

РАДОСЛАВ ГАЋИНОВИЋ

Институт за политичке студије
Београд

УДК 351.741

Оригиналан научни рад
Примљен: 22.05.2012
Одобрен: 10.06.2012

МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИЈЕ САВРЕМЕНИХ ПОЛИЦИЈСКИХ СИСТЕМА

Сажетак: Историја показује да је полиција једна од најстаријих служби у људском друштву, односно држави. Као елементарни облик друштвене контроле, полиција је старија и од саме државе. Етимолошки посматрано, реч „полиција” (енглески – police, немачки – polizei, француски – police) потиче од грчке речи polis, politeia, што означава управу града, државу, устав. Значи да је из самог термина polis, који је означавао градржаву, изведени појам politeia, представљао читаву државну делатност, законодавство, судство и управу. Тај термин је послужио Римљанима па су користили назив politeia. У том смислу за Аристотела politeia представља идеални облик државног уређења. Дакле, политика и полиција настају из термина „politeia”. Полиција је, дакле, „сложени систем професионалног типа који је организован ради одржавања јавног реда и поретка у друштву и који је у те сврхе снабдевен законским овлашћењима и потребним средствима. Према мерилу координисаности, полицијске организације могу бити: јединствене, координисане и некоординисане. Према мерилу централизације, могу бити централизоване и децентрализоване.

Кључне речи: Полиција, држава, централизоване, децентрализоване, координисане, некоординисане

Уважавајући научни приступ у дефинисању полиције,¹ треба посебни истаћи следеће њене карактеристике: *организација* (полиција као посебно организована снага, специјализована оружана сила, служба са професионалним особљем, скуп органа и институција са полицијском улогом, државни орган, специфична управна организација и управни ресор са задацима у домену унутрашњих послова) и *функционалност* (полиција као одређена делатност државе и друштва, државна функција, управна функција, јавна служба и др.); *формалност* (везана за спољашњи правни израз полиције, тј. њену форму утврђену позитивним правом са тежиштем на ауторитету, врсти овлашћења, организационим формама, режиму деловања и процедурама које примењује полиција) и *материјалност* (упућује на циљеве и основну садржину активности полиције и њена поједина обележја која се узимају као њена *differentia specifica*. Најчешће се као сврха полиције наводи одржавање јавног реда и утврђеног поретка, а као њена специфичност – могућност примене физичке силе или принуде); *статичност* (полиција као институција са обележјима затвореног система са унапред недвосмислено утврђеним положајем и улогом у друштву и систему власти, која поступа стриктно у складу са важећим прописима, а на коју друштвене промене утичу тек

¹ Историја показује да је полиција једна од најстаријих служби у људском друштву, односно држави. Као елементарни облик друштвене контроле, полиција је старија и од саме државе. Етимолошки посматрано, реч „полиција” (енглески – *police*, немачки – *polizei*, француски – *police*) потиче од грчке речи *polis*, *politeia*, што означава управу града, државу, устав. Значи да је из самог термина *polis*, који је означавао град-државу, изведени појам *politeia*, представљао читаву државну делатност, законодавство, судство и управу. Тај термин је послужио Римљанима па су користили назив *politeia*. У том смислу за Аристотела *politeia* представља идеални облик државног уређења. Дакле, политика и полиција настају из термина „*politeia*”. Нема сумње да су у читавом разматрању за Аристотела били релевантни полицијски задаци. Те задатке би вршили органи као што су астиноми, стражари, чувати итд, па се може закључити да између Аристотеловог стајалишта – термина *politeia* у смислу заштитне улоге, и назива полиције у савременом значењу постоји дивергенција. Иначе, процесу настанка грчке демократије претходили су комплексни догађаји на интелектуалном, културном, трговинском, религиозном, као и у другим областима друштвеног живота. Настанак основних демократских начела у атинском друштву везује се за раздобље V века пре наше ере. Тако се античка држава образовала на високом степену економског развоја робовласничког друштва. У том смислу се све више осећала потреба и захтеви за нормативно-правно регулисање друштвених односа. Тим више ако се зна да је основни печат политичким односима и систему политичких институција античких држава дала строга подела на робове и робовласнике, као и видни остаци родовске организације, те искљученост робова који су сачињавали велики део становништва из политичког и јавног живота у вршењу било каквих политичких функција (Радослав Гађиновић, *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 162.)

уколико добију нормативно-правни израз) и *динамичност* (полиција као отворен друштвени систем који је у сталној интеракцији са својим окружењем које се мења и којем се она мора прилагодити, због чега и располаже извесним простором дискреционе власти; *полиција као орган власти* (гледање на државу као организацију са монополом физичке принуде и полицију као један од извршних органа државне управе који има правну функцију која се састоји у издавању општих и појединачних заповести и примени принуде ради обезбеђења непосредног извршавања закона и других прописа) и *јавна служба* (наглашавање социјалне функције савремене државе и схватање полиције као органа неауторитативне природе, односно као јавне службе која обавља услужне делатности).² Полиција је, дакле, „*сложени систем професионалног типа који је организован ради одржавања јавног реда и поретка у друштву и који је у те сврхе снабдевен законским овлашћењима и потребним средствима, укључујући и средства принуде*”.³

Појава полиције је део процеса настанка политичких предуслова цивилизације, пре свега војно-политичких институција власти. Наиме, већи број аутора се слаже да се полиција као организована снага јавља са настанком приватне својине и државе. Када је реч о евентуалном постојању полиције пре државе, треба истаћи да постоји релативно мали број, углавном антрополошких, студија које се баве питањем постојања извесних форми полиције у друштвима пре настанка државе. Тако су амерички научници *Шварц* и *Милер* (*R.D. Schwartz, J.C. Miller*) анализирали 51 примитивно друштво и установили да већина њих, чак 29, нема било какве форме полиције, закључивши да се полиција појављује у тренутку када примитивна друштва постају сложена, комплексна.⁴ Кључни фактори су пораст популације, подела рада, економско раслојавање становништва и др. Дакле, у почетку су сви припадници заједнице били задужени за обезбеђивање поштовања правила понашања (колективно), да би са развојем друштва, само ратници реаговали на кршење забрана, после чега се постепено формирају посебне индивидуалне и колективне структуре задужене за одржавање реда.⁵

Време настанка полицијске организације знатно је теже одредити од времена настанка полицијских задатака (полиције као функције),

² Милосављевић, Б, *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр 56.

³ Исто, стр. 17.

⁴ Schwartz, R. D; Miller, J. C. *Legal Evolution and Societal Complexity*, American Journal of Sociology, 1964, vol. 70, pp. 159-169.

⁵ Милосављевић, Б, *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 53-56.

будући да је веома друго постојало организационо (делимично и функционално) јединство политичке и управне власти. Ипак, Богољуб Милосављевић указује на то да се од постанка државе до савременог доба могу разликовати две главне фазе у организационом развоју полиције: *прва*, у којој постоје једноставније форме полицијских органа и која траје до XVIII века, и *друга*, у којој настаје модерна полицијска организација.⁶

Развитак полиције у модерној држави детерминисан је читавим низом спољних и унутрашњих чинилаца. Међу *спољним чиниоцима* најзначајнији су: систем извршне власти који регулише укупну државну управу и војску, безбедносне прилике, безбедносне потребе, безбедносна политика, безбедносни циљеви и културолошке, привредне, социјалне, политичке и друге прилике у којима делује. У свим демократским друштвима успешност полиције мери се и цени кроз стање безбедности у држави. Полиција у свакој држави представља темељни ослонац система безбедности, али за стање безбедности, ма какво оно било, полиција сама не сноси одговорност. На стање безбедности у држави утичу, с једне стране, негативне безбедносне појаве које се дефинишу као противправна и асоцијална понашања у друштву. С друге стране, на стање безбедности у држави утичу позитивне безбедносне појаве, а то су поступци полиције и свих других у системском спречавању настојања негативних безбедносних појава, као и самозаштитно деловање грађана. Треба проблемски поставити и свеобухватно анализирати у којој мери неки од елемената система није испољавао очекивану активност у превенцији и репресији криминалитета. Само процењивање и оцена стања безбедности, при чему се узимају у обзир и позитивне и негативне безбедносне појаве, јесте најпоузданији показатељ стварног стања безбедности у држави. Оцењивање стања безбедности само на бази статистичких показатеља даје резултате само на краћи рок, односно ти показатељи често нису одраз стварног стања безбедности у држави, а посебно су у супротности са осећањем безбедности које грађани имају.⁷ Стање безбедности у држави представља полазиште за функционално организовање полиције, при чему важну улогу имају величина и број становника неке државе, дужина и карактеристике државне границе, те угроженост транснационалним и прекограничним криминалитетом и тероризмом. *Унутрашњи чиниоци* који детерминишу организацију полиције

⁶ Исто, стр. 59.

⁷ Радослав Гађиновић, *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр.185,

првенствено су послови и задаци које она мора да оствари, организацијски ресурси којима располаже (број и структура кадрова и средстава, техника, технологија и методологије рада, програми и планови деловања итд.).⁸ У одређењу полиције и њених функција разликују се два приступа. Први приступ је класичан и налази се у већем делу литературе која се бави овим питањима. По овом схватању полиција је систем посебних органа унутрашње управе и њој подређених службених лица, чији је непосредни задатак одржавање реда и мира у држави. Други приступ је савременији – он функцију полиције види као бригу за одржавање мира, реда и сигурности, што садржи одговорност за гарантовање сигурности свим грађанима, како би живели у миру и кретали се слободно где год желе, без страха од угрожавања њихове личне и имовинске сигурности. Разлика у приступу између ова два схватања јесте, пре свега, у истицању безбедности грађана. То не значи да класичан приступ не води рачуна о сигурности грађана, али га савремени приступ ставља на централно место. Тако се у неким државама заштита државе и грађана од унутрашњих угрожавања поверава државној полицији, а од спољних службама надлежним за државну безбедност, које у различитим државама носе различите називе. Остала полицијска делатност, која нема задатак да непосредно штити државни поредак, дели се углавном на судску полицију, чији је задатак да води истражни поступак у кривичним стварима, и управну полицију, чији је задатак одржавање јавног поретка. „Циљ судске полиције је откривање кривичних дела и других деликата, истрага њихових починилаца и њихово изручење судовима; насупрот њој, управна полиција не доводи се у везу са деликтима него са јавним поретком и тежи очувању јавног поретка независно од сузбијања деликата.”⁹ Због тога се каже да судска полиција има *репресивни*, док управна полиција има *превентивни карактер*. Подела полиције *могућа је и према пословима којима се бави*: на саобраћајну полицију, полицију за сузбијање порока (наркоманија, алкохолизам, проституција, коцка и сл.), противпожарну полицију и полицију која се бави малолетничким криминалом. У последњој деценији XX века већина земаља је формирала полицијске организације за борбу против организованог криминала. Поред ових служби, у неким државама, у оквиру унутрашњих послова, постоје и организационе јединице за заштиту од елементарних непогода и за интервенције у ванредним околностима. У свим савременим демократијама, у складу са начелом владавине права, поли-

⁸ мр Мато Пушаљић, и мр Миливој Јеленски, *Полицијски сустви – реализација полицијске функције кроз устрој*, Полиц. Сигур. Загреб, број 1-2, стр. 2-3.

⁹ Жорж Вердел, *Основи управног права*, Народна књига, Београд, 1979, стр. 47.

ција добија строго извршну улогу, она постаје извршилац правних норми, с тим што је у својој делатности везана правним нормама и подвргнута правној контроли.

Функционисање полиције стриктно је везано за јавни поредак и његово одржавање. Одржавање јавног поретка обухвата: превенцију његовог нарушавања, репресије усмерене против нарушавања јавног поретка и стварање услова за стабилизацију и одржавање јавног поретка.

У ширем смислу, јавни поредак (политичке институције, људске и грађанске слободе и њихова примена у пракси) установљен је уставом и законима једне земље. У том смислу јавни поредак изједначава се са уставноправним поретком, односно системом политичких институција. Свака делатност усмерена против овако схваћеног јавног поретка представља противправну делатност, са, најчешће, обележјима кривичног дела. Под заштиту јавног поретка спада и отклањање других сметњи за нормално функционисање правног поретка (обезбеђење извршења судских пресуда, обезбеђење јавних скупова, обезбеђење саобраћаја на јавним путевима итд), што значи да је полицијска делатност усмерена на одржавање јавног реда. Заштита јавног поретка обухвата принудно извршење закона, одржавање правног поретка, заштиту људских живота и имовине, и то како од друштвених опасности, тако и од природних несрећа, као што су пожари, поплаве или друге елементарне непогоде.¹⁰

Каква ће бити улога полиције у друштву, у великој мери зависи од политичких односа. Уколико су политички односи прожети нетрпељивошћу, или чак мржњом, улога полиције постаје значајнија. И обрнуто, у друштву у којем постоји већи степен друштвене кохезије улога полиције се смањује. На обим функција полиције, поред друштвених односа, утичу и величина државног апарата и степен интервенције државе у друштвене односе. Повећање државног апарата и интервенције државе у друштвена збивања доводи до повећања утицаја полиције и њене бројности. Иако су основне функције полиције у већини држава сличне, оне нису садржински истоветне, пошто на карактер и обим делатности полиције у свакој земљи утичу државно и друштвено уређење. Унутрашњи чиниоци који детерминишу организацију полиције првенствено су циљеви министарства унутрашњих послова, послови и задаци које ово министарство мора да оствари, ресурси којима министарство располаже

¹⁰ Исто, стр. 51.

(број и структура кадрова, средства, техника, технологија и методе рада, програми и планови деловања и развоја и слични чиниоци).¹¹

Државна полиција, или централна полиција, организује се на нивоу централних државних органа и налази се под њиховом контролом. Обично се налази у надлежности министарства унутрашњих послова, а у неким земљама поједине полицијске организације се налазе и у министарству одбране, као што је жандармерија. Притом, контраобавештајна служба, намењена за заштиту државе од спољног угрожавања, може бити организована као део опште полиције или као посебна служба. Сличан случај је и са такозваном политичком полицијом, која може бити у саставу опште полиције или самостална служба. Организационо издвајање политичке полиције носи две опасности: оно је обележје репресивног полицијског режима и стални извор опасности за промену карактера државне власти, па и носилаца државне власти. Најпознатији пример такве полиције јесте Гестапо у нацистичкој Немачкој.¹²

Посебна хибридна полицијско-војна структура, која на почетку XXI века постоји у већем броју европских земаља јесте жандармерија. Ове јединице намењене су за примену силе већих размера приликом обављања полицијске делатности, као и за вршење теренске полицијске службе у земљама где није организована посебна локална полиција. Жандармерија је организована по војном принципу и у већини земаља над њом надлежност имају и министарство унутрашњих послова и министарство одбране, као нпр. у Италији (карабињери), Француској, Белгији и другим земљама. У Србији, жандармерија се налази у искључивој надлежности Министарства унутрашњих послова.

Локалну полицију сачињавају полицијске службе које су формиране у склопу система локалних органа власти и налазе се под надзором локалних органа. Централни полицијски органи по правилу се опиру самосталности локалне полиције и настоје да задрже важан део контроле над локалном полицијом. Општи проблем са којим се суочавају све демократије јесте како полицију подредити политичкој и правној контроли и како обезбедити цивилизовану употребу монопола физичке силе. Полазна идеја формирања полиције и њеног рада била је организована примена силе. Демократизовању примене полицијских метода првенствено доприноси правно регулисање целокупне делатности по-

¹¹ Радослав Гађиновић, *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 189

¹² Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, ИПД Јустинијан, Београд, 2006, стр. 388-402.

лиције. Делатност полиције подводи се под закон који важи за целокупну државну управу али и под законе који се односе искључиво на рад полиције. На рад полиције се у пуној мери примењује начело законитости. Посебно је осетљиво питање примене начела законитости на оне полицијске активности које је полиција овлашћена да примени по дискреционој оцени. У тим поступцима полиција није стриктно везана за правну норму, већ их може предузимати на основу слободне оцене ситуације. Међутим, и тада је полиција ограничена одређеним условима који подлежу оцени законитости. Смисао правног регулисања поступака полиције јесте да се она учини правно одговорном за своје поступке. Демократизацији и професионализацији полиције доприносе надзор и контрола над радом полиције. Контрола се може поделити на унутрашњу и спољну. Унутрашњи надзор обавља се унутар министарства унутрашњих послова. Спољни надзор обављају, применом различитих метода, парламент, државни тужилац, суд и разне институције, какав је, на пример, омбудсман, па све до политичких странака и удружења грађана.¹³

Функција полиције у друштву изузетно је деликатна. Полиција се налази у средишту проблема успостављања равнотеже између управљања као битне функције државе, и слобода и права грађана. Пол Валери (*Paul Valery*) сматра да је „полиција најбоља слика друштва”. Уколико је друштво насилно, насилна је и полиција. Уколико је друштво корумпирано, корумпирана је и полиција. Исто је и обрнуто: уколико је друштво хумано и толерантно, тако се понаша и полиција. Међутим улога полиције није пасивна, него узрочно-последична. Упркос најбољим намерама, држава (власт) увек покорава оне које штити. Негативне психолошке последице које изазива то потчињавање, углавном се одражавају на полицију.¹⁴

Дакле, у сваком друштву полиција игра значајну улогу. Посматрано кроз историју, постоји низ примера када долази до девијације улоге полиције, па се остваривање те улоге претвара у доминацију полиције која постаје одлучујући чинилац политичког живота. Такав систем организације власти и управљања државом назива се полицијска држава.¹⁵ Један од основних критеријума на основу којег се за неку државу може рећи да је полицијска држава јесте одговорност полиције, и то стварна, а

¹³ Радослав Гађиновић, *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 190

¹⁴ Слободан Нешковић, *Безбедност и реформе у Србији*, Институт за политичке студије, Београд, 2006, стр. 76.

¹⁵ *Polizeistaat, Etat policier, Police State*

не привидна. Ако полиција, односно тело које је надређено полицији, не полаже одговорност пред јавношћу и парламентом, реч је о полицијској држави. У теорији, полицијска држава се дефинише као: „*Влада која настоји да политичку опозицију заплаши и уклони с политичке сцене путем полиције, посебно користећи 'услуге' тајне полицијске службе.*”¹⁶

У балансирању између очекивања заједнице и учинка полиције, полицијски службеници у свом раду примењују различите опште моделе који се могу сврстати у три модела: први модел је тзв. *класични полицијски*, у којем се тежиште полицијске делатности ставља на откривање забрањених понашања и привођење правди починиоца таквих дела, и има, дакле, претежно репресивни карактер; други модел има тежиште на *одржавању реда* и најчешће га примењују полицијски службеници у униформи, код обављања позорничке делатности овим моделом обављања полицијске делатности наглашена је превенција рада у заједници од било којег облика поремећаја, као и способност полицијских службеника да адекватно поступају у ситуацијама нарушавања јавног реда и мира; у трећем моделу, тзв. *услужном*, наглашена је улога полицијских службеника као помагача грађанима у одржавању реда у заједници, укључујући и улогу модератора у решавању њихових интерперсоналних проблема.¹⁷

Дакле, припадници полиције имају власт која је у супротности са људским правима. Мада је њихова главна улога да подстичу и штите људска права и слободе, они су истовремено и потенцијални прекршиоци самих тих права која треба да одржавају и поштују. Парадоксална ситуација створена је низом законских права и овлашћења која имају полицајци да би извршавали своје задатке и дужности. Од самог почетка мора бити јасно да незаконито или самовољно коришћење ових права и овлашћења није предвиђено одлукама законодавних органа државе. И поред тога, до злоупотреба и погрешних примена често долази у свим деловима света. Незаконито и самовољно хапшење и притвор, измишљање доказа, претерана употреба силе, злостављање притворених и мучење, само су неки од многих познатих савремених примера незаконите и неприхватљиве праксе полиције.¹⁸

¹⁶ Будимир Бабовић, *Полиција у светском поретку*, Цицеро принт, Београд, 1997, стр. 31.

¹⁷ Радослав Гађиновић, *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 191

¹⁸ C. de Rover, *TO SERVE AND TO PROTECT – Human Rights and Humanitarian Law for Police and Security Forces*, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1998, p. 371.

Упоредно проучавање организације полиције у читавом свету не показује да постоје велике разлике у њиховој организационој структури. Већина таквих организација је цивилна по природи и у надлежности Министарства унутрашњих послова или Министарства правде. Само је мали број полиција под руководством Министарства одбране и полувојни је по природи. Без обзира на природу и повезаност, већина полиција има тз. круту хијерархијску организацију (војне врсте) са исто онолико различитих степени делатности колико има и различитих органа. То су углавном затворени системи и највећи део свих одлука доноси се по хијерархијском начелу, односно од врха наниже. Унапређења се углавном заснивају на годинама службе, а не на квалитету рада, с тим што већина полицајаца остаје у истој организацији до пензије. Мада су све полиције изложене јавној контроли на различите начине, већина њих се не бави успостављањем или одржавањем конструктивних односа са друштвеним заједницама којима служи. У читавом свету чине се покушаји постепеног кретања у правцу децентрализације и мање бирократизоване полицијске структуре. Уводе се нови појмови и врсте руковођења и управљања. Постепено се избацује начин одлучивања од врха наниже и укључују идеје „самоуправљања” и „одговорности на основу постигнутих резултата”, односно концепције усмерене на укључивање целокупне организације у питање одговорности и награђивања за постигнуте резултате у извршавању задатака.¹⁹

Модели организације полиције у модерној држави

Модел организације полиције у свакој држави зависи од низа фактора, од којих су најважнији: улога коју су полицији наменили највиши органи државне власти; организација извршне власти и државне управе; безбедносне прилике у држави; политика националне безбедности, привредне и економске прилике у држави; културолошке карактеристике земље; стање регионалног економског и културног развоја; историјско наслеђе; социјално стање државе као целине и појединих региона; политичке прилике у држави и други услови у којима делују полицијске организације у свакој држави. Посебно важан чинилац у избору модела организације полиције представља број становника, величина територије, густина насељености и друге демографске карактеристике државе. Стање полицијских снага у некој држави, њихов број,

¹⁹ Радослав Гаџиновић, *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр.193-194

образовање, техничко-технолошка развијеност, методе рада и друге унутрашње карактеристике полицијске организације, такође веома битно утичу на одабир модела организације полиције. У литератури која се бави теоријом полицијског рада и начинима организовања и вођења полиције широко је прихваћена Бејлијева класификација.²⁰ Ова класификација полази од укрштања два мерила: централизације и координисаности. Према мерилу координисаности, полицијске организације могу бити: јединствене, координисане и некоординисане. Према мерилу централизације, могу бити централизоване и децентрализоване. Укрштањем ова два мерила добијају се следећи модели организације полиције: *јединствени централизовани модел, координисани централизовани модел, координисани децентрализовани модел, некоординисани централизовани модел и некоординисани децентрализовани модел.*²¹

Јединствени централизовани модел организације полиције

Основна карактеристика овог модела јесте да држава има једну полицијску организацију која покрива целокупну њену територију, на чијем се челу налази министар унутрашњих послова. За овај модел организације опредељују се многе мале државе са малим бројем становника и релативно компактним националним саставом и сличним културним, привредним и политичким карактеристикама различитих подручја унутар државе. Јединствени централизовани модел прихватиле су Србија, Словенија, Хрватска и друге државе сличне величине територије и броја становника. У овом моделу полиција представља јединствену целину на територији читаве државе, а полицијске станице у локалним срединама представљају само делове јединствене полицијске организације који делују на територији одређене општине, града или друге јединице локалне самоуправе.²²

У оквиру Министарства унутрашњих послова, у правилу, постоје организационе целине које обједињују и координирају рад свих организационих јединица Министарства и које регулишу односе полиције са другим државним органима, међународну сарадњу, односе са јавношћу

²⁰ Bayley, David, *Patterns of Policing, A Comparative International Analysis*, New York, Rutgers University Press, 1985, p. 13-14.

²¹ Маго Пушељић, Миливој Јеленски, *Полицијски системи – реализација полицијске функције кроз устрој*, Полиц. Сигур. бр. 1-2/2007, Загреб, 2007, стр. 4-5

²² Зоран Драгишић, *Систем националне безбедности Републике Србије*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011, стр. 2042

и другим недржавним организацијама унутар државе. Однос полиције и локалне самоуправе у овом моделу организације полиције је веома важан и чини један од најозбиљнијих проблема код овако организованих полицијских снага. Наиме, локална самоуправа има интерес да заштити безбедност својих грађана, који то од ње са пуним правом и очекују. Међутим, у овако организованом полицијском систему органи локалне самоуправе немају могућности да директно утичу на рад полиције, јер је она високоцентрализована и зависи директно од одлука централне државне власти. Неке државе, попут Словеније, решиле су овај проблем тако што се за именовање шефа полиције која обавља дужност на територији једне општине тражи мишљење локалне самоуправе и он има обавезу да извештаје о раду полиције доставља и органима локалне самоуправе, који о тим извештајима расправљају и имају могућност да од министра унутрашњих послова траже смену шефа полиције са своје општине уколико нису задовољни његовим радом.²³

Координисани централизовани модел организације полиције

За координисани централизовани модел организације полиције карактеристично је постојање две или више полицијских организација, које функционишу на целокупној територији државе и међу којима постоји координација. Типичан пример оваквог типа полицијске организације постоји у Француској, која има два типа полицијских снага: Националну полицију и Жандармерију.

Национална полиција Француске налази се у саставу Министарства унутрашњих послова и надлежна је за обављање полицијских послова у градовима већим од 10.000 становника. *Жандармерија* је део Министарства одбране, има војну структуру и она обавља полицијске дужности у руралним деловима Француске, односно у градовима мањим од 10.000 становника, а ангажована је и на заштити граничног појаса Републике Француске.²⁴

Главну улогу у очувању јавне безбедности у Француској има Национална полиција, која у свом раду често сарађује са Жандармеријом. Иако су Жандармерија и Национална полиција две одвојене полицијске структуре, које се чак налазе у саставу различитих министарстава, међу

²³ Исто,

²⁴ Bayley, David, *Patterns of Policing, A Comparative International Analysis*, New York, Rutgers University Press, 1985, p. 13.

њима постоји веома блиска сарадња која се темељи на идентичним методама рада, информативним процедурама, заједничким пословима и обавезној координацији. Процедуре и послови Жандармерије и Националне полиције прописани су Законом о кривичном поступку, којег се придржавају обе полицијске организације, а подзаконски акти који се односе на једну и другу организацију не мењају битно законом прописане процедуре и централизовано управљање и једном и другом организацијом.

Национална полиција Француске има строго централизовану структуру, која се састоји од више чврсто повезаних организационих нивоа. Националном полицијом директно руководи Министарство унутрашњих послова, преко генералног директора полиције који је директно одговоран за функционисање Националне полиције.²⁵

Сличну полицијску организацију имају и Финска и Аустрија, која је као мала држава прихватила овакав модел организације полицијских снага.

Некоординисани централизовани модел организације полиције

Главно обележје овог модела организације полиције јесте постојање више врста полицијских организација које делују на националном и на локалном нивоу. Свака од ових организација има сопствене надлежности које су им одређене посебним законима. Типичан пример овак-

²⁵ Територија Француске подељена је на 10 провинција и 95 департмана, на чијем се челу налазе комесари полиције. Територијална подела Националне полиције Француске преклапа се са поделом Француске на управна подручја, односно територијална организација полиције преклапа се са територијалном поделом државе. Сваки департман у свом саставу има помоћника комесара, шефа криминалистичке и управне полиције и шефа обавештајног одељења, које остварује стално оперативно дежурство. Међусобни однос полицијских комесара одвија се на информативном нивоу, уз заједничку анализу и процену безбедносне ситуације, али на деловање полиције локалне управне структуре немају директан утицај, јер је полиција строго централизована и директно подређена генералном директору полиције и министру унутрашњих послова. Изузетак од ове структуре је полиција Париза. Париз има посебан департман полицијских снага, а префект париске полиције директно је одговоран министру. Целокупне полицијске снаге на подручју Париза подређене су *префекту* полиције. У оперативним пословима полицијски префект Париза везан је за јединице и службе главне дирекције полиције. Посебне полицијске департмане, поред Париза, имају и Лион и Марсеј, као вишемилионски градови, који, опет, имају своје комесаријате који покривају целокупна подручја ових градова(Исто, стр. 14)

вог модела организације полиције јесте у Италији, где постоје *три* националне полицијске организације: *Служба јавне безбедности*; *Карабињери* и *Финансијска полиција*.²⁶

Служба јавне безбедности налази се у оквиру Министарства унутрашњих послова и у њеној надлежности су одржавање јавног реда и мира, лична и имовинска сигурност грађана, борба против криминала и друге делатности које су одређене законом. Служба јавне безбедности састоји се од: територијалних полицијских јединица које делују на нивоу окружних команди, мобилних полицијских јединица за специјализоване задатке и специјализованих полицијских јединица као што су јединице саобраћајне полиције, погранична полиција и слично.

Карабињери су део оружаних снага Италије и обављају првенствено војне задатке. Налазе се у оквиру Министарства одбране, које одређује услове за пријем у службу, распоређује карабињере у служби, обезбеђује финансирање, опремање и наоружавање ових јединица и сл. Карабињери се, поред типичних војних задатака, употребљавају и за извршење полицијских задатака, односно оних послова који се односе на очување јавног реда и мира, превенцију и репресију криминала, личну и имовинску сигурност грађана, помоћ становништву у случајевима ванредних ситуација и слично. У обављању полицијских задатака, Карабињерима руководи Министарство унутрашњих послова. Овакав облик организације и употребе јединица копирале су многе државе и он се показао као веома ефикасан и јефтин модел организације, јер се за исти новац добије и елитна војна и елитна полицијска формација.²⁷

Финансијска полиција у свом делокругу рада има заштиту националних граница од кријумчарења, спречавање и откривање фалсификата, контролу наплате пореза и других државних дажбина и сл. Финансијска полиција се састоји од три структуре: *обалске страже*, *царине* и *агената Министарства финансија*. Поред националних полиција, у Италији постоје и градске полиције које се налазе у надлежности градских управа и обављају задатке типичне за локалне полиције, као што су: одржавање реда на јавним местима, асистенције градским службама, помоћ Служби јавне безбедности у регулисању саобраћаја у граду и други послови који се налазе у надлежности градске управе. *Не постоји законска обавеза координације међу различитим полицијским организа-*

²⁶ Зоран Драгишић, *Систем националне безбедности Републике Србије*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011, стр. 204,

²⁷ Исто, стр. 205,

цијама, поготово онима које делују на националном нивоу, јер су њихове надлежности јасно разграничене посебним законима. Овакав модел организације полиције применљив је и на веће државе које имају централизовану политичку и управну организацију. Лоше стране овог модела огледају се у могућности да често долази до сукоба надлежности, док су добре стране флексибилност, строга специјализација полицијских служби и могућност међусобне контроле.²⁸

Координисани децентрализовани модел организације полиције

Карактеристично за овај модел организације полиције јесте постојање великог броја полицијских организација, које имају различите месне и стварне надлежности, али је њихова делатност координисана. Овакав модел организације полиције заступљен је у Великој Британији,²⁹ као последица традиције коју британско друштво гаји када је полиција у питању. Полиција у Великој Британији је једна од најстаријих полиција у свету, али се на њу традиционално гледа више као на модел самоорганизовања грађана него као на државни орган. Законом из 1835. године одређено је да сваки град има своје полицијске снаге и од тада до данас децентрализација је умањивана само у најнужнијој мери због промена у природи криминала и промена које су настале као последица техничког и технолошког развоја. Полицијска организација у Великој Британији следи традиције организације британског друштва и потпуно је компатбилна са управном поделом територије Велике Британије.³⁰

На челу сваке локалне полицијске организације налази се управно тело у чији састав улазе функционери локалне власти. Ово тело врши контролу над радом полиције и именује шефа локалне полиције. Управни надзор над радом свих локалних полицијских снага врши министар унутрашњих послова, што представља један од основних стубова координације међу свим полицијским организацијама у Великој Британији.

²⁸ Исто, стр. 205,

²⁹ Полиција се у Великој Британији састоји од: 43 локалне полицијске организације, чија се територијална надлежност поклапа са територијама грофовија и одговара територијалној надлежности локалних власти; полицијских организација великих градова; комбинованих полицијских организација; *Metropolitan Police* у Лондону; Градска полиција Лондона и Остале полицијске организације (Милош Војиновић, *Полиција у заједници*, Безбедност, бр. 4/04, стр. 153).

³⁰ Исто

Неколико великих градова у Великој Британији ужива градску самоуправу и управну аутономију у односу на грофовијска већа. Следећи принцип да полицијска организација прати управну поделу државе, ови градови имају и сопствене полицијске организације које се налазе под контролом органа градске самоуправе. Комбиноване полицијске снаге настају спајањем две или више полицијских организација, углавном више грофовијских полиција или градске и грофовијске полиције. *Metropolitan Police* састоји се од шест управа (руковођење и оперативна делатност, саобраћај и транспорт, криминалистичке истраге, обука, општи и кадровски послови и правна питања), одељења и специјалне јединице.³¹

Лондонска градска полиција надлежна је за централну област Лондона, односно пословни центар, и уско сарађује са *Metropolitan Police*. Надзор над Лондонском полицијом има одбор који именује Градски савет. Ова полицијска организација има више организационих јединица, од којих је најважнија она за сузбијање криминала у пословним трансакцијама, с обзиром на то да се у територијалној надлежности ове полицијске организације налази пословно средиште Лондона. Остале полицијске организације организују се према управним областима, односно специфичностима задатака којима се баве. Такве полицијске организације налазе се изван надлежности Министарства унутрашњих послова, и то су: транспортна полиција, која се бави заштитом железнице и метроа, полицијске организације које се баве заштитом нуклеарних постројења, краљевска полиција, надлежна за шуме и паркове, и друге сличне полицијске организације.³²

³¹ *Metropolitan Police* је настала 1829. године, и надлежна је за шире подручје Лондона, које обухвата око осам милиона становника. Ова организација запошљава око двадесет хиљада полицајаца. Пошто ова полицијска организација обавља послове које су од интереса за целокупну Велику Британију, као што је обезбеђење краљевске породице, обезбеђење Вестминстрске палате и зграда Владе Велике Британије, и води национални биро интерпола за Велику Британију, налази се у надлежности Министарства унутрашњих послова, док је оперативно руковођење поверено комесару који има пет заменика које именује краљица (Мато Пушељић, Миливој Јеленски, *Полицијски састави – реализација полицијске функције кроз устрој*, Полиц. Сигур. Бр. 1-2/2007, Загреб, 2007, стр. 9),

³² Зоран Драгишић, *Систем националне безбедности Републике Србије*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011, стр. 205,

Некоординисани децентрализовани модел организације полиције

Основна карактеристика овог модела организације полиције јесте постојање великог броја полицијских организација које делују на територијалном принципу, на основу правних прописа које се доносе од стране органа власти територије на којој организација обавља своју функцију, без вертикалне структурираности и хијерархије. Полицијске организације централне државе могу обављати полицијске послове на територији коју контролише локална полиција само на основу своје стварне надлежности, односно ако решавају неки безбедносни проблем или воде истрагу поводом тешког кривичног дела, који им је законом централне државе стављено у надлежност.³³

Овакав модел организације полиције постоји у САД, а настао је као последица историјских услова, односно начина на који су САД настајале као држава. У периоду насељавања Америке свака досељеничка колонија развијала је сопствени систем за очување реда и јавног поретка. Досељеничке колоније прихватиле су систем организације полиције који је некада постојао у Енглеској што је, поред објективних услова у којима су се налазиле досељеничке колоније, било и последица чињенице да је велики број америчких досељеника користио управо енглеску традицију. За очување реда у досељеничким насељима био је задужен шериф, као једини професионални носилац полицијске функције, који је по потреби ангажовао и одређени број помоћника. Развој већих насеља, индустријализација и сукоби који су се повећавали унутар заједница, створили су потребу за професионалним полицијским снагама, које се у САД развијају од средине XIX века.³⁴

У оквиру Министарства правосуђа налазе се четири полицијске организације: *Федерални истражни биро (FBI), Управа за борбу против*

³³ Мато Пушељић, Миливој Јеленски, *Полицијски системи – реализација полицијске функције кроз устрој*, Полиц. Сигур. Бр. 1-2/2007, Загреб, 2007, стр. 7.

³⁴ Прва професионална полицијска јединица формирана је у Бостону 1838, у Њујорку 1844, а у Филделфији 1848. године. Полицијска организација у САД прати политички и територијални систем државе која је подељена на федералне државе и округе. Полицијске организације у САД имају велики степен децентрализације, а веома малу или готово никакву координацију међу полицијским организацијама различитих држава, округа и градова. У САД постоји око 50.000 полицијских организација сврстаних у пет нивоа: полицијске организације које се налазе у оквиру федералне владе (министарство правосуђа, финансија, поштанске службе); полицијске организације на нивоу савезних држава; полицијске организације у окрузима (око 3000); полицијске организације у градовима (око 10.000 већих и око 20.000 мањих градова); полицијске организације у више од 15.000 насеља (Исто, стр. 9).

наркотика (DEA), Служба шефова полиције и Служба за имиграције и натурализацију (која је функционисала до 2003. године).

Федерални истражни биро (FBI) спада у најбоље полицијске организације у свету по образованости кадрова и опреми којом располаже. У надлежности бироа је борба против организованог криминала, дроге, корупције и тероризма. Биро поседује и највећу светску базу података о извршеним кривичним делима и особама које су склоне криминалу. *Управа за борбу против наркотика (DEA)* специјализована је за борбу против дроге. *Служба шефова полиције (U.S. Marshals Service)* је судска полиција, која се бави обезбеђењем судова, сведока, хапси лица која су побегла са издржавања казне и издаје налоге за хапшења на нивоу савезне владе. *Служба за имиграције и натурализацију (INS)*, бави се питањима усељавања у САД и спречавањем илегалних усељавања. У оквиру Министарства финансија делују Управа за дуван, алкохол и ватрено оружје, Америчка царинска служба, Америчка тајна служба (која је после 2001. пребачена у надлежност новооснованог Министарства за унутрашњу безбедност) и Служба за порезе и приход. *Федерални маршали*, којих има око 700, представници су Савезног суда. У њиховој надлежности налазе се лица која су осумњичена за кршење савезних закона, именује их председник САД, а директно им је надређен државни секретар. Полицијске организације и њихови службеници имају овлашћења за примену закона на територији на којој делују. Дакле, полицијске организације Савезне владе имају овлашћење да делују на целокупној територији САД због кривичних дела или прекршаја који су прописани савезним законом.

Предности и недостаци наведених модела организације полиције

(централизовани и децентрализовани)

Што се тиче предности и недостатака полицијских система посматраних кроз степен повезаности (интеграције) полицијских јединица у држави, на основу спроведених истраживања дошло се до следећих закључака:³⁵

Као *предности централизованих полицијских организација* наводе се: *већа рационалност, ефикасност и економичност; јасно дефини-*

³⁵ Радослав Гађиновић, *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр.206, 246

сана надлежност и линија одговорности, а самим тим избегавање сукоба надлежности и одговорности између полицијских јединица или службеника; погодности у вези са развитком специјалистичких служби, употребом техничких средстава, стручним усавршавањем и увођењем јединственог система напредовања и награђивања службеника.

У недостатке централизованих полицијских организација спадају: *недовољна одговорност полиције према јавности; превише концентрисана моћ у врху полицијске организације и у рукама тела које је надређено полицији (влада), и с тим у вези опасност од могућих злоупотреба полиције, односно употреба полиције за циљеве који нису у складу са делокругом рада полиције. У таквим ситуацијама долази до појаве елемената који детерминишу постојање полицијске државе и слабо детектовање специфичних потреба локалних заједница и у складу с тим неадекватно постављање полицијске службе.*

Предности децентрализованих полицијских организација биле би супротне недостацима централизованих полицијских организација, што значи да су боље прилагођене стварним потребама грађана и локалних заједница; већа је одговорност полиције према јавности и мања опасност од злоупотребе полиције за нејавне циљеве, односно мање су могућности девијације полиције у друштву.

Такође, *недостаји децентрализованих полицијских организација били би супротни предностима централизованих полицијских организација. Такве организације су мање ефикасне, скупље, нерационалне, расцепкане, нејединствене итд.*

Једно од главних питања у функционисању полиције према јавности јесте питање корупције у полицији. Амерички социолог Алберт Рајс (*Albert Reiss*) сматра да корупција у децентрализованим полицијским организацијама не прелази локалне оквире, и да у целини посматрано полиција као систем није захваћена корупцијом. Корупција може бити ендемична појава, али врло ретко захвата врх пирамиде у полицијској организацији. У централизованим полицијским системима локална полиција је заштићена од корупције зато што је сва моћ концентрисана у врху полицијске пирамиде.³⁶

³⁶ Reiss, Albert, *Reflexions sur les systemes de police et la cooperation policiere en Europe. Los cahiers de la securite interieure*, 1939, No. 13. и Мато Пушељић, Миливој Јеленски, *Полицијски сустави – реализација полицијске функције кроз устрој*, Полиц. Сигур. Бр. 1-2/2007, Загреб, 2007, стр. 8-9.

У литератури постоје и многе друге класификације полицијских система, од којих су посебно карактеристичне две:³⁷

1. Класификација полицијских система која полази од: извора легитимитета полиције (локална власт, централна власт, гувернери као представници централне власти, аутократска власт); врсте организацијске структуре (централизована или децентрализована структура) и садржаја полицијске функције (дефиниција полиције у материјалном смислу).
2. Класификација полицијских система која полази од: степена централизације и међусобне повезаности полицијских организација, јединица (распрострањене, централизоване, интегрисане полицијске јединице); ефикасности полиције (изразито добра, добра, слаба и изразито слаба); од демократичности полиције и од степена корупције у полицији.

Полиција обавља свој задатак у динамичној средини, са гледиштима и односима који се стално мењају и развијају. Полиција, преко својих појединаца, мора да развије способност да се прилагођава и мења, како њен рад у целини не би постао препрека напретку у друштву. Стога програми обуке и образовања не смеју бити затворени системи и унапред утврђени за сва времена. Као и сама организација, они морају бити отворени за промене и даљи развој који диктирају захтеви средине која се мења. Само на тај начин полицајци могу испунити жеље и потребе заједнице којој служе и остварити очекивања која се пред њих постављају.³⁸

Литература:

1. Radoslav Gaćinović, *Bezbednosna funkcija države*, Institut za političke studije, Beograd, 2012
2. Ramo Masleša, *Teorije i sistemi sigurnosti*, Magistrat, Sarajevo, 2001, str. 163.
3. Milosavljević, B, *Nauka o policiji*, Policijska akademija, Beograd, 1997, str 56.
4. Schwartz, R. D; Miller, J. C. *Legal Evolution and Societal Complexity*, American Journal of Sociology, 1964, vol. 70
5. Milosavljević, B, *Nauka o policiji*, Policijska akademija, Beograd, 1997
6. mr Mato Pušaljčić, i mr Milivoj Jelenski, *Policijski sustavi – realizacija policijske funkcije kroz ustroj*, Polic. Sigur. Zagreb, broj 1-2,
7. Žorž Verdel, *Osnovi upravnog prava*, Narodna knjiga, Beograd, 1979, str. 47.
8. Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, IPD Justinijan, Beograd, 2006

³⁷ Будимир Бабовић, *Полиција у светском поретку*, Цицero принт, Београд, 1997, стр. 24.

³⁸ Исто, стр. 374.

9. Slobodan Nešković, *Bezbednost i reforme u Srbiji*, Institut za političke studije, Beograd, 2006
10. Budimir Babović, *Policija u svetskom poretku*, Cicero print, Beograd, 1997,
11. C. de Rover, *TO SERVE AND TO PROTECT – Human Rights and Humanitarian Law for Police and Security Forces*, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1998
12. Bayley, David, *Patterns of Policing, A Comparative International Analysis*, New York, Rutgers University Press, 1985
13. Mato Pušeljić, Milivoj Jelenski, *Policijski sustavi – realizacija policijske funkcije kroz ustroj*, Polic. Sigur. br. 1-2/2007, Zagreb, 2007
14. Bayley, David, *Patterns of Policing, A Comparative International Analysis*, New York, Rutgers University Press, 1985
15. Miloš Vojinović, *Policija u zajednici*, Bezbednost, br. 4/04,
16. Reiss, Albert, *Reflexions sur les systemes de police et la cooperation policiere en Europe. Los cahiers de la securite interieure*, 1939, No. 13
17. Budimir Babović, *Policija u svetskom poretku*, Cicero print, Beograd, 1997

Models of Organization of Modern Police Systems

Summary: History has shown that the police is one of oldest services in the state and human society alike. Being an elementary model of social control, the police is older than the state. Etymologically speaking, the word „police” (Eng. – *police*, Ger. – *polizei*, Fr. – *police*) derives from a Greek word *polis*, *politeia*, which means management (administering) of a city and state, a constitution. This means that the notion *politetia*, being derived from the notion *polis* or „a city-state”, implies a whole state service, legislation, judiciary and administration. For this reasons Romans, too, used the notion *politeia*. In this sense, for Aristotle *politeia* implies an ideal model of a state order. Accordingly, notions of the politics and police derived from the notion *politeia*. Therefore the police is „a comprehensive system of professional type (character) which is organized for purpose of management of public order and policy in one society and for such purpose it is equipped with legal authority and necessary resources. According to standards of coordination the police organizations can be: independent, coordinated and uncoordinated ones. According to standards of centralization, they can be centralized and decentralized.

Key Words: police, state, centralized, decentralized, coordinated, uncoordinated