

Доц. др Горан МИЛОШЕВИЋ,
МУП Републике Србије
Доц. др Дане СУБОШИЋ,
Полицијска академија

ЕЛЕМЕНТИ ЈАВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Резиме: Јавна безбедност у системском смислу обухвата њено окружење (узрочно-последичне релације са другим системима итд.), функцију (циљеве, послове, задатке итд.) и структуру (људе, средства, њихову међусобну повезаност итд.). То значи да се јавна безбедност може схватати као стање (са аспекта окружења), скуп најразличитијих послова који се обављају с истим циљем. (са аспекта функције), односно као организација у ужем смислу (са аспекта структуре). На још нижем нивоу општости, у елементе јавне безбедности који се налазе у односу међусобне условљености и зависности, убрајамо: *циљеве, кадрове, материјално-техничка средства, унутрашњу структуру, као и правни статус*. Овај рад је посвећен идентификацији основних обележја (иманентних својстава) сваког од наведених елемената јавне безбедности, донекле и њихове међусобне повезаности.

Кључне речи: јавна безбедност, циљеви, кадрови, материјално-техничка средства, унутрашња структура, правни статус.

УВОД

Зависно од аспекта посматрања, јавна безбедност представља стање, функцију или структуру истоименог система (система јавне безбедности). Синтезом наведених аспеката (гледшта), јавну безбедност можемо посматрати као систем, у ужем и у ширем смислу. Наиме, јавна безбедност у ужем смислу обухвата њену функционалну и структурну димензију, а када јој додамо окружење - она представља систем у ширем смислу.

Уопште, стање је тачна информација о прошлости и садашњости свих елемената система (нпр. "пресек стања" у виду извештаја).¹ Стање јавне безбедности је тачна информација о прошлости и садашњости њених *циљева, кадрова, материјално-техничких средстава, унутрашњој структури, као и о правном статусу*. Поред тога, стање јавне безбедности представља елемент њеног функционисања.

¹ Видети шире у: Стевановић О: "Руковођење у полицији", Полицијска академија, Београд, 2003.

Функционисање система представља збир свих активности елемената система (стања, кретања, понашања). При томе, кретање је промена стања елемената система током времена, претварање стања у наредна стања, трансформисање система под дејством окружења (позната и/или непозната узрочно-последична повезаност). Најзад, понашање представља скуп излазних реакција система на његове улазне величине окружења² (такође позната и/или непозната узрочно-последична повезаност).³

Функција у организационом смислу представља скуп најразноврснијих послова који се обављају с истим циљем. Она произилази из циља, као вредности која је изражена потребама људи, а које нису могле бити подмирене њиховим индивидуалним (ванинституционалним) ангажовањем. Дакле, функција у ужем смислу обухвата циљеве⁴ (релативно трајне и константне (нпр. "безбедност", када је у питању полиција као друштвени систем - организација)) и најразличитије послове - задатке (нпр. саобраћајаца, снајпериста, ронилаца, пилота хеликоптера, криминалистичких инспектора и осталих припадника полиције)⁵, али се тиме њихов садржај не исцрпљује. Наиме, садржај функције у ширем смислу обухвата и резултате, критеријуме, начине (полазишта, поступке (технике)), методе, активности, делатности и сл, али и принципе, односно начела, као и тзв. "функционалне прописе".

Да би се дефинисани циљеви остварили, обављењем наведених и ненаведених послова и задатака на прописан и ефикасан начин, потребно је структурирати организацију која је ради њихове реализације настала (нпр, полицију). У ужем смислу, организација (као структура) представља целину међусобно повезаних радних места, на којима су синтетизовани кадрови и материјално-техничка средства, која се користе током њиховог рада.⁶ У ширем смислу, структури друштвених система (организација) припада и об-ласт тзв. "структурних прописа".

Циљеви јавне безбедности

Циљеве организација добија или усваја. Ваљани циљеви су они који су легитимни, јасно одређени и реално оствариви. При томе је легитимност циљева

² Ibid.

³ У овоме пасусу имали смо прилику да се на два места сусретнемо са формулацијом "позната и/или непозната узрочно-последична повезаност". Она је присутна због тога што узрочно-последична повезаност у домену кретања и понашања система може бити позната и непозната, што дефинише услове доношења одлука менаџера! У условима када су релевантне информације познате, као и законитост одвијања појава, а сложеност проблема релативно "мала" - одлучивање се у условима извесности. С друге стране, када су релевантне информације мање познате, као и законитост одвијања појава, а сложеност проблема можемо изразити ка "средњу" - одлучивање се у условима ризика. Најзад, када су релевантне информације непознате, као и законитост одвијања појава, а сложеност проблема можемо изразити као "велику" - одлучивање се у условима неизвесности! Овим пасусом, заправо формирамо спону између теорије организационих система и одлучивања у условима неизвесности, као елемената савремене теорије одлучивања, које базирају, како је наведено у раду, на системској анализи (целини системског приступа и анализе као научне методе).

⁴ Циљеви су вредности, које треба остварити или сачувати.

⁵ Намерно су на овако несистематичан начин изабрани наведени послови, јер на најдрастичнији начин указују на њихову међусобну различитост!

⁶ Средства без људи не значе ништа! Када се има у виду да су за поједина техничка средства издвојена велика новчана средства, а да нису у функцији јер нема довољно људи који би их послуживали, онда се таква ситуација може идентификовати са оним које су кроз нашу не тако давну историју називане "промашеним инвестицијама".

посебно значајна, јер захтева од руководиоца да свој рад не обавља изнад, већ у функцији закона!⁷

Циљеви организације или њених поједних организационих целина могу бити: општи, посебни и конкретни; стратегијски, оперативни и тактички; трајни и привремени; крајњи етапни и почетни. Остварују се деобом на послове или задатке (просторне, временске, ближе, следеће, наредне), којима се постиже резултат.⁸ Дакле, циљеви, послови и задаци такође чине подсистеме у односу на систем функција и систем у целини (организацију), односно и сами представљају системе, ако се посматрају као релативно самосталне целине (позитивистички посматрано).

У оперативном смислу циљеви представљају планирани резултат који треба постићи у одређеном времену. Дакле, резултат је мера остварења циља, посла, односно задатка. Мера остварења циља представљају и критеријуми, који са циљевима чине целину познату као "основне замисли" руководиоца.⁹

Циљеви јавне безбедности најуже се везују за улогу државе. Промене у друштвено-економском и политичком систему сваке земље доводе и до промена циљева безбедности. Тако су се нпр. циљеви безбедности у робовласничким и феудалним државама битно разликовали од циљева држава модерне тржишне привреде. Наиме, развојем државе и јачањем њене улоге, повећавају се и потребе за њеном безбедношћу.

Избор жељеног циља препуштен је сфери утицаја политике, морала (етике), културе, обичаја и одређеног времена, на одређеном простору. Посматрано кроз историју, органи унутрашњих послова увек су имали за циљ безбедност државе и њених грађана (касније и свих лица на њеној територији), што се и данас сматра примарним циљем. Наиме, ниједна држава не може остварити своју улогу, ако нису безбедни њени грађани, односно лица на њеној територији.

Значај јавне безбедности огледа се у томе што полиција, остварујући своју улогу, може да допринесе остваривању других државних и друштвених циљева: економских, социјалних, политичких и осталих (здравствених, културних, демографских итд.). У најопштијем, циљ јавне безбедности је:

- заштита безбедности Републике,
- заштита безбедности лица и
- обезбеђење остваривања Уставом и законима утврђених других права и слобода грађана.

⁷ Видети шире у: Стевановић О: "Руковођење у полицији", Полицијска академија, Београд, 2003.

⁸ Ibid.

⁹ Основне замисли представљају водилу руководиоцима и руководним телима у процесу доношења одлука. За доношење одлука које се односе на начине остваривања циљева јавне безбедности погодне су основне замисли у којима се подциљеви дефинишу као "обавезни", "пожељни" и "пожељни, али мање значајни", при чему су посебно значајни критеријуми законитости и ефикасности. Видети шире у Субошић Д: "Несмртносна оружја", НИЦ Војска, Београд, 2005.

Кадрови¹⁰ јавне безбедности

Реч кадрови потиче од латинске речи "squadri" - оквири. У савременом свету реч кадар има основ у француској речи "cadre" - кадар. У англосаксонском језичком подручју користи се израз "personal" што значи, лица запослена у предузећима или другим организацијама. Кадар је човек, који нешто, што је друштву (а и њему као члану друштва) потребно, може да оствари, при чему му друштво те способности признаје¹¹.

Људи су кључни елемент и покретачка снага сваке организације, јер: (1) оснивају и укидају организације, (2) су организације творевине људи, (3) без људи нема ни организација и најзад, (4) су сви остали елементи организација у рукама људи. Без људи и њихових потенцијала нема ни организације и њених успеха. Они својом покретљивошћу, унутар и изван организација, без сумње, утичу на промене у самој организацији. Човек као свесно, мисаоно, емотивно и рационално биће, које има идентитет и интегритет, одређене вредности и квалитете, планове и циљеве, као и потребе и интересе, био је и остаје покретач и носилац развоја друштва.

Управљање кадровима и њиховим потенцијалима је сложенији, одговорнији и осетљивији процес од управљања техничким, финансијским и другим ресурсима организације. Да би се у овом процесу остваривали повољнији резултати неопходан је индивидуални приступ, јер човек у организацију не уноси само своје знање и способности, него и жеље, амбиције, наде и очекивања, као и позитивне и негативне особине и навике (врлине и мане).

Кадрови имају пресудан значај за остваривање пројектованих циљева организације. Њихова изузетност и специфичност стављају их у први план, у односу на остале ресурсе, а њихов немерљив значај за организациону успешност чини их најважнијим ресурсима организације. Њихова специфичност и њихов значај, између осталог, огледају се у следећем:

- људски ресурси, за разлику од осталих ресурса, могу да ставе у функцију све умне, физичке и друге потенцијале којима располажу. То су једини ресурси који мисле,
- људски потенцијали, добро укомпоновани и усмерени у правцу тимског концепта рада обезбеђују синергијски ефекат, који укупне резултате рада чини већим од појединачно остварених резултата,
- резултати рада појединаца, група, тимова и организације у целини, између осталог, зависе и од понашања и мотивисаности запослених и менаџера,
- једино човек може обликовати визију, пројектовати стратегију, имати идеје, стварати креације, осмишљавати нове производе и слично,
- појединачна знања и способности и појединачни квалитети и донети представљају особен и по много чему јединствен потенцијал организације,

¹⁰ Интересантно запажање о Србима изнео је Рајс А. у књизи "Чујте Срби": "Нећу скрити од вас ништа битно од онога што сам видео, јер прави пријатељ није онај који вам ласка, већ онај који вам каже истину, целу истину: Нисте велики радници, често одлажете за сутра, чак и за прекосутра, оно што бисте могли да урадите данас. Последица је да се то често, никада и не уради..."

¹¹ Стефановић В: "Менаџмент кадрова", Еуропроект, Ниш, 1996, стр. 13.

нарочито ако се добро укомпонују и на прави начин усмере ка остваривању организационих циљева,¹²

- људски ресурси имају дугорочан утицај на пословање организације, између осталог, и због тога што се дејство одређених одлука и промена може годинама одражавати на укупне ефекте пословања,
- однос организације према људским ресурсима има вишеструко дејство - економске, социјалне и здравствене природе,
- људски ресурси имају способност самообнављања и развоја, тим пре што се употребом не обезвређују и не смањују, него потврђују и повећавају,
- људски ресурси су повезани са свим пословним функцијама, јер је њихово остваривање готово незамисливо без укључивања човека и његових умних и других потенцијала,
- улагање у људске ресурсе је исплативије од улагања у било које друге ресурсе.¹³ У развијеним земљама које дају приоритет човеку и организацији, улажу се значајна средства у најспособније и најпрогресивније кадрове, уз коришћење тимског рада, потпуније ангажовање стручњака и веће присуство науке.

Полазећи од расположивих ресурса и потенцијала, менаџмент организације треба да настоји да се негативне особине појединаца неутралишу или макар минимизирају, а позитивне вредности и расположиви квалитети и други потенцијали препознају, активирају и на прави начин усмере, све у намери да се организациони циљеви остваре, а индивидуални не запоставе.¹⁴ Резултати пословања се не могу повећавати, ако се тиме задовољство радника смањује. На менаџерима је да о томе воде рачуна, како би се између организационих и индивидуалних циљева и интереса успоставила задовољавајућа равнотежа.

Појединци су камен темељац организационих подухвата. Како је већ донекле наведено, они стварају и укидају организације, приступају им и напуштају их, одржавају их и мењају. У њима задовољавају своје потребе и интересе, улажући своје потенцијале за добробит организације и њених циљева. У том двостраном односу, односу запослених према организацији и њеним циљевима и односу организације и њеног менаџмента према запосленима и њиховим потребама и интересима, огледа се спремност и заинтересованост запослених да својим радом допринесу остваривању жељених циљева и способност менаџмента да утиче на њихов развој и њихово понашање.

Запослени се не разликују само по својим личним карактеристикама, типу личности, интересима и циљевима, мотивисаности за рад, ставовима, квалитетима и способностима, него и по многим другим обележјима: изгледу,

¹² Овде треба подсетити на познату изреку да сваки генерал предходно мора да буде обичан војник, али при том је јасно да сваки војник не може и нема способности да буде генерал. У супротном, ради се о негативној селекцији кадрова која свакако не доприноси ефикасном раду и друштвеном прогресу.

¹³ Пржуљ Ж: "Менаџмент људских ресурса", Институт за мала и средња предузећа, Београд, 2002, стр. 20 и 21.

¹⁴ Једно од полазишта организационих наука односи се на став да: "У условима добре организованости, исподпросечан појединац постиже надпросечне резултате, а у условима лоше организације, надпросечан појединац постиже исподпросечне резултате".

БЕЗБЕДНОСТ

начину одевања, годинама живота, националној, верској, полној и другој припадности, образовању, искуству, идеолошким схватањима, породичним приликама, стамбеној ситуацији, здравственом стању итд. Поред тога, за организацију и систем руковођења (управљања) посебан значај имају:

- **личне карактеристике запослених** - према резултатима новијих истраживања, оцењује се да су за ефикасност и ефективност пословања, као и за остваривање организационих и индивидуалних циљева неопходни људи, који с обзиром на своје личне карактеристике, нису спремни да буду само слушаоци, извршиоци и пасивни учесници организационих подухвата, него мислиоци, креатори, рационализатори и активни учесници у обликовању визије, пројектовању стратегије, утврђивању циљева, доношењу одлука, остваривању договорених задатака и спровођењу пројектоване политике предузећа,
- **интереси запослених** - веома је важно да се интереси запослених препознају, како би се стварали неопходни предуслови за њихово задовољавање,
- **радна мотивација** - мотивисан човек је спреман на велика прегнућа, јер се не мири с просечним резултатима, а увећано напрезање његових мишића и његових можданих ћелија не обезбеђује се само пуним џеповима, него и испуњеном душом (нпр. добрим међуљудским односима, праведношћу итд.),
- **вредносни ставови** - за организацију и њен менаџмент посебно су значајни ставови којима се изражава однос запослених према раду, радним обавезама, радној дисциплини, организационим циљевима, систему награђивања и напредовања, стратегији развоја, систему управљања, потреби за сталним учењем и усавршавањем, потреби за преузимањем одговорности за доношење одлука и слично,
- **способности и други квалитети** - у сваком човеку се скривају одређене способности, врлине, вредности и могућности, а менаџмент организације је у обавези да их препозна, мобилише, одржава, развија, унапређује и усмерава у правцу остваривања организационих и индивидуалних циљева и интереса.

У систему јавне безбедности кадровску службу не сме да карактерише административно-персонални приступ, већ организационо-стваралачки, уз обавезу праћења социјалног и радног законодавства. Неопходна је координација са установама полицијског образовног система, у погледу изградње траженог профила кадрова и самог плана образовања, јер је систем образовања тај који ствара човека-полицајца неопходног друштву. У супротном, кадрови би били камен спотицања на путу успешног функционисања и рада полиције, а самим тим и друштва у целини. Кадровска политика мора се заснивати на следећим садржајима:¹⁵

¹⁵ Поповић С: Марковић Б, Кузмановић Р: "Основи науке о управљању", Правни факултет, Крагујевац, 2000, стр. 113.

- треба изграђивати и спроводити политику дугорочнијег планирања потреба за кадровима и одређивања профила кадрова и струка на основу техничког програма и перспективе развоја,
- стручно напредовање, материјалну стимулацију, признање и афирмацију кадрова треба темељити искључиво на способностима и резултатима рада, тј. треба омогућити утакмицу стваралачке способности кадрова.

Полиција, као служба са јасно дефинисаним циљевима никада не сме да се задовољи само формалним квалификацијама, запостављајући друге критеријуме. Речи: "немамо одговарајуће кадрове" или "шта ја да радим са њима" не треба да прате рад полиције. Време је и за младе људе, под условом да спадају у најспособније. Диплома је само претпоставка стручности, али не и доказана способност. Свако мора да се доказује својим резултатима рада.

Материјално-техничка средства јавне безбедности

Средства за рад јавне безбедности могу се поделити на нематеријална и материјална. Остварити циљеве и законом утврђену надлежност јавне безбедности, немогуће је без адекватних материјално-техничких средстава. Наведена добра су материјални елемент организације, а можемо их посматрати као техничка и финансијска средства.

Министарство унутрашњих послова, као орган државне управе, остварује, односно добија средства за рад из буџета. Буџет је план прихода и расхода државе, утврђен за одређени период који обично траје годину дана. Буџет треба да обезбеди средства којима се финансирају три категорије јавних потреба: државне функције, јавне службе и интервенције у привреди. У оквиру финансирања државних функција, налази се и систем финансирања државне управе. Својом финансијском делатношћу држава обезбеђује новчана средства да би финансирала функционисање своје законодавне, извршне и судске власти. Све операције њене законодавне, извршне, управне и судске власти могу се представити у буџету у облику различитих ставки, тзв. јавних расхода које су исказане у новцу.¹⁶

Буџетски приходи расподељују се на буџетске кориснике сходно потребама. Како се Министарство унутрашњих послова финансира буџетски, то значи да ће се средства за његов рад и функционисање издвојити из буџета зависно од процењених потреба у датом тренутку. У зависности од обима финансијских средстава који су намењени јавној безбедности зависиће и обим набавке материјално-техничких средстава намењених за њен рад. На пример, финансијска средства добијена расподелом буџета, Министарство унутрашњих послова користи за плате запослених, материјалне трошкове, за набавку и одржавање опреме, инвестиционо одржавање и инвестиције, стручно образовање, оспособљавање, усавршавање кадрова, науку, као и за друге планом утврђене потребе.¹⁷

¹⁶ Поповић Д: "Наука о порезима и пореско право", Институт за отворено друштво/Институт за уставну и законодавну политику, Будимпешта и Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 2.

¹⁷ У будућем периоду МУП ће се бавити само стручним оспособљавањем и усавршавањем кадрова.

БЕЗБЕДНОСТ

Функ- ција	Екон. клас.	ОПИС	Средства из буџета	Издаци из додатних прихода органа	Укупна средства
310		МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА			
		Полицијске услуге			
	411	Плате и додаци запослених	16.781.491.000	371.000.000	17.152.491.000
	412	Социјални доприноси на терет послодавца	1.267.500.000	64.000.000	4.331.500.000
	413	Накнаде у натури	96.000.000	26.986.000	122.986.000
	414	Социјална давања запосленима	255.000.000	197.760.000	452.760.000
	415	Накнаде за запослене	79.000.000	20.000.000	99.000.000
	416	Награде, бонуси и остали посебни расходи		5.000.000	5.000.000
	421	Стални трошкови	1.095.000.000	180.000.000	1.275.000.000
	422	Трошкови путовања	550.000.000	36.000.000	586.000.000
	423	Услуге по уговору	537.000.000	35.332.000	572.332.000
	424	Специјализоване услуге	78.000.000	2.000.000	80.000.000
	425	Текуће поправке и одржавање (услуге и материјали)	485.000.000	60.000.000	545.000.000
	426	Материјал	2.000.000.000	316.029.000	2.316.029.000
	441	Отплате домаћих камата	500.000		500.000
	481	Дотације невладиним организацијама	2.510.000	5.000.000	7.510.000
	482	Порези, обавезне таксе и казне наметнуте од једног нивоа власти другом	20.000.000	103.000.000	123.000.000
	483	Новчане казне и пенали по решењу судова и судских тела	20.000.000	5.000.000	25.000.000
	485	Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа	10.000.000	5.000.000	15.000.000
	511	Зграде и грађевински објекти	482.400.000	20.000.000	502.400.000
	512	Машине и опрема	1.652.867.000	57.893.000	1.710.760.000
	611	Отплата главнице домаћим кредиторима	21.500.000		21.500.000
		Извори финансирања за функцију 310:			
	01	Приходи из буџета	28.433.768.000		28.433.768.000
	04	Сопствени приходи буџетских корисника		1.510.000.000	1.510.000.000
		Укупно за функцију 310:	28.433.768.000	1.510.000.000	29.943.768.000
		Извори финансирања за раздео 6:			
	01	Приходи из буџета	28.433.768.000		28.433.768.000
	04	Сопствени приходи буџетских корисника		1.510.000.000	1.510.000.000
		Укупно за раздео 6:	28.433.768.000	1.510.000.000	29.943.768.000

Табела: Раздео 6 буџета Републике Србије за 2005. годину, за Министарство унутрашњих послова

Техничка средства су најдинамичнији елемент сваке организације, с обзиром на модернизацију. Некада су третирана као важнија од људи, с тим да су нешто касније промовисани и ставови који су томе супротни! Ипак, мишљења смо да су и даље средства у сенци људи, с обзиром на чињенице да: (1) средства настају и развијају се управо захваљујући људима (њиховим способностима и ради задовољења њихових потреба) и (2) да постоје само она средства која задовољавају људске потребе, док она која то не обезбеђују бивају замењена новим, модернијим.

Организационе јединице Министарства унутрашњих послова располажу одређеним зградама и објектима. Просторије у њима су наменске и уређене на начин да полиција може остварити своју функцију (пријем странака, привођење, задржавање, саслушање и слично). Најзад, у њима се смештају и техничка средства.

Техничка средства која користи јавна безбедност су бројна и разноврсна, најчешће скупа и наменска, формацијска и приручна. Организационе јединице јавне безбедности користе разноврсна средства, међу којима и принудна, опрему за рад администрације и функционисање система веза, возила различитих намена, рачунарску и телекомуникациону опрему (подсистеме командно-информационог система (КИС)), посебне уређаје за рад специјалних јединица полиције. Јавна безбедност користи и одређена специјална средства и опрему: хеликоптере, пловне објекте, криминалистичко-техничка средства и оружје посебне намене.

Средства за рад јавне безбедности захтевају посебан приступ, дугорочно планирање и пројектовање. При томе, мора се водити рачуна о временском року њихове експлоатације, али и о потреби системског праћења, одржавања и снабдевања. Ова област уређена је одређеним прописима.

Унутрашња структура јавне безбедности

Везе између елемената система представљају израз структурирања односа на релацији "човек - средства", што се синтетизује радним местима. Тиме се везе између елемената система не исцрпљују, већ само представљају основу њиховог повезивања. Дакле, ради њихове потпуности, потребно им је придружити и међусобну повезаност: (1) радних места, као и (2) радних места и организационих јединица, затим (3) међусобни однос организационих јединица унутар органа и најзад, (4) међусобну повезаност органа.

Организациона структура заснива се на хоризонталним и вертикалним везама између организационих делова, односно, између људи и средстава у организацији. Заснива се на циљевима и подели, односно специјализацији рада. Организациона структура има три димензије: хоризонталну (функционална и територијална), вертикалну (организациони нивои) и мешовиту (дијагоналну). Најзад, према својим основним обележјима, организациона структура може бити централизована, децентрализована, функционална, линијска, територијална и мешовита (нпр. линијско-територијална).

БЕЗБЕДНОСТ

Током активности јавне безбедности примењују се одређена правила и принципи. Без њих и њихове примене, активности би се одвијале на начин који не би увек био примерен условима у којима треба да функционише модерна полицијска организација. Стварању и прилагођавању принципа, поред праксе допринела је и наука.

Бројност и разноврсност послова јавне безбедности узрокују примену бројних правила и принципа. Готово свака активност полицијске организације, усмерена у правцу планирања, обезбеђивања, запошљавања, социјализације, развоја, награђивања, мотивисања и заштите запослених, изискује примену одређених стандарда и принципа. Не улазећи у њихову ближу спознају и детаљнију разраду и не доводећи у питање њихов значај и актуелност, чињеница је да постоје принципи који имају универзално значење, тј. који се примењују у свим активностима.

Дакле, ради се о принципима који имају општи значај, јер су актуелни за све активности полиције. Њима се на својеврстан начин одсликава нови однос према људима у организацији и нова улога људских потенцијала у остваривању организационих циљева и очувању јединства функционисања органа унутрашњих послова. Захваљујући, између осталог и њима, створена је нова филозофија, према којој се човек схвата као највреднији и најдрагоценији ресурс организације. Осим тога, њима се појашњава и природа управљачког процеса, значај и делотворност активности, начин сврсисходног предузимања и прилагођавања потребних мера и активности, посредством којих се настоји постизање жељених стања.

Основни принципи организовања и организационог повезивања су:

- принцип поделе рада,¹⁸
- подељена надлежност и одговорност за предузимање управљачких мера и активности.¹⁹
- колективно деловање, а индивидуално вредновање,²⁰
- повезаност руководних мера и активности полиције и неделотворност њиховог изолованог предузимања,²¹
- принцип централизације и децентрализације,
- принцип хијерархије,²²

¹⁸ Милосављевић Б.: *"Наука о полицији"*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 410.

¹⁹ У обављању полицијских активности учествују сви нивои и све структуре организације, свако у границама својих могућности и компетенција, а сви заједно у складу са циљевима и интересима полиције државе и грађана.

²⁰ Наиме, усмеравање свих расположивих људских потенцијала у правцу остваривања циљева јавне безбедности и фаворизовање индивидуалног приступа у сагледавању и вредновању сваког појединца, његових вредности и квалитета, његових могућности и заслуга и његових резултата, јер сваки човек је засебна личност и тако га треба посматрати.

²¹ Мере руковођења и активности полиције врло су повезане, тим пре, што се њиховим изолованим предузимањем не добијају задовољавајући резултати.

²² Милосављевић Б.: *"Наука о полицији"*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 412.

- принцип концентрације послова према сродности,²³
- принцип контроле,
- принцип кохезије и координације,²⁴
- принцип узајамности између овлашћења и одговорности.²⁵

Правни статус јавне безбедности

Прописи делују у односу на већину система споља, из окружења. Чак и ако сам систем доноси велики број прописа, део њих мора да усвоји са стране - од других система, с тим да прописе које усваја са стране мора користити као полазиште за израду и примену сопствених прописа! С тог аспекта, прописе можемо сврстати у окружење. На следећем нивоу општости, прописе можемо поделити према њиховом садржају на функционалне и структурне.

На основу изведене анализе стекли су се услови за поделу прописа као елемента система. Наиме, прописи се деле на: (1) законске и подзаконске; (2) организационе, функционалне и мешовите; (3) националне и међународне. Као и у случају претходних подела, наведена представља више елементарних класификација, које се укрштањем критеријума којима су изведене могу трансформисати у комплексне типологије (нпр. законски, мешовити и национални пропис је "Закон о полицији", који је усвојен 14. 11. 2005, док је ступио на снагу 29. 11. 2005. године).

Утицај државе на организацију и систем управљања у полицији остварује се двојачко: 1) посредством нормативне делатности и 2) посредством других активности. Држава доноси читав низ закона и других прописа којима уређује најзначајнија питања и односе у сфери рада и функционисања јавне безбедности. У границама своје надлежности, она успоставља правни систем којим се обезбеђује несметано функционисање и рад органа унутрашњих послова, у оквиру којих се посебна пажња посвећује систему безбедности државе и грађана.

Кроз већи број закона и других прописа држава уређује поједина питања из области јавне безбедности. Наиме, држава утврђује одређена правила и принципе, посредством којих се обезбеђује остваривање и заштита слобода и права човека и грађана (лица уопште). За такво нормирање нису увек неопходни закони, јер мање важна питања могу да се уређују и подзаконским актима. Међутим, основна начела друштвено-економског и политичког устројства државе и основни принципи заштите живота, личне и имовинске сигурности грађана, уређују се Уставом, као највишим правним актом сваке земље.

²³ Наиме, сродне, исте и међусобно повезане послове неопходно је објединити у одговарајуће целине (организационе јединице). Линија разграничења између делокруга појединих организационих јединица мора бити јасно повучена, како би се избегло вишеструко обављање истих послова или могућност да неке послове не обавља ни једна јединица (ibid, стр. 410).

²⁴ Овај принцип означава повезаност рада људи у јединствен радни процес и подређивање њиховог деловања једном центру (ibid.). При томе, треба имати у виду да је овај принцип познатији као "принцип јединства".

²⁵ Ibid, стр. 411.

БЕЗБЕДНОСТ

Одређена правила и принципи у области безбедности, утврђују се и нормама међународног права: конвенцијама и препорукама међународних организација. На другој страни, одређена питања из области јавне безбедности могу се уређивати и актима органа јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе. Међутим, детаљније бављење таквим облицима и нивоима регулативе било би преопширно, због чега пажњу треба усредсредити на акте које доноси држава.

Акти, посредством којих се остварује нормативна делатност државе у сфери јавне безбедности су:

- 1) **Устав**,²⁶
- 2) **Закон**,²⁷
- 3) **Подзаконски акти**.²⁸

Државним правом треба обезбедити довољно простора за афирмацију аутономног права,²⁹ јер интерес државе није и не треба да буде у ширењу нормативних ингеренција на штету аутономне регулативе, него у неговању, развоју и пуној афирмацији те регулативе. Другим речима, држава у области јавне безбедности треба да утврђује минимална правила и принципе, којима се не сужавају нормативне компетенције других субјеката.

Носиоци организације јавне безбедности морају да се старају за стриктно поштовање законских и других прописа којима се утврђују: минимални радни стандарди, минималне зараде, минимална дужина годишњег одмора, општи услови за заснивање радног односа, услови за одлазак у пензију, посебне мере заштите жена и омладине, правила коришћења породилског одсуства, минимална правила заштите на раду и слично. Реч је о правилима и принципима који се на најнепосреднији начин одражавају на систем организације и управљања. Како долазе споља, не могу се мењати, нити избегавати.

Утицаји на организацију и систем јавне безбедности могу се остваривати и путем државне регулативе у области економске, развојне и социјалне политике, политике цена, царинске и пореске политике, кредитне и банкарске политике итд. Законски и други прописи, донети у тим областима могу имати велики утицај на рад јавне безбедности, остваривање организационих циљева, организациону структуру и слично. За управљање и организацију јавне безбедности посебан значај имају прописи који се доносе у области економске политике и предузетништва, јер се у њима често налазе одредбе

²⁶ Уставом се, између осталог, утврђују основна начела економског и политичког устројства државе, основни принципи организовања друштвеног рада и основна правила и принципи заштите живота, личне и имовинске сигурности грађана.

²⁷ Једним законом се не могу уредити сва релевантна питања безбедности државе и грађана, због њихове разноликости и обимности, најчешће се прибегава доношењу већег броја закона, као што су, на пример: Законик о кривичном поступку, Закон о јавном реду и миру, Закон о прекршајима, Закон о полицији, Кривични законик.

²⁸ Поједина питања из области јавне безбедности могу се регулисати уредбама, правилницима, одлукама и другим подзаконским актима, који су по правној снази нижи од закона, а које доноси влада, а ређе и други државни органи или поједини државни функционери - министарства, министри, инспекторати, заводи и слично. Иако је реч о актима који за јавну безбедност, у принципу, немају већи значај, њихов утицај на организацију, њену структуру и њено пословање није увек занемарљив.

²⁹ Аутономно право чине норме садржане у колективном уговору, статуту, правилницима и другим општим актима органа управе и предузећа.

које се на директан начин одражавају на поједине параметре организационе структуре (подела посла и подела на секторе, груписање организационих јединица и координација активности).

ЗАКЉУЧАК

Јавна безбедност представља систем формиран ради остваривања безбедности грађана (лица уопште), при чему се уважава чињеница да се напорима за остварење безбедности грађана (лица) доприноси безбедности државе и обрнуто. При томе, под јавном безбедношћу подразумева се систем међусобно солидарних појава (елемената), у које спадају: 1) циљеви, 2) кадрови, 3) материјално-техничка средства, 4) унутрашња структура и односи, као и 5) правни статус, које сопственим основним обележјима и међусобном интеракцијом стварају претпоставке за остваривање што вишег нивоа безбедности лица. Овде треба имати у виду, да јавну безбедност као систем, чине елементи који су њени подсистеми, а и сами представљају системе (као релативно самосталне целине).

Као основни циљ јавне безбедности, радом је идентификован (под)систем вредности у које спадају: заштита безбедности Републике, заштита безбедности лица и обезбеђење остваривања Уставом и законима утврђених других права и слобода грађана. С друге стране, као најважнији структурни елемент јавне безбедности идентификовани су њени припадници (људи), али и људи уопште, који разматрани систем стварају, развијају, омогућују услове његовог законитог и успешног рада итд. Треће, као најдинамичнији елемент развоја система јавне безбедности идентификована су материјална средства, која су класификована на финансијска и техничка.

Везе између елемената система јавне безбедности представљају израз структурирања односа на релацији "људи - средства", што се синтетизује радним местима. Тиме се везе између елемената система јавне безбедности не исцрпљују, већ само представљају основу њиховог повезивања. Већ на наредном нивоу општости, томе следи међусобно повезивање радних места, организационих јединица и органа јавне безбедности. Наведено повезивање остварује се на релацијама интерног - екстерног. С друге стране, димензионо повезивање система јавне безбедности обухвата успоставу и одржавање хоризонталних, вертикалних и дијагоналних релација. При томе, посебно је наглашена потреба да се приликом структурирања система јавне безбедности обезбеди што интензивније остваривање принципа њеног организовања и организационог повезивања.

Најзад, држава правно уређује област јавне безбедности већим бројем закона и подзаконских аката. Тиме се утврђују прописи, посредством којих се обезбеђује остваривање и заштита слобода и права човека и грађана (лица уопште). Овде треба запазити да за нормирање области јавне безбедности нису довољни само закони, јер веома осетљива питања (нпр. употреба средстава принуде и задирање у права људи уопште) могу и морају да се уређују и подзаконским актима. Наведена чињеница представља једно од основних обележја правног регулисања система јавне безбедности, с обзиром да се велики број тзв. "полицијских закона" не примењује директно, већ посредством подзаконских аката.

БЕЗБЕДНОСТ

ЛИТЕРАТУРА:

1. "Democratisation and ILO, Report of the Director General, International Labour Conference", 1992.
2. Група аутора: "Менаџмент", ФОН, Београд, 1996.
3. "Закон о полицији": Службени гласник Републике Србије, бр. 101/05, Београд, 2005.
4. Кулић Ж., Г. Милошевић, С. Ристић: "Управљање кадровима и њиховим потенцијалима", Београд, 2005.
5. Марковић Б.: "Наука о управљању", Правни факултет, Крагујевац, 2003.
6. "Међународни пакт о грађанским и политичким правима", Резолуција УН број 2200А (XXI), УН, Њу Јорк, 1966.
7. Милетић С.: "Полицијско право", Полицијска академија, Београд, 2003.
8. Милетић С.: "Основи јавне безбедности - послови и начин рада", ВШУП, Београд, 2004.
9. Милосављевић Б.: "Увод у полицијске науке", Полицијска академија, Београд, 1994.
10. Милосављевић Б.: "Наука о полицији", Полицијска академија, Београд, 1997.
11. Милошевић Г.: "Порез и избегавање пореза", Службени лист, Београд, 2005.
12. Милошевић Г.: "Утврђивање јавних прихода", L@O, Смедеревска Паланка, 2002.
13. Никач Ж.: "Полиција, контрола законитости у раду и едукација у контексту реформе Министарства унутрашњих послова Републике Србије и његовог школског система", (Реформа полицијског школства - Зборник радова), ВШУП, Београд, 2002.
14. Поповић Д.: "Наука о порезима и пореско право", Институт за отворено друштво / Институт за уставну и законодавну политику, Будимпешта и Савремена администрација, Београд, 1997.
15. Поповић С.: Марковић Б., Кузмановић Р: "Основи науке о управљању", Правни факултет, Крагујевац, 2000.
16. Пржуљ Ж.: "Менаџмент људских ресурса", Институт за мала и средња предузећа, Београд, 2002.
17. Рајс А.: "Чујте Срби", (без издавача), Београд, 2004.
18. Самуелсон П. А.: "Економска читанка", Накладни завод Матице Хрватске, Загреб, 1975.
19. Стевановић О.: "Руковођење у полицији", Полицијска академија, Београд, 2003.
20. Стевановић В.: "Менаџмент кадрова", Еуропроект, Ниш, 1986.
21. Субошић Д.: "Несмртоносна оружја", НИЦ Војска, Београд, 2005.
22. Талијан М, Аранђеловић Д, Велимировић Д: "Организација и послови униформисаних припадника полиције", ВШУП, Београд, 2001.
23. De Rover С: "Служити и штитити", МКЦК, Женева, 1998.
24. Чупић Е. М, Тумала Р. М. В: "Савремено одлучивање - метода и примена", Научна књига, Београд, 1991.
25. Harris M: "Human Resource Management, A Practical Approach", The Dryden Press, Fort Worth, 1997.

ELEMENTS OF PUBLIC SECURITY

Abstract: Public Security regarded as a system comprises its surroundings (cause and effect relations with other systems, etc), function (aims, jobs, tasks, etc.) and structures (people, means, their interconnectedness, etc.). This means that public security can be understood as a state (from the aspect of surroundings), a set of very different jobs performed to the same effect (from the point of view of function), or as an organization in its narrow meaning (from the structural point of view). On an even lower level of the general aspect, among the elements of public security that are mutually conditioning and dependable we can include the following: aims, personnel, material and technical means, internal structure, and legal status. This paper is dedicated to identifying main distinguishing features (immanent qualities) of each of the mentioned public security elements and their interconnectedness, to a certain degree.

Key Words: public security, aims, personnel, material and technical means, internal structure, legal status.
