

Др Светлана РИСТОВИЋ,
Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Дои: 10.5937/bezbednost1801080R

УДК: 351.74/76(497.11)

354.33(497.11)“2018-2023“

Прегледни научни рад

Примљен: 26.3.2018. године

Ревизија: 20.6.2018. године

Датум прихватања: 22.06.2018. године

Реформа полиције заснована на стратешким основама Осврт на Предлог Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023.

Апстракт: У Министарству унутрашњих послова од 2001. године одвија се процес реформи чији је циљ стварање професионалне, ефикасне и одговорне полиције. За то је било потребено створити стратешки и нормативни оквир у којима полиција може да делује на принципима нове филозофије, организације и стила рада. Тај процес је настављен и у актуелном времену предлогом Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023.

У овом раду представиће се најважнији ставови предлога Стратегије развоја који оцртавају основе за наставак спровођења реформи и утврђују правац даљег развоја полиције у Републици Србији. Конкретно, после одређења визије, мисије и општег циља Министарства унутрашњих послова, говори се о три стратешке области: 1. Безбедност, 2. развој институционалних капацитета и сарадње и 3. сервис грађана. После упознавања са приоритетима и циљевима који су груписани у оквиру ове три стратешке области, издвојиће се и промишљати поједини делови садржаја у којима се презентују основе и ставови од значаја за реформу и даљи развој полиције у Републици Србији.¹

¹ Овај рад је настао као резултат реализовања научноистраживачког пројекта *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011-2018), и истраживања на пројекту *Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији*, који финансира и

Кључне речи: Стратегија развоја МУП-а, полиција, сервис грађана, јавна безбедност, институционални капацитети и сарадња.

Увод

Српска полиција спроводи веома сложен и дуготрајан реформски процес који има за циљ стварање деполитизоване, децентрализоване, демократске и професионалне службе. Почетак процеса реформи (2001. године) заснован је на процени и анализи тадашњег стања полиције и постављањем путоказа даљих демократских промена. Конкретно урађена су документа стратешког карактера и то 1) Студија заснована на налазима: Монк, Р., (2001). *Извештај о раду полиције у Савезној Републици Југославији*, ОЕБС, Београд. Комплементаран са овим документом био је: 2) Слејтер, Џ., (2001). *Извештај о процени стања људских права, етике и стандарда полицијског функционисања у Савезној Републици Југославији, Србији и Црној Гори*, Савет Европе, Београд. По објављивању ових докумената и одређених унутрашњих иницијатива у Министарству унутрашњих послова Републике Србије, презентован је у Влади (11. априла 2003. године 3) Документ визије МУП-а Републике Србије.

Поменута стратешка документа показала су правац којим би реформа требало да крене и да се усмерава. Конкретно, визија је одређена тако да МУП тежи успостављању и заштити друштва у коме су појединац и његова имовина сигурни, на основу владавине права и уз пуно поштовање свих слобода и људских права гарантованих *Уставом*. Циљ је стварање професионалне, деполитизоване и ефикасне институције, подвргнуте демократској спољњој контроли и надзору, која грађанима пружа високо квалитетне услуге и која одговара потребама и захтевима демократског преображаја и развоја Републике Србије, при чему се стимулишу проактиван однос припадника МУП-а и њихово интегрисање у заједницу у којој раде.

Тада утврђене визија, мисија и вредности представљале су темељ за даље реформске потезе уз истовремени рад на изградњи и успостављању новог система вредности у полицији који треба да усвоје сви припадници полиције и који ће представљати значајан мотивациони и покретачки фактора у обављању полицијске функције.

Својеврсну евалуацију до тада предузетих реформских промена у полицији Републике Србије представљало је доношење документа под називом *Ка стварању савремене и одговорне полицијске службе* из

реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015-2019. година.

јануара 2004. године, у коме су сагледани приоритети реформи у МУП-у током наредне две године и о живи међународне помоћи у том периоду (<https://www.osce.org/sr/serbia/18311?download=true>, доступно 8. 3. 2018). Започета реформа настављена је доношењем *Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова Републике Србије 2011 – 2016.*

(http://arhiva.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/Strategija%20razvoja%20MUP-a%202011-2016.pdf., доступан 25. 2. 2018). Отварајући нову фазу развоја Министарства, ова *Стратегија* је дефинисала оквир за спровођење реформи у предстојећем периоду, истовремено одређујући правац и начин на који ће се тај процес одвијати. У том смислу дефинише визију, вредности, мисију и циљеве и одређује стратешке области од кључног значаја за будући развој Министарства. Кроз дефиницију визије да „МУП као јавна служба стално стреми савременој, демократској, одговорној и ефикасној полицијској служби, гарантујући безбедност, делујући као сервис грађана и доприносећи одрживом развоју и европским интеграцијама“, виде се две кључне одреднице у развоју Министарства, а то је, с једне стране, да буде поуздан партнер у процесу европских интеграција, а с друге стране, јавни сервис који ће бити на услузи грађанима.

У међувремену донет је низ стратегија чији је носилац Министарство, међу којима су: *Национална стратегија за спречавање и борбу против тероризма (2017-2021)*; *Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији (2017-2020)*; *Стратегија за превенцију и сузбијање трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава (2017-2022)*; *Стратегија развоја информационо-телекомуникационих технологија Министарства унутрашњих послова (2016-2020)*; *Стратегија заштите од пожара (2012-2017)*; *Национална стратегија за борбу против насиља и недолечног понашања на споретским приредбама (2013-2018)*; *Стратегија полиције у заједници*; *Стратегија за борбу против организованог криминала*, *Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*, као и десетине других, како актуелних, тако и оних које то више нису, а у којима је Министарство било носилац или је учествовало као носилац мера, односно активности.²

Што се тиче нормативног оквира, он није на задовољавајућем нивоу услед неусклађености и недоречености, тако да предстоје активности на доношењу великог броја закона, између осталог, у области регуларне и ирегуларне миграције, визне политике, правосудне

² Шире: Предлог Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023, стр. 21-22, <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/>, доступан 23. 2. 2018.

сарадње, организованог криминала, тероризма и др. Промене нормативног оквира се врше у складу са *Споразумом о стабилизацији и придруживању*, а са циљем убрзања европских интеграција.

Сва ова стратешка документа представљају концепцијске и стратегијске основе за реформу и развој полиције у Републици Србији и важећа правна решења о организацији и пословима полиције која су утврђена *Законом о полицији* (Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016).

У изложеном стратешком и нормативном оквиру предлаже се доношење нове Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023, која је тренутно у фази радне верзије.

Министарство унутрашњих послова налази се пред новом фазом у процесу свог развоја, а ова Стратегија треба да покаже правац и начин одвијања тог процеса. Она треба да обезбеди стратешки приступ безбедносним претњама и изазовима који стоје пред полицијом Републике Србије.

Следи осврт на предлог Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023.

Предлог Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023.

Сачињавању Предлога Стратегије развоја МУП-а претходила је Анализа стратешког и нормативног оквира, Анализа окружења, Анализа постојећег стања у Министарству унутрашњих послова и Анализа резултата спровођења *Стратегије развоја МУП 2011-2016*, које чине њен саставни део у виду прилога.

Анализа стратешког и нормативног оквира обухватила је сагледавање њиховог садржаја. Код стратешких докумената пажња је била усмерена на проблеме и спорна питања која обрађују, њихову имплементацију, период на који се односе, носиоце и остварене односно неостварене резултате. Што се тиче нормативног оквира, установљено је да није на задовољавајућем нивоу и да процес интеграције у ЕУ захтева значајније и обимније усклађивање регулативе и нарочито делотворнију њену примену у пракси.

Анализом окружења сагледавају се кључни правно-политички, економски, социјални, технолошки и еколошки трендови и изазови Министарства унутрашњих послова.

За анализу постојећег стања у Министарству коришћени су налази Дирекције полиције и сектора МУП-а, чију основу чине сагледавања од стране организационих јединица у оквиру МУП-а.

Анализа резултата спровођења претходне *Стратегије развоја МУП (2011 – 2016)* представља део евалуационог извештаја у коме су размотрена четири евалуациона параметра у одређивању резултата: релевантност, ефективност, ефикасност и власништво, односно одговорност.

Предлог Стратегије развоја МУП (2018-2023), као документ свеобухватног планирања дугорочних приоритета, на почетку прецизно дефинише визију, мисију и општи циљ.

Као **визија** се одређује тежња МУП ка савременом, демократском, одговорном и ефикасном институционалном деловању, гарантујући безбедност и штитећи права и слободе свих грађана Републике Србије.

Иако овако утврђена визија одступа од визије у претходној Стратегији у делу да полиција „делује као сервис грађана и доприноси одрживом развоју и европским интеграцијама“, даљом анализом Предлога Стратегије више је него евидентно да се питање прерастања Министарства у сервис грађана и допринос европским интеграцијама никако не доводи у питање, већ је заправо целокупно деловање Министарства усмерено у том правцу и такав став види се из скоро свих одредби предложене Стратегије, што је више него афирмативно за њено прихватање, а сервис грађана је препознат и као посебна стратешка област (препука).

Мисијом се Министарству задаје да: штити права и слободе свих грађана гарантујући им безбедност као појединцима и члановима заједнице у складу са њиховим очекивањима и прихваћеним међународним стандардима; Делује проактивно и превентивно и сузбија криминал у сарадњи са другим актерима – правосудним и другим државним органима, полицијским службама других држава и међународним организацијама; Одржава јавни ред и мир активно доприносећи слободи изражавања и окупљања, водећи рачуна о потребама социјално рањивих и маргинализованих група; Води евиденције и издаје савремена и безбедна документа делујући као сервис грађана и поштујући право на приватност; Штити грађане од природних катастрофа и техногених хаварија и пружа помоћ у насталим ванредним ситуацијама делујући и превентивно, а све у партнерству са локалном заједницом, другим локалним и државним институцијама, другим државама и међународним организацијама; Обезбеђује границе Републике Србије, у складу са принципима интегрисаног управљања и прекограничне сарадње, омогућавајући безбедно кретање људи, ефикасно одвијање привредних активности и сузбијање прекограничног криминала; Обезбеђује и унапређује саобраћајно-полицијску заштиту у безбедности саобраћаја, успостављањем свеобухватног заштитног

система активирањем саобраћајних фактора на свим нивоима друштва и развија ефекте саобраћајне превенције кроз унапређење модела инспекцијског надзора у области возача, возила и путне сигнализације.

Овакво одређење мисије Министарства заправо је набрајање кључних области рада и одређење задатка односно начина остваривања функције Министарства у сваком од њих. Одређење мисије у анализираној Стратегији је потпуно идентично са њеним одређењем у *Стратегији развоја МУП-а за 2011-2016*, што не чуди имајући у виду да мисија значи функцију односно задатак неке организације, а што није променљива категорија, нарочито када се ради о Министарству унутрашњих послова.

Општим циљем се сматра унапређен рад Министарства унутрашњих послова као савремене, демократске, одговорне и ефикасне полицијске службе која гарантује безбедност и делује као сервис грађана. Кроз одређење општег циља види се систем вредности коме тежи Министарство у свом раду.

У делу Стратегије под називом **стратешке области** одређују се приоритети и циљеви Министарства унутрашњих послова који су груписани у оквиру три стратешке области: 1) Безбедност, 2) Развој институционалних капацитета и сарадње и 3) Сервис грађана. Овим поглављем одређују се правци развоја Министарства у областима које су од стратегијског значаја за будући развој Министарства унутрашњих послова Републике Србије.

У раније важећој *Стратегији*, у делу стратешке области, биле су утврђене области рада које су од стратегијског значаја: 1) Организација и управљање, 2) Безбедност појединца, заједнице и државе, 3) Партнерски односи на националном, регионалном и међународном нивоу и 4) Систем унутрашње и спољне контроле и транспарентност у раду.

Када се стратешке области из ове две стратегије анализирају примећује се да су циљеви односно целине другачије регруписане и да имају различите називе (поднасловe) и да су смештене у различите стратешке области, али да нема суштинских разлика у њиховим садржајима. Тако, на пример, део садржаја тј. циљеви из стратешке области Организација и управљање се препознају у стратешкој области Развој институционалних капацитета и сарадње (нпр. нормативни и стратешки оквир, људски ресурси, информатичко-комуникационе технологије). Такође, док се у претходној Стратегији исказују као одвојени циљеви у оквиру развоја капацитета (криминалистичке полиције, униформисане полиције, саобраћајне полиције, полиције у заједници, као и капацитети за реаговање у ванредним ситуацијама), као и у области развоја партнерства и сарадње (са државним органима и

другим институцијама, институцијама цивилног друштва, регионалне сарадње, европски и међународни интеграциони процеси), у предложеној Стратегији су сви ти појединачни циљеви груписани у два главна циља: унапређење институционалних капацитета Министарства унутрашњих послова и унапређења сарадња на свим нивоима у оквиру једне стратешке области – Развој институционалних капацитета и сарадње. У њој је акумулиран већи део садржаја из скоро свих стратешких области претходне стратегије у чему се огледа сличност између ове две Стратегије. Оно што је ново односно другачије у односу на претходну стратегију јесу две стратешке области – безбедност, која се односи на јавну безбедност и ванредне ситуације, и област тј. препорука – сервис грађана. Њихово издвајање у посебне области од стратешког значаја је важно јер одражавају постојеће тенденције у безбедности и њеном остваривању и добро је што су као такве посебно издвојене са посебно дефинисаним циљевима и мерама за њихово постизање. У томе се огледа још једна предност предложене Стратегије. Наиме, позитивно је то што свака стратешка област односно препорука има не само јасно одређене и дефинисане циљеве који се требају остварити у периоду 2018-2023, већ и, код сваког циља препознате и предложене, конкретне мере које треба предузети за његово остваривање и евалуацију постигнућа.

Приоритети који се желе остварити су скоро идентични и у раније важећој и у предложеној Стратегији развоја МУП-а, с крајњим циљем стварања професионалне, ефикасне и одговорне полиције, што указује да је у питању (реформски) процес.

Оно што недостаје, односно представља слабост предложене Стратегије у односу на ранију, јесте то што није предвиђена као стратешка област или бар, као приоритет у оквиру неке од постојећих стратешких области, унутрашња и спољашња контрола и транспарентност у раду Министарства. Ово због тога што су то неки од предуслова њеног отварања према јавности и грађанима и остваривања демократског рада полиције као вредности којој се предложеном Стратегијом тежи.

Такође, иако се фрагментарно провлачи и може се препознати у различитим деловима предложене Стратегије, не постоји као посебан стратегијски циљ успостављање концепта полиције у заједници, иако је овај савремени модел рада од стране највишег руководства Министарства препознат као пожељан и неизоставан облик проактивног рада полиције, а донета је и *Стратегија полиције у заједници* (Службени гласник Републике Србије, бр. 43/2013). У том смислу, концепт полиције у заједници треба посебно истаћи у предложеној Стратегији као један од стратешких циљева развоја Министарства у

предстојећем периоду, и то нарочито ако се има у виду да је то један од услова који треба испунити у процесу за приступање европским интеграцијама.

1. Стратешка област **Безбедност** односи се на: 1) Унапређење јавне безбедности и 2) Повећање спремности за реаговање у ванредним ситуацијама.

Према Предлогу Стратегије развоја безбедности изазов од највишег стратешког значаја за Министарство представља повећање броја и усложњавање безбедносних претњи на глобалном, регионалном и националном нивоу. Основу за такав закључак дала је Стратешка процена *јавне безбедности* (<http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/>, доступан 25. 2. 2018) у којој су идентификовани стратешки безбедносни приоритети у раду полиције од 2017. до 2021: организовани криминал; сузбијање производње и кријумчарења дрога с тежиштем на марихуану и синтетичке дроге; сузбијање корупције; борба против злоупотреба информационо-комуникационих технологија на територији Републике Србије; борба против тероризма и насилног екстремизма који води ка тероризму; унапређење стања јавног реда и мира супротстављањем насиљу, с посебним освртом на насиље на спортским приредбама, у школама и на јавним местима; унапређење стања безбедности саобраћаја на државним путевима укључујући и пролазак државних путева кроз насеља; ирегуларне миграције и кријумчарење људи.

Да би се Министарство успешно изборило са овим изазовима, у Стратешкој процени јавне безбедности као могући одговори дефинисано је више препорука: унапређење нормативног оквира и практичног рада; јачање институционалних и стручних капацитета; развијање оперативних процедура; унапређење превенције и унапређење сарадње на националном, регионалном и међународном нивоу, за сваки од идентификованих стратешких приоритета.

Следствено томе, а схватајући њихову важност за стање безбедности, Предлог Стратегије развоја садржи посебну стратешку област – Развој институционалних капацитета и сарадње, која је већински адекватна наведеним препорукама, а чијим развојем и унапређењем се може адекватно одговорити највећим безбедносним изазовима. Приметно је да и у Стратешкој процени безбедности и у Предлогу Стратегије развоја МУП-а казује се о унапређењу превентивног рада полиције и успостављању сарадње са другим државним органима, организацијама, институцијама и другим друштвеним чиниоцима, као једном од начина супротстављања сваком од наведених безбедносних приоритета, док се модел рада полиције у заједници децидирано спомиње као начин одговора само код унапређења стања јавног реда и мира супротстављањем насиљу с

посебним освртом на насиље на спортским приредбама, у школама и на јавним местима. То је недостатак предложене Стратегије зато што полиција у заједници као проактиван и превентиван начин рада полиције може наћи примену код сваког идентификованог безбедносног проблема, па чак и оних најтежих, попут организованог криминалитета, тероризма, ирегуларних миграција и сл.

Мора се напоменути да је рад полиције у заједници само део свеобухватног решења безбедносних изазова и претњи, али ако се спроводи уз одговарајуће планирање и припреме, рад полиције у заједници може дати опипљив и трајан допринос ширим стратешким напорима у спречавању најтежих облика угрожавања безбедности. При томе, не сме се никако заборавити да рад полиције у заједници није концепт који може самостално функционисати успешно. Он треба да буде део свеобухватне, кохерентне стратегије у борби против криминалитета, па и његових најтежих организованих облика. Неопходно је постићи садејство свих безбедносних чинилаца и што више искористити предности које нуди концепт полиције у заједници (Ристовић, 2017:412).

Исти је случај и са сектором приватне безбедности. У Стратешкој процени јавне безбедности само се у делу који се односи на унапређење стања јавног реда и мира казује о „пуној примени *Закона о приватном обезбеђењу*, како би сектор приватног обезбеђења у наредном периоду постао партнер полицији у очувању безбедности грађана и имовине и одржавању стабилног јавног реда и мира“, док се у Предлогу Стратегије развоја, такође само у сегменту унапређења јавног реда и мира, не спомиње партнерство него само „пуна примена *Закона о приватном обезбеђењу*.“

Партнерство полиције и приватног сектора није важно само за питање јавног реда и мира, већ има много ширу примену о чему говоре многобројна инострана искуства. Традиционално схватање да је само полиција јавне безбедности одговорна за безбедност све више се напушта. Приватан сектор безбедности реално постаје све већа снага, имајући у виду бројност његових људских ресурса, те материјална и техничка средстава којима располаже.³ То му даје могућности да све више шири своју делатност, полако заузимајући готово све сфере друштвеног живота где се осећа потреба за обављањем послова безбедности односно сигурности људи и имовине. Сходно томе, јавља

³ Шипре: Ristović, S., (2015), *Strategic and legal basis for strengthening institutions of private security*, International scientific conference “Archibald Reiss Days”, Thematic conference proceedings of international significant, Volume II, Belgrade: Academy of Criminalistic and Police Studies, pp. 163-171.

се ново схватање безбедности у коме значајно место припада сектору приватне безбедности. Овај сектор није и не сме бити конкуренција држави односно полицији и јавној безбедности. Сложена безбедносна ситуација у свим сферама друштва налаже њихову сарадњу и прожимање како би општа безбедност била на што вишем нивоу у интересу свих грађана. Имајући ово у виду у Предлогу Стратегије развоја МУП-а мора се више простора оставити за приватни сектор безбедности уз истовремено испитивање начина на које међусобна сарадња и партнерство могу помоћи и дати нову димензију обављању полицијских послова и отклањању безбедносних изазова, ризика и претњи.

Идентификоване кључне безбедносне претње и ризици захтевају стратешки приступ њиховом ефикаснијем спречавању и сузбијању. На основу анализе стања и пројекције кретања криминала садржаним у Стратешкој процени јавне безбедности, као и активностима које ће полиција предузимати у циљу ефикасног супротстављања безбедносним приоритетима које су одређене у Стратешком плану полиције (<http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/>, доступан 27. 2. 2018), Предлог Стратегије развоја МУП је као стратешки циљ који се жели постићи у наредном периоду идентификовао унапређене јавне безбедности и то путем мера: Јачања активности на сузбијању свих облика криминала, нарочито организованог криминала, тероризма и корупције; Унапређења рада полиције у циљу ефикасног одржавања јавног реда и мира на јавним местима, јавним скуповима и у близини школа; Унапређења стања безбедности саобраћаја и Унапређења постојећег нивоа информационе безбедности.

У стратешкој области безбедности као подједнако важан стратешки циљ сматра се и област *ванредних ситуација* односно повећана спремност за реаговање у ванредним ситуацијама због потребе смањења последица насталих ванредним ситуацијама, проузрокованих природним непогодама и људским активностима, у виду материјалне штете и губитака, као и губитака људских живота. Као могућност повећања спремности за реаговање у таквим ситуацијама, предложена Стратегија то види у подизању нивоа припремљености и јачању капацитета за ефикасан одговор у ванредним ситуацијама. С обзиром да је, не само наша земља, већ и читав свет, у константној претњи од елементарних непогода и климатских промена, техничких и технолошких несрећа, дејства опасних и штетних материја, сасвим је оправдано што се питање реаговања у ванредним ситуацијама ставља у врх стратешких приоритета деловања Министарства унутрашњих послова у виду боље припремљености и јачању капацитета са циљем да

унапреди превентивно деловање и ефикасно отклони или ублажи последице евентуалних катастрофа.

Овако идентификовани највећи безбедносни проблеми и приоритети представљају основу за доношење стратешких, тактичких и оперативних одлука којима ће се на ефикасан начин супротставити свим безбедносним изазовима, са крајњим циљем изградње савремене и професионалне полиције.

2. Стратешка област ***Развој институционалних капацитета и сарадње*** подразумева: 1) Унапређење институционалних капацитета Министарства унутрашњих послова и 2) Унапређење сарадње на свим нивоима.

Предуслов унапређења *институционалних капацитета МУП-а* је усаглашавање нормативног, стратешког и организационог оквира са законодавством Европске уније и међународним стандардима. Тај процес истовремено подразумева и доношење великог броја подзаконских аката и њихову примену у пракси како би се омогућила примена савремених стандарда у раду полиције. Упоредо са испуњавањем услова предвиђених приступним процесом мора се радити на „јачању јавне безбедности развојем одговарајуће организационе структуре, капацитета за стратешко управљање и планирање, развој међусекторске координације и функционалне интеграције, размена информација и сарадња на свим нивоима, укључујући јачање регионалне и међународне сарадње, затим развој материјално-техничких капацитета и обезбеђење потребних финансијских средстава“ (Предлог Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023). Свака од ових активности, и појединачно и збирно, доприносе професионализацији и успостављању интегритета полиције.

Унапређење институционалних капацитета МУП-а није могуће без унапређења система *управљања људским ресурсима*. Стога и Предлог Стратегије развоја људске ресурсе препознаје као најважнији ресурс Министарства и улагање у развој капацитета људских ресурса истиче као посебан приоритет у његовом будућем развоју. Ово због тога што је у Анализи постојећег стања у Министарству идентификовано више недоследности и неефикасности у управљању људским ресурсима. Тако, на пример, истиче се проблем кадровске непопуњености у појединим областима рада Министарства до којег је дошло услед проширења надлежности појединих организационих јединица, па самим тим повећања обима посла, али и услед одлуке о забрани запошљавања. Посебан проблем представља одлив кадрова у сегменту

дефицитарних занимања.⁴ У Министарству треба развијати систем управљања људским ресурсима који ће моћи благовремено да препозна и превазиђе ове проблеме уз адекватну политику запошљавања и задржавања најстручнијих кадрова, што је посебан изазов имајући у виду њихову вредност на тржишту.

Предлог Стратегије наставља добру праксу препознавања потребе стратешког третирања људских ресурса Министарства, као највреднијег и најскупљег ресурса који захтева дугорочно планирање и управљање. Од почетка реформских промена унутар Министарства постоје бојажљиви покушаји трансформације традиционалног кадровског управљања, карактеристичног за органе државне управе, у управљање људским ресурсима, са крајњим циљем стварања савременог модела стратегијског управљања људским ресурсима. У раније важећој *Стратегији развоја МУП-а (2011-2016)* управљање људским ресурсима, као нови концепт управљања запосленима у организацији, препознато је као стратегијски циљ, а доношењем Стратегије развоја људских ресурса у МУП-у (2014-2016), формирањем посебног Сектора за људске ресурсе и стварањем нормативног оквира за остваривање функције управљања људским ресурсима, озбиљније се закорачило у савремени концепт управљања људским ресурсима.

Неспорна је чињеница да је у МУП-у препозната важност и улога људских ресурса, као и да су створени стратешки, нормативни и организациони предуслови за успостављање концепта управљања људским ресурсима, али то још увек није довољно за стварање савременог система управљања људским ресурсима. Потребно је да постоји интегрисан приступ развоју људских ресурса који ће омогућити израду стратегија и политика људских ресурса као главног носиоца реформских активности Министарства. Такав приступ функцији људских ресурса довео би до промене њене улоге од оперативне у стратегијску, реактивне у проактивну, административне у консултативну и функционалне у пословну.

Недовољно успешном обављању полицијских послова доприноси не само непопуњеност великог броја радних места, као и одлив изузетно стручних кадрова, већ и тренутна неусаглашеност између Министарству потребног радног профила и профила које производе институције полицијског школства, те се у том смислу као ургентно намеће сарадња ових страна у смислу дефинисања, а потом школовања кадрова и попуњавања слободних радних места, адекватним радним профилем.

⁴ Шире: Предлог Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023, стр. 35, <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/>, доступан 23. 2. 2018.

У Стратегији је присутна идеја целоживотног учења коју треба да прати иновирање и модернизација свих видова и нивоа образовања припадника полиције, „уз успостављање стручне и специјалистичке обуке за обављање одређених послова“, што ће све укупно допринети подизању оперативних способности припадника полиције, али и модернизацију рада полиције.

Надаље, функцију школовања и обучавања запослених у Министарству треба ускладити са осталим функцијама управљања људским ресурсима, а пре свега, каријерним напредовањем код ког се потенцира условљеност напредовања постигнутим резултатима рада, добијеним оценама и континуираним стручним усавршавањем.

За систем управљања људским ресурсима базираног на индивидуалним заслугама као једним од исхода савременог управљања људским ресурсима, а који је као такав препознат у Стратегији развоја људских ресурса у МУП (2014-2016), залаже се и Предлог Стратегије развоја МУП-а, у коме се прецизира да ће „сектор за људске ресурсе са својим новим функцијама наставити процес развоја, и допринеће јачању интегритета полиције кроз развој и примену транспарентних и непристрасних процедура, кадровско планирање, објективну регрутацију и селекцију, оцењивање радног учинка и компетенције запослених који утичу на каријерни развој и напредовање најквалитетнијих.“ Управљање људским ресурсима на овакав начин омогућиће да се препознају и развију професионални капацитети сваког припадника полиције појединачно и да се следствено томе задржи најбољи, професионалан и стручан кадар. Успостављање и примена система каријерног развоја афирмисаће знање, стручност, искуство, резултате рада, лични и професионални интегритет.

Положај запослених у полицији, треба да буде заснован на њиховим способностима и резултатима рада, што значи са једне стране деполитизацију и, са друге стране гаранције и правила за напредовање (Талијан et al., 2013:345). Као посебно позитивно код каријерног развоја полицијских службеника истиче се условљеност даљег напредовања одговарајућим степеном образовања односно стручним усавршавањем, и на тај начин потенцира неопходност континуиране едукације током целе професионалне каријере.⁵

⁵ Шире: Ристовић, С., Никач, Ж., (2017), *Најважнија решења закона о полицији у области радноправних односа од значаја за ефикасно и ефективно деловање полиције*, Тематски зборник радова: Управљање полицијском организацијом у сузбијању претњи безбедности у Републици Србији, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, стр. 84-88.

Као посебно важно треба истаћи и похвалити део Предлога Стратегије који се односи на родну равноправност. Наиме, у њој се потенцира поштовање различитости и обезбеђивање једнаких шанси за жене и мушкараце унутар полиције, као и „системску подршку женама кроз формирање Мреже жена полицајаца у Србији и родно сензибилисање руководиоца – доносиоца одлука.“ Примећују се две позитивне тенденције у Министарству унутрашњих послова које су подржане овом Стратегијом, а то је: повећава се број жена у униформисаном саставу полиције и све више се води рачуна о мултиетничком саставу полиције на северу и југу земље.

У процесу развоја институционалних капацитета Министарства посебан значај има примена савремених информационо-комуникационих технологија и „припрема“ Министарства за дигитално доба. Ово због тога што ће се на овај начин, не само подићи оперативна способност полиције, па самим тим њена ефикасност и ефикасност, већ ће се створити услови за пружање бржих и квалитетнијих услуга грађанима, односно бољи рад полиције у свим сегментима њеног деловања.

У циљу *унапређења сарадње* на свим нивоима Предлог Стратегије предвиђа предузимање мера на унапређењу међуресорне, регионалне и међународне сарадње, као и унапређења сарадње са медијима и комуникације са грађанима. Сарадња има огроман значај за наставак реформских процеса, али и за повећање ефикасности и ефикасности полиције. Стога треба тежити ка континуираном унапређењу размене оперативних и тактичких информација на регионалном, европском и међународном плану, перманентном коришћењу међународних база података, међународним и регионалним обукама, учешћу у међународним оперативним акцијама, као и међународним мировним операцијама и др.

Посебну пажњу треба посветити унапређењу сарадње са медијима и комуникацији са грађанима, зато што се то питање сматра једним од централних приоритета у раду полиције у свакој модерној демократској земљи.

Ако жели да постане попут полицијских организација у модерним и демократским државама, српска полиција мора све више чинити одлучне напоре за унапређење свог угледа у јавности, спроводећи прорачунато отварање према медијима и користећи различите технике у том циљу.⁶ Успостављање добрих односа између

⁶ Више о овим техникама видети: Ristović, S., (2016), *The public as a condition for establishing and functioning of community policing*, International scientific conference „Archibald Reiss Days“, Thematic conference proceedings of

полиције и јавности, односно медија и грађана, је дуготрајан и мукотрпан посао који захтева планирање, време, стрпљење и флексибилност обе стране. У том смислу полиција мора да развије иницијативе којима би задобила поверење јавности. То може учинити старањем да полицијске процедуре, методологија и пракса буду у складу с начелом одговорности грађанима, да се владавина права спроводи преко изабраних представника грађана, да процедуре унутрашње контроле буду транспарентне и да се развије независно тело за спољашњи надзор.⁷ Стратегија препознаје важност сарадње са медијима и комуникацију са грађанима за рад и ефикасно деловање Министарства, те је одређује као посебну меру коју треба преузети у циљу унапређења институционалних капацитета полиције.

Унапређење институционалних капацитета Министарства и унапређење сарадње на свим нивоима допринеће стварању јединствене безбедносне платформе и бржем, квалитетнијем, ефективнијем и ефикаснијем обављању полицијских послова.

Трећа стратешка област односно препорука је *сервис грађана*. Прерастање полицијске организације у сервис грађана претпоставља пуну демократизацију полицијског деловања и њену преусмереност са „примене силе“ на „пружање услуга“.

Када се казује о полицији не може се говорити само о њеним делатностима усмереним на превенцију и репресију криминалитета, већ и на делатности које имају социјално-услужни карактер. „Полиција није само снага за борбу против криминалитета која делује репресивно, нити само вршилац задатака од непосредног интереса за поредак власти већ и служба преко потребна читавом друштву, која је на услузи свим грађанима непрекидно 24 часа да би на један више софистициран а мање насилан начин решавала њихове различите безбедносне невоље, сумње и проблеме“ (Милосављевић, 1997:164). Емпиријска истраживања показују да полиција много више времена проводи у делатностима које имају социјално-услужни карактер, него у делатностима које се тичу борбе против криминалитета. Преко 50% позива које грађани упуте полицији представљају захтев за неком врстом услуга и немају везе са криминалитетом. Сем тога, истраживања су показала да 70-80% свог радног времена полицајци троше на тзв. социјално-услужни рад, а преостали део на активности у вези са спречавањем и сузбијањем криминалитета. Под социјално-услужним

international significance, Tom II, Volume II, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, pp. 207-209.

⁷ Више: *Ка стварању савремене и одговорне полицијске службе*, (2004). ОЕБС, <https://www.osce.org/sr/serbia/18311?download=true>, доступан 8. 3. 2018.

радом полиције „подразумева се скуп различитих задатака које је најлакше негативно дефинисати као оне полицијске задатке који нису непосредно повезани са репресијом криминалитета“ (Милосављевић, 1997:163).

Предлог Стратегије наставља тенденције које су идентификоване у претходној Стратегији развоја МУП (2011-2016), а које имају за циљ да створе полицију чији ће примарни задатак бити да служи грађанима. С обзиром да је стратешком анализом, која чини прилог Предлога Стратегије развоја МУП, идентификована потреба за унапређењем ефикасности и квалитета услуга МУП-а, наведена Стратегија даје препоруку у смислу стварања сервиса грађана, наводећи да ради пружања грађанима квалитетније, брже и боље услуге неопходно је предузети „мере унапређења постојеће процедуре за пружање услуга грађанима и увести стандарде квалитета за услуге.“

Такав приступ условљава потребу за стварањем нове филозофије, организације и стила рада полиције како би она постала истински сервис грађана, као и изградњу једног професионалног односа према грађанима, пристojно и одговорно опхођење према њима, као и поштовање људске личности и достојанства. Оваква трансформација допринеће успешном спровођењу реформских процеса у полицији и њеном приближавању појединцу и заједници и њима блиским демократским вредностима.

Како је у актуелном времену повећано коришћење технологије за унапређење услуга, а истовремено се све већи број услуга пружа путем „електронске управе“, Предлог Стратегије потенцира потребу развијања еУслуге. Истиче се да ће електронска управа бити један од главних покретача унапређења квалитета, ефикасности и економичности јавне управе, услед „већег задовољства грађана, уштеде кроз елиминисање паралелних процеса, скраћивање времена обраде поступака и повећање услуга државе ка грађанима и привреди.“ Препоручују се мере унапређења квалитета постојећих еУслуга и обезбеђење примене нових.

Препорука Предлога Стратегије за развој еУслуга МУП-а је у складу са стратешким опредељењима Владе, те треба наставити рад на дигиталној трансформацији Министарства и развоју еУслуга, унапређењем постојећих и увођењем нових. Ради унапређења услуге које МУП пружа грађанима, без обзира ког су типа, неопходно је преиспитивање постојећих процедура и разматрање корисничког искуства.

Предлог Стратегије наставља са општепознатим реформским опредељењима утврђеним још у првим стратешким документима и залаже се за трансформацију српске полиције у сервис грађана. Ово

опредељење (и све више пракса) представља једно од важнијих делова предложене Стратегије.

Закључак

Одговарајућим стратешким документима које је МУП Републике Србије креирао, почев од 2001. године до данас, пројектоване су и постављане концепцијске и стратегијске основе за реформу и развој полиције у Републици Србији. На истима су засниване и правне основе о организацији и пословима полиције. Предлогом Стратегије за развој МУП-а 2018-2023, уважена су реформска постигнућа МУП-а, те се на основу резултата извршених анализа наставља рад на стварању модерне, јаке, професионалне, технички опремљене и кадровски оспособљене полиције. Актуелне реформе желе да створе полицију способну и спремну да у складу са законским овлашћењима, одлучно заштити сваког од свих облика угрожавања и омогући ефикасно и брзо остваривање полицијске делатности.

Предложеном Стратегијом наставља се саобраћавање полиције не само конкретним друштвеним приликама и стањем у земљи, већ и њеном развоју у модерну институцију. Стратегија је добро идентификовала правце развоја и безбедносне приоритете унутар њих. Препознала је и анализирали капацитете неопходне за њихово остваривање, попут људских ресурса, сарадње на националном регионалном и међународном нивоу, информационо-комуникационих технологија, расположивост развојних међународних фондова, као главних претпоставки којима ће се унапредити функционисање полицијске организације и допринети њеној ефикасности и ефикасности. Модернизација и демократизација полиције представља неизбежан предуслов за укључивање у европске и светске токове, али је исто тако важна и за сваког грађанина наше земље.

Јасно дефинисани стратешки приоритети и препознавање капацитета и ресурса за њихово управљање и остваривање представљају посебан допринос предложене Стратегије и важна су смерница за даље реформске потезе у српској полицији.

Литература

1. Милосављевић, Б., (1997). *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд.
2. Монк, Р., (2001). *Извештај о раду полиције у Савезној Републици Југославији*, ОЕБС, Београд.

3. Ristović, S., (2017). *Illegal migrations as a threat to national security – the role of community policing*, International scientific conference „Archibald Reiss Days“, Thematic conference proceedings of international significance, Tom I, Volume I, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, pp. 407-416.
4. Ristović, S., (2015). *Strategic and legal basis for strengthening institutions of private security*, International scientific conference “Archibald Reiss Days”, Thematic conference proceedings of international significance, Volume II, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, pp. 163-171.
5. Ristović, S., (2016). *The public as a condition for establishing and functioning of community policing*, International scientific conference “Archibald Reiss Days“, Thematic conference proceedings of international significance, Tom II, Volume II, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, pp. 200-211.
6. Ристовић, С., Никач, Ж., (2017). *Најважнија решења закона о полицији у области радноправних односа од значаја за ефикасно и ефективно деловање полиције*, Тематски зборник радова: Управљање полицијском организацијом у сузбијању претњи безбедности у Републици Србији, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, стр. 75-91.
7. Слејтер, Ц., (2001). *Извештај о процени стања људских права, етике и стандарда полицијског функционисања у Савезној Републици Југославији, Србији и Црној Гори*, Савет Европе, Београд.
8. Талијан, М., Талијан, М. М., Ристовић, С., (2013). *Управљање људским ресурсима у институцијама безбедности*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд.
9. *Стратегија полиције у заједници*, Службени гласник Републике Србије, бр. 43/2013.
10. *Закон о полицији*, Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016.
11. *Ка стварању савремене и одговорне полицијске службе*, (2004). ОЕБС, <https://www.osce.org/sr/serbia/18311?download=true>, доступан 8. 3. 2018.
12. *Студија ОЕБС о раду полиције у Савезној Републици Југославији*, (2001). <https://www.osce.org/sr/secretariat/17677?download=true>, доступан 8. 3. 2018.
13. *Предлог Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023*. <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/>, доступан 25. 2. 2018.
14. *Стратешка процена јавне безбедности (јавна верзија)*, (2017). <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/>, доступан 25. 2. 2018.
15. *Стратешки план полиције 2018-2021 (јавна верзија)*, (2017). <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/>, доступан 25. 2. 2018.
16. *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011-2016*,

http://arhiva.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/Strategija%20razvoja%20MUP-a%202011-2016.pdf, доступан 25. 2. 2018.

STRATEGY-BASED POLICE REFORM

Review of the Proposed Development Strategy of the Ministry of Interior 2018-2023

Summary: *For the past two decades, the reform proces in the Ministry of the Interior has been aimed at creating a professional, efficient and accountable police. In order to achive this, it was necessary to create a strategic and normative framework in which the police can act on the principles of new philosophy, organisation and style of work. This process currently continues by producing and evaluating the proposal of the Development Strategy of Ministry of Interior 2018-2023.*

This paper presents the main points of the proposed Development Strategy, which outline the basis for continuing the implementation of reforms and determine the direction of further development of the police in the Republic of Serbia.

More specifically, after determining the vision, mission and general goal of the Ministry of Interior, three strategic areas are discussed: 1) security, 2) development of institutional capacities and cooperation and 3) citizen service. After getting to know the priorities and goals that are grouped within these three strategic areas, some parts of the contents will be considered separately, presenting the foundations and attitudes of importance for the reform and further development of the police in the Republic of Serbia.

The proposed strategy continues to transform the police not only to correspond to concrete social conditions and situation in the country, but also to its development in a modern institution. The strategy has well identified the development directions and priorities of security. It recognised and analyzed the capacities necessary for their realisation, such as human resources, cooperation at the national, regional and international level, information and communication technologies, the availability of international developmental funds, as the main prerequisites for improving the functioning of the police organisation and contributing to its effectiveness and efficiency.

Clearly defining strategic priorities and identifying capacities and resources for their management and implementation are a special contribution of the proposed Strategy and are an important guideline for further reform moves in the Serbian police.

Key words: *Development Strategy of the Ministry of Interior, police, citizen service, public security, development of institutional capacities and cooperation.*