnosti (SAD za vreme prohibicije). Pored toga, policija je, pod uticajem politike, čvršće sprovodila nepopularne zakone, koji su često bili na štetu manjinskih grupacija u zajednici. Građani, kojima su ti zakoni išli na štetu, često su davali mito policiji kako bi izbegli punu primenu zakona, pri čemu se, u velikoj meri, pribegavalo diskrecionim ovlašćenjima.

3.2. Era reformi

Era reformi je period razvoja policije od 1930. do 1980. godine, pri čemu se delovanje policije može smatrati *klasičnim*, odnosno *tradicionalnim*. Osnivačem ovog načina organizacije i funkcionisanja policije smatra se August Volmer (August Vollmer), koji je zagovarao drastične promene u organizaciji i funkcionisanju odeljenja policije. Ova era se često naziva i *progresivna era* (Keilling & Moore, 2000).

Polazna tačka pri razmatranju ove ere je ideja da se rukovođenje u policiji, ali i policijska primena zakona na terenu, oslobode patronaže politike i političara. *Položaj šefa policije* nije zavisio od političke pripadnosti, već je postao civilni položaj koji se dobijao shodno stručnosti i sposobnostima, a u pojedinim slučajevima, šefovi su dobijali doživotni položaj od strane policijske komisije. Ugovorom su bili predviđeni uslovi rada, kao i okolnosti u kojima može doći do smene s tog položaja. Što se tiče policajaca u patrolama, napuštena je praksa da policajci rade u četvrtima u kojima stanuju. Bilo kakav uticaj na rad policije od strane političara, kao i pripadnika zajednice preko prijateljskih i rodbinskih veza, smatran je korupcijom. Policija je svoje delovanje usmeravala ka striktnoj primeni zakona i suzbijanju kriminaliteta, pri čemu je akcenat stavljan na lišavanje slobode i privođenje prestupnika. Problemi koji nisu bili u tolikoj meri društveno opasni ostavljani su po strani i vremenom su prebačeni na druge ustanove, poput problema u porodici koji su preusmereni ka službama za socijalni rad.

Tokom ere reformi je došlo do profesionalnog *distanciranja policije od društvene zajednice* kojoj služi, pa je čak postojala velika *centralizacija* službe u vidu piramidalno-hijerarhijske strukture u lancu komandovanja, uz određenu kontrolu celishodnosti i zakonitosti rada na svim nivoima. S povećanjem i pojavom novih oblika krivičnih dela obrazuju se *specijalizovane jedinice*, odeljenja i odseci za suzbijanje pojedinih vidova krivičnih dela, kao što su: razbojništva, maloletnička delinkvencija, narkodelikti i dr. Razvijaju se forenzičke službe, čime sve veći značaj dobija otkrivanje materijalnih dokaza. Zatim se obrazuju posebne (specijalne) jedinice za sprečavanje nereda

i antiterorističke jedinice, u skladu s novim bezbednosnim izazovima. Takvom podelom rada se postiže da radnici budu stručniji u pojedinim oblastima, a samim tim i bolji rezultati. Kada je reč o patrolnoj delatnosti, teži se smanjenju diskrecionih ovlašćenja i čvrstom sprovođenju zakona. Ovaj period reformi je značajan jer se u okviru njega definiše novi pristup policiji i njenom radu, koji se smatra profesionalnim.

3.3. Era profesionalizacije

Osnovu ere profesionalizacije čini shvatanje da su policajci *profesionalni borci protiv kriminala*, pri čemu se u svom radu rukovode principom „tanke plave linije“, što podrazumeva da policija predstavlja barijeru između devijantnih pripadnika društva i građana koji poštuju zakon. Unapređeni su metodi rada, razvijeni su administracija i menadžment i sve je veća primena savremenih informacionih sistema (kompjutera i telekomunikacionih sredstava). Posebno je značajno uvođenje *auto patrola*, koje su potisnule preventivne pešačke patrole, prepoznatljive u ranijim periodima razvoja policije.

Centralna ideja ovog načina delovanja jeste poziv u policijsku centralu kako bi se prijavio zločin, odakle bi se pristupilo organizovanju i koordinaciji patrola na terenu prema rasporedu rada i u zavisnosti od situacije. Nakon obaveštenja iz centrale, auto-patrola bi brzo reagovala, težeći da za što kraće vreme dođe na mesto zločina. Takvim, centralizovanim načinom komunikacije se smanjuje važnost neposrednog kontakta između lokalnog policajca i zajednice, čime se gube informacije vezane za svakodnevne probleme određene sredine.

Delovanje policije u okviru ovog modela ima naglašen *represivan karakter*, što podrazumeva da je težište policijske organizacije na uspostavljanju određenih linija rada, koje se bave specifičnom problematikom. Za rukovodioce tih jedinica merilo uspeha je *statistika*, odnosno broj rasvetljenih krivičnih dela. Među njenim pripadnicima je rašireno shvatanje da je suština policijskog posla u brznoj intervenciji, otkrivanju i hapšenju prestupnika i što manjem utrošku vremena na neke, za njih nebitne probleme građana, jer policajci profesionalnog modela sebe ne smatraju „socijalnim radnicima“.

Ere reformi i profesionalizacije policijskog rada su bile usredsređene na sužavanje policijske funkcije, kako bi se pristupilo rešavanju problema koji predstavljaju veću društvenu opasnost, uz strogu primenu zakona i uz minimalno slobodno i široko tumačenje propisa. Delatnost je, u većoj meri, okrenuta ka suzbijanju, a ne uočavanju i otklanjanju uzroka prestupa. Prilikom vršenja dužnosti, policija je uglavnom bila autonomna u odnosu na druge bitne društvene činioce.

4. Savremeni pristup i novi strateški koncept policijske organizacije

Klasičan pristup rešavanju bezbednosnih problema nije dao željene rezultate jer, uprkos razvoju novih metoda rada i organizacionih jedinica, nije smanjen broj prestupa, već se s napretkom društva njihov broj povećao, a javili su se i novi oblici krivičnih dela. Policijska se svojim angažovanjem na terenu udaljila od običnih građana i izgradila sliku autoriteta koji strogo profesionalno sprovodi zakon, dok prema običnim građanima zauzima distanciran i neutralan stav. Krajem 70-tih godina prošlog veka obrazuju se istraživački forumi i analizira neuspešnost policijskog delovanja, pri čemu se dolazi do zaključka da se moraju izvršiti korenite promene i naponi usmeriti ka izgradnji novog strateškog koncepta, koji podrazumeva približavanje zajednice i policije, kao i stvaranje osnova za uspostavljanje novog i partnerskog odnosa između tih društvenih činilaca.

U sklopu *revizije tradicionalnih metoda* u radu policije beleži se značajna aktivnost nekoliko, uglavnom nevladinih organizacija (NVO) širom Sjedinjenih Američkih Država, kao što su: Policijska fondacija, Istraživački forum izvršnih organa policije, Nacionalna organizacija tamnoputih pripadnika policije, Grupa gradskih šerifa Nacionalnog udruženja šerifa, Međunarodno udruženje šefova policije i dr. Pomenute organizacije su pokrenule mnogobrojne inicijative za usvajanje različitih programa radi unapređenja veza policije sa zajednicom kojoj služe i čije pripadnike štite.

U te programe se ubrajaju različite *kampanje* vezane za odnose s javnošću, prevenciju kriminaliteta, suzbijanje narkodelikata, razvoj saobraćajne kulture i podizanje nivoa bezbednosti uopšte.

Odnosi s javnošću obično podrazumevaju jednosmerno angažovanje na unapređenju predstave o policiji među građanima. Odeljenja policije, u tom smislu, osnivaju *otvorene kuće* i angažuju portparola, koji će se baviti školama i zajednicom. Mnoga odeljenja policije su osnovala i *kancelarije za odnose s javnošću* i angažovala službenike koji će se baviti njihovim poslovima². Ti naponi odražavaju sve veću potrebu za dobijanje podrške, izraženu u redovima policije.

Tokom prethodnih nekoliko decenija, a posebno krajem sedamdesetih godina, naročito usled širenja nepoverenja između policije i javnosti, mnoga odeljenja policije su pokrenula programe za poboljšanje odnosa sa zajedni-

² Šire: Kešetović, Ž. (1997). Zadovoljstvo zajednice policijom: Zapadno australijsko iskustvo. *Bezbednost*, 4.

com. Za razliku od napora usmerenih ka odnosima s javnošću koji se obično svode na jednosmernu komunikaciju s medijima, *programi odnosa sa zajednicom* predstavljaju mehanizam približavanja policije i zajednice, poput izolovanih taktika policije, timskog rada i službenika za resurse zajednice. Napori na unapređenju odnosa sa zajednicom često obuhvataju i učešće građana u programima prevencije kriminala.

4.1. Era zajednice

Prema istorijskopравnim izvorima, era zajednice ima korene u Izveštaju *Kernerove komisije*, koji je u februaru 1968. godine objavio predsednik Nacionalne savetodavne komisije za građanske nemire. U Izveštaju je osuđen *rasizam* u Sjedinjenim Američkim Državama, a zvaničnici su pozvani da pruže pomoć zajednicama tamnoputih građana. Era zajednice je period razvoja policije od 1980. godine do danas, kada su osamdesetih godina prošlog veka odeljenja policije počela da eksperimentišu s povećanim učešćem zajednice i kada je počeo neobjavljeni „rat protiv kriminala“. Tokom te decenije, u nekoliko gradova je testiran novi pristup u radu policije u smislu *rešavanja problema*, pri čemu je akcenat stavljan na prevenciju, a ne na represiju (suzbijanje) kriminala.

Postepeno, pripadnici organa reda su se povinovali želji građana za drugačijom vrstom rada policije. Danas postoji značajna interakcija građana i policije u rešavanju problema. Iako i dalje ima aktera koji se opiru promenama, policijske agencije danas deluju u skladu s potrebama zajednica kojima služe. Značajne promene u načinu tretiranja seksualnih delikata, nasilja u porodici, seksualne zloupotrebe dece, vožnje u pijanom stanju i problema nestale dece, ukazuju na nove načina reagovanja. Javnost želi da je *policija proaktivna*, a ne samo da hapsi kriminalce nakon što izvrše krivična dela. Rečju, tokom ere zajednice policija je ponovo uspostavila bliske odnose sa zajednicom.

Era zajednice se označava različitim imenima u policijskopравnoj praksi i doktrini, kao što su: rad policije u okviru zajednice, rad policije orijentisan ka zajednici (COP), rad policije u susedstvu i slično. Trenutno se najčešće koristi termin *community policing* (*policijski rad u okviru zajednice*). U središtu većine „novih“ pristupa jeste povratak antičkoj ideji *odgovornosti zajednice za dobrobit društva*, čime pripadnici policije postaju deo zajednice, umesto da budu odvojeni od nje.³

³ Šire: Simić, B. (2009). Savremeni koncept policijskog rada u okviru zajednice. *Bezbednost*, 1–2 (tekst je recenziran i u pripremi).

Tabela 1 – Tri ere u radu policije: karakteristike (Keilling & Moore, 1991)

	Politička era od 1840. do 1930.	Era reformi od 1930. do 1980.	Era zajednice od 1980. do danas
Ovlašćenja	politička i zakonska	zakonska i profesionalna	podrška zajednici (politička), zakonska i profesionalna
Funkcija	širok spektar usluga	kontrola kriminala	pružanje opštih usluga
Organizacioni dizajn	decentralizovan	centralizovan, klasičan	decentralizovan, jedi- nice, matrice
Veze sa zajedni- com	bliske	profesionalne, distancirane	bliske
Taktika i teh- nologija	patrola koja se sprovodi pešice	preventivna patrola i brzo reagovanje na pozive	patrola koja se spro- vodi pešice, rešavanje problema, odnosi s javnošću
Ishod	zadovoljstvo građana i političara	kontrola kriminala	kvalitet života i zado- voljstvo građana

4.2. Policijski rad u okviru zajednice (*community policing*)

Policijski rad u okviru zajednice, kao *novi model organizacije* policije, počeo je najpre da se primenjuje u SAD početom 80-tih godina XX veka, da bi od 90-tih godina zaživeo i u zemljama Zapadne Evrope (Velika Britanija, Norveška, Danska, Švedska, Holandija, Francuska, Nemačka), zatim u nekim zemljama Azije (Hong Kong, Japan) i u Kanadi i Australiji. Od 2000. godine, *community policing* je aktuelan i u postkomunističkim zemljama Istočne Evrope, koje se nalaze u tranziciji.

Model policijskog rada u okviru zajednice se sve više prepoznaje kao idejni temelj koji najviše odgovara demokratskoj policijskoj službi. Ovaj pristup se temelji na poštovanju ljudskih prava, odgovornosti i potrebi da se delotvorne policijske operacije sprovedu u partnerstvu sa zajednicama, za čije potrebe policija kao servis vrši javne usluge. Takva filozofija je usredsređena na zajednicu (javnost) i njene potrebe, kao i na to da policija odgovorno i poštujući ljudska prava služi zajednici.

Izraz *community policing* (policijski rad u okviru zajednice) ima mnogo različitih definicija i donekle je devalviran zbog česte i sveopšte upotrebe. Za potrebe ovog referata opredelili smo se za radnu *definiciju* prema kojoj „*community policing* predstavlja *novu filozofiju* policijskog rada, zasnovanu na ideji da *policajci i građani rade zajedno*, te da na različite kreativne načine *rešavaju probleme* na nivou lokalne zajednice, vezane za kriminal, strah od kriminala i druge, različite društvene poremećaje“ (Trojanovicz, 1990).

Osnov nove filozofije čini uverenje da postizanje tih ciljeva zahteva od policije *razvitak novih, kvalitetnih odnosa* s građanima koji poštuju zakone, u sklopu kojih će građani dobiti priliku da definišu *prioritete* i da se uključe u različite aktivnosti radi unapređenja kvaliteta ukupnog života u zajednici u kojoj žive. Dakle, „*community policing* pomera središte delovanja policije s intervencija po prijavama građana na rešavanje problema u *partnerstvu* sa zajednicom. Na taj način, zajednica učestvuje u sopstvenoj policiji, policija i zajednica rade zajedno mobilisući resurse kako bi se dugoročno rešili problemi koji utiču na javnu bezbednost, pre nego da policija sama kratkoročno reaguje na incidente kada se oni dogode“ (Trojanovicz, 1990).

Policijski rad u okviru zajednice je kako *nova filozofija* (način razmišljanja), tako i *organizacijska strategija* (način da se sprovede filozofija) koja dozvoljava policiji i zajednici da zajedno rade i pronalaze nove načine za rešavanje problema, krivičnih dela i svih drugih vidova ugrožavanja bezbednosti građana, s ciljem poboljšanja kvaliteta života u zajednici (Goldstein, 2000). Filozofija se zasniva na verovanju da građani zaslužuju i imaju pravo da kažu svoje *mišljenje* i da *utiču na način rada policije*, u zamenu za sopstveno učešće i podršku u tom radu. Takav način rada se zasniva na stanovištu da rešavanje problema u zajednici zahteva da se policiji i javnosti dozvoli da ispituju nove načine pristupa svih članova zajednice, izvan uskog okvira pojedinačnih krivičnih dela ili incidenata.

Nakon sagledavanja i prihvatanja sopstvenog mesta i uloge u društvu, *policijski službenici* moraju podići nivo *aktivnosti policije* u pravcu uveravanja pripadnika lokalne zajednice u istinsku promenu filozofije vršenja policijskih poslova i načina pružanja usluga zajednici. S druge strane, zahvaljujući noveliranom odnosu i poziciji policije kao ravnopravnog partnera, *građani* počinju da prihvataju sopstvenu ulogu u zaštiti lične i imovinske sigurnosti, čime se stvara osnov za implementaciju projekta. *Zajednica* ima posebnu ulogu u tom procesu, jer podrazumeva informisane pojedince i aktivne predstavnike koji glasno iskazuju svoje mišljenje, nude svoju stručnost i resurse i preuzimaju odgovornost za svoje postupke.⁴ Policija mora biti usmerena ka građanima kao korisnicima usluga jer će, na taj način, poboljšati efikasnost, poverenje i lakše preći na *problemski orijentisan rad (bezbednosne potrebe – bezbednosne usluge)*.

Prema usvojenim principima u doktrini i praksi, kao celishodne *preporuke* za rad policije u okviru zajednice navode se:

- izvršavanje poslova i zadataka uz saglasnost, bez prisile;
- koegzistencija policije u društvu kao dela zajednice;

⁴ Šire: Gačević G., Vasiljević A., Milenić, Ž. (2007). *Strateški program razvoja policije u zajednici*. Beograd: MUP RS, Direkcija policije, Uprava policije u sedištu.

- prepoznavanje (zajedno sa zajednicom) potreba zajednice;
- partnerstvo s ostalim ustanovama i javnošću;
- usklađivanje policijskog posla s potrebama zajednice, i
- nadležnost za „poslovne usluge“, kvalitet usluga i dr.

Prema navedenim karakteristikama, policija bi trebalo da bude: usluga (efikasna, efektivna i kvalitetna) a ne sila, odgovorna pred zakonom i javnošću, otvorena i prepoznatljiva, profesionalna, usmerena ka ljudima (pitanja vezana za pol, uzrast, etničku pripadnost), vidljiva i pristupačna, savetodavna i uključena u zajednicu, organizacija koja reaguje pravovremeno i deluje preventivno.

5. Zaključak

Kroz različite epohe ljudske civilizacije policijska organizacija je bila u bliskoj vezi s državom i društvom, pa se napredak države istovetno odražavao i na policiju. Postojanje pravnog poretka i stepen legalizma u društvu su se odražavali na delovanje policije u društvu, a posebno na stepen poverenja koju je ova institucija uživala u zajednici.

Paradigma moderne policijske organizacije je poznata londonska Metropolitenska policija, nastala na osnovu Zakona o Metropolitenskoj policiji, koji je bio rezultat opusa Ser Roberta Pila. Zakon je bio praćen nizom principa za obavljanje policijskih poslova, koji se i danas smatraju relevantnim jer naglašavaju ključni značaj saradnje i partnerstva policije sa zajednicom, međusobnih veza i saglasnosti. Kasnije označeni kao „obavljanje policijskih poslova uz saglasnost“ (*policing by consent*), ti principi sadrže imperativ da ciljevi policije moraju izražavati ciljeve društva.

Savremeni koncept community policing nastao je iz pomenutih Pilovih principa, razvoja „ranog“ modela policije u zajednici i reforme organizacije. Sličnost ovih modela je samo konceptualna, dok je primena u praksi različita zbog potpuno drugačijih ambijentalnih činilaca i drugih uslova. *Tradicionalna* policijska organizacija, po svojim karakteristikama, organizacionoj strukturi i menadžerskoj filozofiji, nije bila primerena modernom vremenu i novom modelu rada policije u zajednici, već je pre bila paramilitarna organizacija. Kako su se društvo, država i zajednica razvijali, policija je bila sklonija tome da zadrži centralizovanu organizaciju, zatvoreni režim upravljanja i vojni način komandovanja i kontrole.

Prelazak s tradicionalno reaktivnog i ka akciji usmerenog stila obavljanja policijskih poslova na uslužno orijentisani model *community policing* predstavlja najznačajniju pozitivnu promenu u policijskoj filozofiji. Uvođenje *community policing* je usledilo kao posledica ograničenosti tradicional-

nog policijskog modela, koji je bio pretežno reaktivan u odnosu na kontrolu kriminala i nesposoban da razvije i održi bliske radne odnose sa zajednicom u kontroli kriminala. Zamenom tradicionalnog modela savremenim modelom, policija smanjuje represiju i u prvi plan stavlja *preventivno delovanje*, izlazeći u susret zahtevima zajednice.

Koncept *community policing*, uprkos nekim nedostacima, predstavlja najprihvatljiviji oblik delovanja u današnjim demokratskim društvima.

6. Literatura

- Bošković, G., Simić, B. (2004). Iskustva u realizaciji projekta školski policajac – prijatelj i zaštitnik dece. *Bezbednost*, 5, 761–775.
- Gačević, G., Vasiljević, A., Milenić, Ž. (2007) *Strateški program razvoja policije u zajednici*. Beograd: MUP RS, Direkcija policije, Uprava policije u sedištu.
- Goldstein, H. (1990). *Problem Oriented Policing*. New York.
- Keilling, G. L., & Moore, M. H. (1991). From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police. In J. R. Greene & S. D. Mastrofski (Eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*. New York: Praeger Publishers.
- Keilling, G. L., & Moore, M. H. (2000). *Community Policing*. New York.
- Kelling, G., Wasserman, R., & Hubert, W. Police Accountability and Community Policing. In M. O. Willard, *Community Policing, Classical Readings*.
- Kelling, G., & Moore, M. The Evolving Strategy of Policing. In M. O. Willard, *Community Policing, Classical Readings*.
- Milosavljević, B. (1997). *Nauka o policiji*. Beograd: Policijska akademija.
- Milosavljević, B. (1995). Klasična lokalna policija i koncept policije u zajednici. *Bezbednost*, 3.
- Moore, M., Trojanowicz, R., & Kelling, G. (1998). Crime and Policing. In: M. O. Willard, *Community Policing, Classical Readings*.
- Moore, M., & Trojanowicz, R. Corporate Strategies for Policing. In M. O. Willard, *Community Policing, Classical Readings*.
- Morash, M., & Ford, K. (Eds) (2002). *The Move to Community Policing*.
- Nikač, Ž. (2007). *Policija u zajednici*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
- Palmiotto, M. (2000). *Community Policing: A Policing Strategy for the 21st Century*. Maryland.
- Trojanovitz, R., & Bucquerox, B. (1998). *Community Policing, How to Get Started*. Cincinnati, OH.
- Willard, M. O. (2004). *Community-Oriented Policing*. New Jersey.
- Wilson, J., & Kelling, G. Making Neighborhoods Safe. In Alpert-Piquero, *Community Policing, Contemporary Readings*.

DEVELOPMENT AND ORGANIZATION MODERN
CRIMINALISTIC POLICE

Summary

In the introduction of the paper briefly points to the creation, development and predacious theoretical concept of "community policing" era and the beginning of modernization of the police, and subjected to critical of the traditional concept of the political era, the reform era and the professional model of the police organization. Central part of the exposure is about the modern approach to the organization of the police and the establishment of a new strategic concept, the current periodically police in combating crime. In the era of community occupies a dominant place a new model of policing in the finals of society. In points to the initial results of the concept "community policing", in the context the development of new models of police ("Service").