

СИСТЕМ КАРИЈЕРНОГ НАПРЕДОВАЊА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Сажетак: Полицијска професија је по много чему особена. Она се, пре свега, огледа у специфичности знања и вештина која припадници полицијске професије стичу током формалног образовања и обуке. Због тога би њеним припадницима, који су се определили за ово часно занимање, требало обезбедити предвидивост запослења, али и каријерног развоја и напредовања у служби. Препознавши значај и потенцијал у погледу квалитета образовања и обуке, Министарство унутрашњих послова је успоставило пословну сарадњу са Криминалистичко-полицијским универзитетом у области оспособљавања образовних профила за обављање полицијских послова и на такав начин обезбедило плански упис и школовање кадрова за потребе Министарства. Тиме је омогућено и индивидуално планирање развоја каријере високообразованог полицијског кадра. Такође, успостављањем кадровског планирања запослених у Министарству, које се заснива на праћењу прилива и одлива запослених, односно степена флукуације, побољшано је планирање каријерног развоја.

Законом о полицији и Уредбом о каријерном развоју полицијских службеника, успостављени су јасни и објективни критеријуми за каријерно напредовање полицијских службеника. Успостављен је систем који треба да омогући напредовање засновано на компетенцијама и оствареним резултатима рада. Рад има за циљ да представи систем каријерног напредовања полицијских службеника, након усвајања Закона о полицији 2016. године и након нешто мање од годину дана примене Уредбе о каријерном развоју полицијских службеника.

Кључне речи: реформа, каријерни развој, каријерно напредовање, стручна обука, оцењивање

Увод

Функцију управљања људским ресурсима у Министарству обавља организациона јединица за људске ресурсе - Сектор за људске ресурсе. Сектор је формиран 2016. године, као „наследник“ Управе за људске ресурсе, која је као

* marina.vasic@mup.gov.rs

логистичка служба егзистирала у оквиру Сектора финансија, људских ресурса и заједничких послова. Функција управљања људским ресурсима обухвата широку област рада која, између осталог, подразумева израду стратегије и политика људских ресурса, анализу послова, израду каталога радних места и описа послова, спровођење конкурса, регрутацију и селекцију кандидата, каријерни развој и оцењивање запослених, обуку запослених итд. Решењима садржаним у Закону о полицији и усвојеним подзаконским актима у области управљања људским ресурсима у Министарству, успостављено је савремено управљање људским ресурсима, које се остварује: професионалним планирањем, регрутацијом, селекцијом и едукацијом при избору и током рада запослених у Министарству; континуираним учењем и јачањем професионалне етике, интегритета и кредибилитета запослених у Министарству; успостављањем и развојем система каријерног напредовања запослених у Министарству, заснованом на принципу управљања компетенцијама и учинком; кроз заштиту и промовисање људских и мањинских права и слобода и равноправности, као и кроз примену Кодекса полицијске етике.¹

Најзначајнији стратешки документ у области управљања људским ресурсима у Министарству, јесте Стратегија управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова за период 2018-2023. године. Полазни оквир за њену израду јесте Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији са Акционим планом, Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018-2023. године, као и Закон о полицији. Стратегијом управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова за период 2018-2023. године, изражена је тежња Сектора за људске ресурсе да и у наредном периоду, у циљу пружања још већег доприноса у јачању интегритета полиције, развија и примењује транспарентне и непристрасне процедуре, кадровско планирање, објективну регрутацију и селекцију, оцењивање резултата рада и компетенција запослених, каријерни развој и напредовање најбољих, успостављање одговарајућих обука за обављање послова и спречавање одлива запослених који обављају послове дефицитарних занимања, као и развој руководилаца са лидерским способностима.²

Савремено управљање људским ресурсима, између осталог, подразумева и адекватно кадровско планирање, које је основ за успешно планирање каријерног развоја запослених. Кадровско планирање је примарна активност Сектора за људске ресурсе почев од 2016. године, када је донет први Интерни кадровски план у Министарству унутрашњих послова. Заснива се на праћењу пријема и престанака радног односа, пројекцији пријема и престанака радног односа и укупног броја запослених у Министарству. Међутим, и даље се постојећа пракса планирања људских ресурса претежно своди на аспект квантитета, односно заснива се на формалном пребројавању запослених и њихово уклапање у буџет. Унапређено планирање људских ресурса препознато је као посебан циљ ради постизања развијеног система управљања људским ресур-

¹ Закон о полицији, „Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018, чл. 129-130.

² Више о томе: *Стратегија управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова за период 2018-2023. године*, Београд, 2018.

сима, као једног од стратешких циљева Министарства. У том смислу, поред планирања броја, Министарство је препознало и потребу планирања адекватне и функционалне структуре, као и потребних компетенција запослених.³

Задовољење стално растућих потреба полиције за специфичним и ограниченим људским знањима и способностима, тешко је замисливо без ваљане едукације, односно без квалитетног система полицијског образовања. Изузетан значај људских ресурса произлази, пре свега, из стално растућих потреба организација за специфичним људским знањима (компетенцијама), која се стичу у процесу едукације и способностима (перформансама).⁴ Уговор о пословној сарадњи између Министарства и Криминалистичко-полицијског универзитета, који је донет у циљу реализације планског уписа и школовања студената, ради обезбеђења високо образовног кадра за потребе Министарства и заснивања радног односа у Министарству, представља значајан документ на пољу индивидуалног планирања каријерног развоја свршених студената ове високо образовне установе. У складу са Одлуком Владе, за сваку школску годину се на основу важећег кадровског плана Министарства утврђује број студената који се финансирају из буџета и који ће по завршетку студија, у складу са условима прописаним Законом о полицији, бити примљени у радни однос. Министарство је на такав начин учинило предвидим каријерни развој дипломираних студената Криминалистичко-полицијског универзитета, који се образују на основу стварних потреба Министарства за високо образовним кадром и решило дотадашњи проблем неадекватног запошљавања, односно запошљавања у неадекватном степену стручне спреме.

Начин и квалитет управљања људским ресурсима и њиховом каријером у организацији, утиче како на привлачење, тако и на задржавање квалитетних кадрова. Развој каријере је процес међусобно повезаних индивидуалних и организационих активности у којима појединац и организација заједнички доприносе унапређивању и развоју индивидуалне каријере. Развојем каријере организација постаје привлачнија потенцијалним кандидатима, повећава се посвећеност запослених послу и јача мотивација дајући боље резултате у раду.⁵

Управљање каријером запослених у организацијама може се дефинисати као процес у којем се, плански и организовано прате, оцењују, процењују и развијају професионалне способности (компетенције – знања, вештине и понашања) запослених и, зависно од тога, запослени професионално усмеравају и распоређују на одговарајућа радна места вишег нивоа компетенција и очекиваног учинка, а све у функцији континуираног и оптималног остваривања дугорочних организационих циљева. Квалитетним управљањем каријером запослених повећава се ниво усклађености и повезаности планова, интереса и резултата њиховог индивидуалног и општег организационог развоја. Управ-

³ Ibidem, стр. 21.

⁴ Стевановић, О; Субошић, Д; Кекић, Д; Политика управљања људским ресурсима као фактор система полицијског образовања, објављено у: *Војно дело*, вол. 70. бр. 4. 2018. стр. 120.

⁵ Лојић, Р; Ристић, В; Каровић, С; Развој лидерске каријере, објављено у: *Војно дело – интердисциплинарни научно-теоријски часопис*, бр. 4, Министарство одбране Републике Србије, 2015. стр. 318.

љање каријером суштински подразумева управљање напредовањем односно распоређивањем запослених са нижих на више позиције или из нижих у виша звања у организацији, у складу са њиховим компетенцијама и оствареним учинком.⁶

Каријерни системи представљају основне моделе организовања службеничких система у већини земаља, који осим могућности напредовања током каријере, пружају и могућности стручног обучавања службеника, у чему се огледа специфичност циљева рада и задатака управе. У раду је представљен систем каријерног напредовања полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова Републике Србије, који је успостављен Законом о полицији 2016. године, а детаљније уређен Уредбом о каријерном развоју полицијских службеника.

Осврт на успостављање функције управљања људским ресурсима засноване на принципу заслуга

У циљу успостављања темеља за јединствен и функционалан систем рада и организације, Министарство унутрашњих послова је у претходних неколико година спровело бројне активности у склопу реформског процеса. Процес реформе јавне управе у целини, имао је за циљ успостављање службеничког система заснованог на заслугама. Оквиром политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије, утврђени су принципи на којима треба да се заснива модерна државна управа, а један од основних, свакако је принцип мериторности (*merit principle*), односно „принцип заслуга“. У ширем смислу може се дефинисати као „успостављање посебног вредносног система државне управе који се заснива на професионалности, компетентности и интегритету у циљу остварења јавног интереса“. Наведени принцип захтева да се сви процеси управљања људским ресурсима заснивају на професионалним способностима запослених.⁷

Реформске активности су, поред функционалног, обухватиле и организациони аспект, али и увођење и примену института који су имали за циљ да обезбеде професионализацију Министарства. Увођење модерног концепта управљања људским ресурсима, предвиђено је Стратегијом развоја Министарства унутрашњих послова 2011-2016, када је препозната потреба реформе кадровске службе старог типа у модерну службу, која ће бити у стању да одговори изазовима 21. века. Да би се то постигло, било је неопходно успоставити развијен систем управљања људским ресурсима заснован на савременим стандардима, критеријумима и процедурама пријема, селекције, оспособљавања и напредовања у професионалној каријери.⁸

⁶ Стевановић, О; *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Земун, 2016. стр. 416-417. Лојић, Р; *Управљање људским ресурсима у систему одбране*, МЦ Одбрана, Београд, 2011. стр. 264.

⁷ Више о томе: *Оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2017. стр. 3.

⁸ *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011-2016*, 2010. стр. 15.

Стратегијом развоја људских ресурса у Министарству унутрашњих послова 2014-2016, такође је препозната нужност реформе функције управљања људским ресурсима, као неопходног предуслова за бављење развојем људских ресурса на стратешком нивоу. Један од исхода савременог управљања људским ресурсима, требало је да буде успостављање мерит система, који се заснива на пријему најбољих кандидата и каријерном напредовању уз одговарајуће образовање, способности и резултате рада, што треба да доведе до професионализације рада.⁹

Један од најзначајнијих, али и почетних корака на овом путу, било је усвајање Закона о полицији 2016. године. Закон је значајно измењен током 2018. године у области људских ресурса, пре свега, раздвајањем запослених у Министарству на три категорије: полицијске службенике, државне службенике и намештенике, али и увођењем новог система плата полицијских службеника, због изражених специфичности полицијског посла, које нису присутне у остатку јавног сектора.

У току друге половине 2018. године, усвојен је и акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству, а као његов саставни део донети су Каталог назива и описа послова радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова као и Преглед назива и описа послова радних места државних службеника и намештеника у Министарству унутрашњих послова. Актом о унутрашњем уређењу и систематизацији, промењен је дотадашњи концепт уређења, назива радних места, уведени су описи послова, извршено је груписање сродних послова у фамилије и подфамилије.

Поред тога, донет је низ подзаконских аката којим су ближе уређене компетенције, оцењивање, интерни и јавни конкурс, у циљу успостављања система каријерног напредовања полицијских службеника. Законом о полицији и подзаконским актима донетим у складу са њим, желела се заштитити специфичност послова полицијских службеника, чиме је уведен систем каријерног напредовања, изградњом професионалног и транспарентног система оцењивања, оспособљавања и усавршавања. Наведени подзаконски акти у складу су са стратешким опредељењем Министарства да полицијска служба буде хијерархијска организација, која се темељи на поменутом систему напредовања, чиме се омогућава њено приближавање савременим полицијским системима.

Доношењем аката којим су компетенције интегрисане у поступак регрутације, селекције, оцењивања и напредовања, Министарство се недвосмислено определило за систем заснован на принципу заслуга, што је у складу са активностима предвиђеним Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. Пратећи наведене концепте, на темељима успостављеним Законом о полицији, усвојена је и Уредба о каријерном развоју полицијских службеника, како би се на адекватан начин испратиле реформске активности.

⁹ *Стратегија развоја људских ресурса у Министарству унутрашњих послова 2014-2016*, Београд, 2014. стр. 2.

Карактеристике система каријерног напредовања полицијских службеника

Законом о полицији¹⁰ постављени су темељи за нови систем каријерног напредовања полицијских службеника, који има за циљ да омогући напредовање на основу компетенција и остварених резултата рада. Закон је регулисао каријерни развој полицијских службеника на начелан начин одредбама члана 165. и 166., прописујући начин одређивања чина/звања, услове за стицање наредног чина/звања, услове за напредовање на оперативни, односно непосредно виши ниво руковођења, време, односно године стажа потребне за напредовање, као и чинове/звања полицијских службеника и припадника ватрогасно-спасилачких јединица. Чланом 167. Закона, који се односи на оцењивање рада запослених у Министарству, у ставу 3. прописано је да се напредовање у складу са поменутиим одредбама Закона, може остварити на основу трогодишње просечне оцене која не може бити нижа од „истиче се – 4“.

Оно што се може упутити као критика законодавцу, јесте пропуст да се Законом дефинише институт „каријерног развоја“, који је поменут само у једном ставу, у контексту одређивања каријерног напредовања као дела каријерног развоја (члан 165. став 4). Посматрано у постојећем нормативном контексту, каријерно напредовање представља ужи појам од каријерног развоја. Такође, пропуст је законодавца што ни институт „каријерног напредовања“ није дефинисан, већ је то препуштено подзаконском акту, а Законом само прописано да каријерно напредовање као део каријерног развоја, може бити хоризонтално и вертикално.

Начин одређивања и стицања чина/звања у Министарству, као и друга питања у вези са каријерним развојем, у складу са Законом о полицији, прописала је Влада Уредбом о каријерном развоју полицијских службеника из 2018. године, која је иновирана каснијим изменама и допунама. Иако се законодавац определио да у наслову уредбе користи термин „каријерни развој“, садржински се њен мањи део, који је претежно општег карактера, односи на каријерни развој, док се неупоредиво већи и конкретнији део односи на каријерно напредовање.

Претходно усвојена Уредба о каријерном развоју полицијских службеника из 2017. године, била је донета на основу Закона о полицији из 2016. године, али се практично није ни примењивала. Разлог и оправдање за њено непримењивање, ваља тражити у потреби стварања свих нормативних и стварних претпоставки за „оживљавање“ система каријерног напредовања. Наведеном Уредбом било је прописано да се до почетка њене примене, у погледу услова за стицање и губитак звања, примењују одредбе члана 12.-23. Уредбе о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 8/06 и 14/09 - УС и 119/13).

И по усвајању важеће Уредбе о каријерном развоју полицијских службеника из 2018. године, чекало се на њену примену, будући да је чланом 81. За-

¹⁰ Закон о полицији, „Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018, чл. 165-166.

кона о изменама и допунама Закона о полицији („Службени гласник РС“, бр. 24/18), који није ушао у пречишћен текст Закона о полицији, одређивање чиновна/звања сходно новом систему, условљено распоређивањем запослених на радна места утврђена новим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству и Уредбом о специјалној и посебним јединицама полиције. С обзиром на то да је Уредбом о каријерном развоју полицијских службеника било прописано да почиње да се примењује од 1. августа 2018. године, а да је распоређивање запослених извршено тек решењима о распоређивању почев од 1. јануара 2019. године, дошло је до дисконтинуитета у погледу услова и начина одређивања чиновна/звања у складу са Законом и Уредбом.

Важећом Уредбом¹¹ је каријерни развој одређен као процес континуираног стручног оспособљавања и усавршавања полицијских службеника, усмерен на унапређење индивидуалног и организационог радног учинка, а ради ефикасног и ефективног доприноса остваривању циљева Министарства. Уредбом је прописано да се каријерни развој заснива на начелу једнаких могућности, које онемогућава дискриминацију и неједнако поступање по било ком основу и да је његова сврха да омогући да се полицијски службеници најпре оспособљавају за одређене послове, затим, развијају и напредују у складу са оствареним резултатима рада, компетенцијама и личним циљевима, а ради остваривања циљева Министарства (члан 2. и 3).

Каријерно напредовање се у складу са наведеном Уредбом одређује као саставни део каријерног развоја, које се заснива на претходном оспособљавању и усавршавању полицијских службеника, које може бити хоризонтално (квалитативно другачија врста посла и стицање наредног чина/звања) и вертикално (виши ниво руковођења). Ставом 5. исте Уредбе је потом на доста уопштен начин прописано шта се подразумева под каријерним напредовањем – „стицање наредног чина/звања у оквиру истог нивоа руковођења, стицање наредног чина/звања оперативног и непосредно вишег нивоа руковођења, стицање наредног чина/звања у оквиру извршилачких радних места, као и напредовање на оперативни и непосредно виши ниво руковођења у стеченом чину/звању“. Потом је у истом члану прописано шта подразумева хоризонтално, а шта вертикално напредовање, што практично представља разраду претходно уопштеног поимања каријерног напредовања. У том смислу, прописано је да хоризонтално напредовање подразумева стицање наредног чина/звања у оквиру извршилачких радних места и руководећих радних места истог нивоа руковођења, док вертикално напредовање подразумева стицање наредног чина/звања оперативног и непосредно вишег нивоа руковођења, као и напредовање на оперативни и непосредно виши ниво руковођења у стеченом чину/звању.

За разлику од Закона о систему плата запослених у јавном сектору, који предвиђа само хоризонтално напредовање у више платне разреде у оквиру исте платне групе, модел каријерног напредовања полицијских службеника

¹¹ Уредба о каријерном развоју полицијских службеника, „Службени гласник РС“, бр. 42/2018, 91/2018 и 69/2019

препознаје, дакле, хоризонтално и вертикално напредовање. Специфичност радних места у Министарству, огледа се и у томе што она не могу имати еквивалентна радна места у другим државним органима, због чега се не могу вредновати на исти начин као остатак система државне управе. У складу са специфичном природом полицијских послова, утврђеним правима и обавезама, правни положај запослених у полицији се разликује од начина на који је уређен статус запослених у осталим органима државне управе и државним органима. Полицијска овлашћења и послови (делатност), а самим тим и организација полиције, суштински се разликују од начина организовања и послова који се врше у другим министарствима.¹² Међутим, разлике у вршењу делатности полицијских послова, других унутрашњих послова који су у непосредној вези са полицијским и послова заштите и спасавања, у односу на делатности државних службеника и намештеника, утичу на специфично регулисање радноправног положаја запослених у Министарству.

Значај разврставања радних места огледа се у разрађивању радних дужности у оквиру радног места и стварању неопходних претпоставки за утврђивање критеријума за распоређивање, предвиђање потреба за кадровима, правилније оцењивање и напредовање, дефинисање програма стручног усавршавања и одређивање платних разреда.¹³ Уколико говоримо о полицијским службеницима, као категорији запослених у Министарству, они су даље разврстани на: полицијске службенике у статусу овлашћених службених лица (ОСЛ) и полицијске службенике у статусу лица на посебним дужностима (ПД) (чл. 10. ст. 2). Законом је дошло је „укидања“ поткатогеорије полицијских службеника у статусу лица на одређеним дужностима (ОД).

У погледу услова за стицање наредног чина/звања на извршилачком, односно руководећем радном месту (услови за хоризонтално напредовање), Закон о полицији и Уредба о каријерном развоју полицијских службеника захтевају кумулативну испуњеност четири услова: одговарајуће образовање; године стажа проведене у претходном чину/звању; успешно завршену стручну обуку за чин/звање и просечну трогодишњу оцену рада која не може бити нижа од „истиче се - 4“. Услови за напредовање на оперативни, односно непосредно виши ниво руковођења (вертикално напредовање), поред наведених услова, јесу још и успешно завршена стручна обука и успешно положен стручни испит за одговарајући ниво руковођења. Овакав модел каријерног напредовања, у складу је са стратешким актима Министарства, који указују да напредовање запослених мора бити засновано на транспарентним процедурама и принципу мериторности.

У односу на претходни модел каријерног напредовања запослених у Министарству (до усвајања Закона о полицији 2016. године), уведена је и новина у погледу година стажа које се (не)признају за напредовање у наредни

¹² Субошић, Д; Вукашиновић, Р. З; Статусна обележја полицијске организације у Србији, објављено у: *Безбедност*, бр. 4. Министарство унутрашњих послова, 2007. стр. 98.

¹³ Вукашиновић, Р. З; Оташевић, Б; Европски управни стандарди и унапређење службеничког система полиције у Републици Србији, објављено у: *Зборник радова „Европске интеграције: правда, слобода и безбедност“*, Криминалистичко-полицијска академија, Фондација „Ханс Зајдел“, Београд, 2016. стр. 74.

чин/звање. У том смислу, Законом о полицији прописано је да се у време потребно за напредовање у наредни чин/звање, не признаје време које је полицијски службеник провео на радном месту нижег степена стручне спреме. То практично значи да се полицијским службеницима не може одређивати чин/звање према укупном времену проведеном на раду у Министарству. Такође, Закон је прописао да се у време потребно за напредовање признаје само време које је полицијски службеник провео у претходном чину/звању. У том смислу, недвосмислена је и јасна намера законодавца да се чин/звање не може одређивати по основу чина/звања које је запослени стицао и губио током кретања кроз службу.

И до усвајања Закона о полицији и Уредбе о каријерном развоју полицијских службеника, оцењивање је представљало један од услова за каријерно напредовање полицијских службеника. Међутим, прописивањем просечне трогодишње оцене не мање од „истиче се - 4“, као неопходног услова за стицање наредног чина/звања, Закон о полицији наметнуо је императив изузетно високог учинка и потребу за остваривањем максималних резултата рада. Ово се сматра изузетним помаком у односу на претходни модел каријерног напредовања, који је предвиђао минималне захтеве у погледу годишњих оцена рада, имајући у виду чињеницу да је било довољно да полицијски службеник за последње две године пре стицања звања има само позитивне оцене.

Како је оцењивање основ за каријерни развој и напредовање полицијских службеника, али и инструмент контроле и мотивације запослених од стране руководиоца, Стратегијом управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова за период 2018-2023. године, препозната је потреба да се у наредном периоду препознају ефекти примене уведеног процеса оцењивања у циљу његовог унапређења и усавршавања у правцу мерења доприноса запослених остварењу организационог учинка. Основни циљ овог института јесте да помогне индивидуални развој запосленог, његове каријере и да пружи увид у потребу за његовим стручним оспособљавањем и усавршавањем. На овај начин би се омогућило да се препознају најквалитетнији, а они мање компетентни унапреде своје компетенције и резултате рада.¹⁴ Међутим, још увек не постоји потпуна усаглашеност система обука у Министарству са сегментом оцењивања радног учинка полицијских службеника.

Такође, једна од главних идеја Закона о полицији у области каријерног развоја полицијских службеника, јесте и указивање на потребу и значај константног стручног оспособљавања и стручног усавршавања полицијских службеника и њихово довођење у директну везу са могућношћу за даљим каријерним напредовањем. У том смислу, стручне обуке и стручни испити за чин/звање, као и стручне обуке и стручни испити за нивое руковођења, прописани су као неопходни услови за хоризонтално, односно вертикално напредовање полицијских службеника. У смислу члана 131. Закона о полицији, обука запослених у Министарству у сврху каријерног развоја, подразумева стицање и унапређење знања, вештина и ставова, са циљем повећања ефикасности и

¹⁴ Стратегија управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова за период 2018-2023. године, Београд, 2018. стр. 22.

ефективности у обављању полицијских и других унутрашњих послова и реализује се кроз стручно оспособљавање и усавршавање, у складу са програмом стручног усавршавања. Дакле, може се закључити да обука подразумева два компатибилна, али одвојена процеса – стручно оспособљавање и стручно усавршавање.

Стручно усавршавање запослених у Министарству представља континуирано унапређивање и развијање стечених као и усвајање нових знања, вештина и ставова, који су проистекли из праксе, научно истраживачког рада или нових нормативних уређења одређених области, с циљем законитог, ефикасног и безбедног обављања послова. Програм стручног усавршавања израђује организациона јединица надлежна за послове управљања људским ресурсима Министарства. Стручна обука за стицање наредног чина/звања у оквиру извршилачких радних места и у оквиру истог нивоа руковођења, спроводи се кроз Програм стручног усавршавања.¹⁵

Чланом 12. став. 3. Уредбе, прописано је да полицијски службеници који су у складу са Програмом стручног усавршавања полицијских службеника, похађали теоријску наставу и на годишњем тесту провере знања реализованом најкасније у претходној календарској години, остварили врло добар (4) или одличан (5) успех, сматра се да су успешно завршили стручну обуку, односно стручни испит за напредовање у виши чин/звање.

Потреба за успостављањем јасније везе између функције стручног оспособљавања и стручног усавршавања (обуке) са осталим функцијама управљања људским ресурсима, а посебно са функцијом напредовања у каријери, препозната је још Стратегијом развоја људских ресурса у Министарству унутрашњих послова 2014-2016. Стратегија је препознала проблем недовољног вредновања уверења и сертификата о завршеним обукама у оквиру Министарства унутрашњих послова или изван њега, као неопходних или битних услова у каријерном систему, али и недовољну координираност тадашње Управе за људске ресурсе и Управе за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку у мери која је неопходна за савремено управљање људским ресурсима.¹⁶

Потреба за континуираним стручним усавршавањем, добила је заслужено вредновање у процесу каријерног напредовања полицијских службеника. Значај стручног усавршавања за професионално обављање послова из надлежности Министарства, кроз стицање и унапређење знања, вештина, ставова и понашања, препознаје и Кодекс полицијске етике¹⁷. Такође, и у Стратегији развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018-2023. године, присутна је 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

¹⁵ Уредба о стручном оспособљавању и усавршавању у Министарству унутрашњих послова, "Службени гласник РС", бр. 42/2017, 56/2018, 34/2019, чл. 88.

¹⁶ Стратегија развоја људских ресурса у Министарству унутрашњих послова 2014-2016, Београд, 2014. стр. 5.

¹⁷ Кодекс полицијске етике, „Службени гласник РС“, број 17/2017

треба да допринесе свеукупном подизању оперативних способности припадника полиције, али и модернизацији рада полиције.¹⁸

Обука и перманентни развој запослених представљају један од основних елемената професионализације полиције у свим европским земљама, па се усваја модел „организације која учи“ („леарнинг организатион модел“).¹⁹ Од стручних и мотивисаних кадрова зависи и успешност обављања послова, остваривање организационих и стратешких циљева Министарства.

Нови модел каријерног напредовања успоставио је јасне и транспарентне процедуре за хоризонтално и вертикално напредовање, које онемогућавају дискриминацију и неједнако поступање. Закон о полицији не познаје више институт превременог и ванредног унапређења, који је претходни Закон о полицији предвиђао, а Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова детаљније регулисала. Укидањем института ванредног и превременог стицања непосредно вишег звања, укинута је дотадашња непопуларна пракса унапређења. Иако су услови за превремено и ванредно стицање звања били регулисани Законом о полицији, овај институт је пружао и могућност за неадекватно коришћење у пракси, с обзиром на то да се заснивао на дискреционом овлашћењу руководиоца при унапређењу.

Систем разврставања радних места према чиновима и звањима је карактеристика службеничког система полиције. Нови модел каријерног развоја и каријерног напредовања полицијских службеника, увео је и другачији систем чинова/звања полицијских службеника у статусу овлашћеног службеног лица (ОСЛ), полицијских службеника у статусу лица на посебним дужностима (ПД) и припадника ватрогасно-спасилачких јединица. У складу са новим системом чинова/звања, чиновни су одређени за полицијске службенике у статусу ОСЛ и припаднике ватрогасно-спасилачких јединица, док су звања одређена за полицијске службенике у статусу ПД. Нови систем чинова/звања имао је за последицу значајно смањене броја чинова/звања са средњим образовањем и високим образовањем у обиму од најмање 180 ЕСПБ бодова, са шест на три, што самим тим претпоставља и повећање броја година које полицијски службеник треба да проведе у чину/звању. До смањења броја чинова/звања, дошло је и код високог образовања у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, где је број чинова смањен са седам на шест, а број звања са шест на пет.

Према мишљењу Југовића и Симовића, претходни систем чинова и звања био је, у погледу њиховог броја и распона чинова/звања „доста еластичан, али истовремено и довољно чврст“. У прилог еластичности, они између осталог, истичу постојање по шест звања (чинова) у оквиру сваког степена стручне спреме, компатибилност у случају промене статуса. Истовремено истичу да је одређивање звања у распону од најмање два до највише шест за свако радно место, чинило систем и довољно чврстим.²⁰ У погледу распона чина/звања, чл.

¹⁸ Ристовић, С; Реформа полиције заснована на стратешким основама – Осврт на Предлог Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023., објављено у: *Безбедност*, Министарство унутрашњих послова, бр. 1/2018. Београд, стр. 92.

¹⁹ Neyroud, P; Beckley, A; *Policing, Ethics and Human Rights*, Willan Publishing, Portland, Oregon, USA, 2001. стр. 186.

²⁰ Југовић, С; Симовић, Д; Закон о полицији Републике Србије од 2016. године – критички преглед, објављено у: *Зборник радова Правног факултета Нови Сад*, бр. 1. 2016. стр. 82.

15. ст. 2. Уредбе, прописано је да се актом о унутрашњем уређењу и систематизацији за свако радно место ближе одређује распон чина/звања и то у распону од највише два систематизована чина/звања, осим за одређена радна места, за која се наведеним актом може одредити другачији распон чина/звања (радна места са средњим образовањем, дефицитарна радна места и сл).

Пажљивом анализом модела каријерног напредовања, може се запазити да нормативна регулатива у наведеној области иде у добром правцу и да је треба усавршавати на установљеним темељима. Уредбом се верификују специфичности обављања полицијских послова, примене полицијских овлашћења, мера и радњи, обављања других унутрашњих послова који су у непосредној вези са полицијским пословима и пословима заштите и спасавања. Неспорно је да се успостављеним системом каријерног напредовања афирмишу знање, стручност, резултати рада и стручно усавршавање полицијских службеника. Доследна примена усвојеног модела каријерног напредовања полицијских службеника, може имати и значајан утицај на мотивацију запослених у Министарству, с обзиром на то да је њиме успостављен транспарентан и јасан модел напредовања, који се заснива на објективним критеријумима.

Међутим, како увођење описаног модела каријерног развоја и напредовања не значи аутоматски и гаранције за његову ефикасну имплементацију, неопходно је предузети и додатне напоре у правцу развијања организационе културе, али и јачању свести и ставова запослених. Иако је реформу немогуће замислити без промене норми на основу којих се регулишу најважнија питања дате реформе, њен пун успех зависиће превасходно од тога да ли су и у којој мери прихваћене вредности које те норме штите и промовишу. Притом, итекако треба бити свестан чињенице да је реформа полиције у било ком сегменту изузетно сложен и тежак процес, нарочито уколико тај задатак подразумева промену укоренееног система вредности и веровања полицијских службеника.²¹

Закључак

Даље унапређење функције управљања људским ресурсима, између осталог, захтева развој и унапређење каријерног система, али и система оцењивања и система стручног оспособљавања и усавршавања, који су у непосредној вези са каријерним развојем и напредовањем полицијских службеника. Унапређење треба да буде засновано на резултатима квалитативних и квантитативних истраживања постојеће регулативе и праксе, на основу којих треба дефинисати неопходне правце промена. Иако су приметни напори и резултати остварени у погледу целокупног управљања људским ресурсима, интегрисањем принципа заслуга у све области управљања људским ресурсима у Министарству, што се наводи и у Извештају Европске комисије за 2018. годину, неопходно је наставити како са анализом усвојених решења и њиховим даљим унапређењем, тако и са њиховим приближавањем полицијским службеницима.

²¹ Кесић, З; Зекавица, Р; *Полицијска суккултура – стварност полицијске професије*, Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд, 2019. стр.199.

Постојећа нормативно-правна решења у области каријерног развоја и напредовања, у значајној мери обезбеђују адекватан оквир за правилан каријерни развој полицијских службеника, заснован на принципу управљања компетенцијама и резултатима рада. Правилан каријерни развој полицијских службеника, подразумева не само вертикално, већ и хоризонтално напредовање, односно кретање у служби, које им омогућава стицање додатних компетенција. У том смислу би требало унапређивати постојећи модел каријерног развоја, успостављањем квалитетног планирања развоја каријере полицијских службеника, нарочито оних који се истичу својим радом, понашањем и доприносом остваривању циљева Министарства.

Новоусвојеним моделом каријерног напредовања полицијских службеника, стручно усавршавање полицијских службеника путем одговарајућих обука је добило посебно место у процесу хоризонталног и вертикалног напредовања, чиме је успостављена непосредна веза између стручног усавршавања и каријерног напредовања, а успостављени су и строжи критеријуми за напредовање у погледу остварених резултата рада.

На основу свега изнетог, може се закључити да наведени систем није компатибилан са напредовањем у остатку система државне управе, имајућу и виду специфичну природу полицијског посла, разврставање запослених у Министарству на полицијске службенике, државне службенике и намештенике, специфичности радно-правног статуса полицијских службеника, компетенција за извршавање задатака и слично. Министарство је оваквим системом каријерног напредовања полицијских службеника, задржало и подржало специфичности које носи надлежност Министарства и полицијски послови у најширем смислу, у односу на остатак система државне управе.

Литература:

1. Jugović, S; Simović, D; *Zakon o policiji Republike Srbije od 2016. godine – kritički pregled*, objavljeno u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta Novi Sad*, br. 1. 2016. str. 71-85.
2. Kesić, Z; Zekavica, R; *Policijska supkultura – stvarnost policijske profesije*, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd, 2019.
3. Lojić, R; Ristić, V; Karović, S; *Razvoj liderske karijere*, objavljeno u: *Vojno delo – interdiciplinarni naučno-teorijski časopis*, br. 4, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, 2015.
4. Vukašinović, R. Z; Otašević, B; *Evropski upravni standardi i unapređenje službeničkog sistema policije u Republici Srbiji*, objavljeno u: *Zbornik radova „Evropske integracije: pravda, sloboda i bezbednost“*, Kriminalističko-policijska akademija, Fondacija „Hans Zajdel“, Beograd, 2016. str. 67-85.
5. Neyroud, P; Beckley, A; *Policing, Ethics and Human Rights*, Willan Publishing, Portland, Oregon, USA, 2001.
6. Ristović, S; *Reforma policije zasnovana na strateškim osnovama – Osvrt na Predlog Strategije razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova 2018-2023*. objavljeno u: *Bezbednost*, Ministarstvo unutrašnjih poslova, br. 1/2018. Beograd

7. Subošić, D; Vukašinović, R. Z; Statusna obeležja policijske organizacije u Srbiji, objavljeno u: *Bezbednost*, br. 4. Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2007.
8. Stevanović, O; *Bezbednosni menadžment*, Kriminalističko-policijska akademija, Zemun, 2016.
9. Stevanović, O; Subošić, D; Kekić, D; Politika upravljanja ljudskim resursima kao faktor sistema policijskog obrazovanja, objavljeno u: *Vojno delo*, vol 70. br. 4. 2018.
10. *Izveštaj Evropske komisije za 2018. godinu koji prati saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona – Saopštenje o politici proširenja EU za 2018. godinu*
11. *Kodeks policijske etike*, „Službeni glasnik RS“, broj 17/2017
12. *Okvir politike upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije*, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, 2017.
13. *Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova 2011-2016*, 2010.
14. *Strategija razvoja ljudskih resursa u Ministarstvu unutrašnjih poslova 2014-2016*, Beograd, 2014.
15. *Strategija upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova za period 2018-2023. godine*, Beograd, 2018.
16. *Zakon o policiji*, „Službeni glasnik RS“, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018
17. *Uredba o karijernom razvoju policijskih službenika*, „Službeni glasnik RS“, br. 42/2018, 91/2018 i 69/2019
18. *Uredba o stručnom osposobljavanju i usavršavanju u Ministarstvu unutrašnjih poslova*, „Službeni glasnik RS“, br. 42/2017, 56/2018, 34/2019

SYSTEM OF CAREER PROMOTION OF POLICE OFFICERS IN THE MINISTRY OF INTERIOR

Summary: The police profession is special in many ways. Above all, it is reflected in the specific knowledge and skills that members of the police profession acquire during formal education and training. Therefore, its members, who have opted for this honorable profession, should be provided with predictability of employment, but also of career development and promotion. Having recognized the importance and potential in terms of quality of education and training, the Ministry of Interior has established business cooperation with the Criminal Police University in the field of training of educational profiles for police jobs and thus ensured planned enrollment and education of personnel for the needs of the Ministry. This also enabled the individual career planning of highly educated police personnel. Also, the establishment of personnel planning of employees in the Ministry, which is based on monitoring the inflows and outflows of employees, ie the degree of fluctuation, has improved the career development planning.

The Law on Police and the Regulation on the Career Development of Police Officers established clear and objective criteria for the career promotion of police officers. A system has been put in place to enable advancement based on competencies and performance. The paper aims to present the career promotion system of police officers, following the adoption of the Police Act in 2016 and implementation of the Regulation on the Career Development of Police Officers after a little less than a year.

Key words: reform, career development, career promotion, vocational training, assessment