



NBP 2019, 24(1): 63–81

Primljen: 15. 11. 2018.  
Prihvaćen: 5. 3. 2019.

UDK: 343.85(497.11)  
351.74/.76  
doi:10.5937/nabepo24-19545

## REZULTATI I PROBLEMI POLICIJE OPŠTE NADLEŽNOSTI U SUZBIJANJU KRIMINALA

**Dragan Milidragović**

*Ministrastvo unutrašnjih poslova Republike Srbije*

**Nenad Milić**

*Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd*

**Sažetak:** Policijski poslovi koji se odnose na suzbijanje kriminala čine bitan sadržaj rada Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) Republike Srbije, pri čemu rezultati koji se ostvaruju na tom planu predstavljaju jedan od najvažnijih pokazatelja njegove efikasnosti. U suzbijanju kriminala učestvuju sve organizacione jedinice policije, obavljajući poslove iz svog delokruga. Delokrug rada organizacionih jedinica policije je različit, tako da se razlikuje i njihov doprinos suzbijanju kriminala. Policija opšte nadležnosti i kriminalistička policija svakodnevno preduzimaju mere i radnje usmerene ka suzbijanju kriminala. Ostale organizacione jedinice policije to čine u određenim slučajevima, obavljajući primarne poslove iz svog delokruga (na primer, saobraćajna policija, granična policija i dr.). Policija opšte nadležnosti predstavlja najbrojniji sastav MUP-a i svojom pozorničkom i patrolnom delatnošću na bezbednosnim sektorima neprekidno pokriva područje Republike Srbije. U radu se sagledava doprinos policije opšte nadležnosti u suzbijanju kriminala i ukazuje na neke probleme i mogućnosti unapređenja aktuelne prakse.

**Ključne reči:** policija, policija opšte nadležnosti, učinak policije, suzbijanje kriminala, analitička podrška, reforma policije.

### Uvod

Poslovi državne uprave koji se odnose na zaštitu života, lične i imovinske bezbednosti građana, sprečavanje i otkrivanje krivičnih dela i pronalaženje, hapše-

nje i privođenje učinilaca krivičnih dela nadležnim organima predstavljaju deo delokruga rada MUP-a Republike Srbije. Poslove iz svog delokruga MUP obavlja posredstvom organizacionih jedinica koje čine njegovu organizacionu struk-

1 milidragovicdragan@gmail.com  
2 nenad.milic@kpu.edu.rs

туру. Organizaciona struktura policije mora biti ustanovljena tako da odgovara potrebama bezbednosti ljudi i imovine na odgovarajućim područjima, kao i obavezi neposrednog, konkretnog i hitnog postupanja svuda gde se ukaže potreba za takvim postupanjem. Za obavljanje policijskih i drugih unutrašnjih poslova obrazovana je Direkcija policije. U sastavu Direkcije policije se nalaze organizacione jedinice u sedištu – uprave, centri, jedinice, specijalna jedinica i posebne jedinice policije, i van sedišta – Policijska uprava za Grad Beograd, područne policijske uprave (u daljem tekstu: policijske uprave) i policijske stanice (član 22 Zakona o policiji<sup>3</sup>).

Na području policijske stanice se obrazuje *policijska ispostava* (ponegde i više njih), s policijskim odeljenjima ili bez njih u svom sastavu. Područje policijske ispostave je deo prostora gde policijski službenici policije opšte nadležnosti izvršavaju konkretne zadatke i poslove iz svoje nadležnosti, koji se manifestuje u vidu akcije odnosno aktivnosti policijske organizacije i preduzimanja raznovrsnih mera i radnji s ciljem obezbeđenja većeg stepena bezbednosti na lokalnom području (Milić, 2010: 117). Mere i radnje koje preduzima policija opšte nadležnosti u suzbijanju kriminala najvećim delom se sprovode u vidu pozorničke i/ili patrolne i operativne delatnosti.

Osim policijskih službenika opšte nadležnosti, na teritoriji policijske stanice aktivnu ulogu u suzbijanju kriminala ostvaruju i policijski službenici kriminalističke policije. Kriminalistička policija je odgovorna za izvršavanje i organizovanje poslova u otkrivanju i suzbijanju svih oblika organizovanog kriminala, kao i za prevenciju i suzbijanje ostalih oblika kriminala i, s tim u vezi, planira

<sup>3</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br. 6/2016 i 24/2018.

i organizuje blagovremeno informisanje i izveštavanje, koordinaciju rada službi i primenu operativno-tehničkih i taktičkih mera radi rasvetljavanja i dokumentovanja svih krivičnih dela u skladu sa zakonom. U nekim policijskim stanicama su formirani odseci a u nekim grupe za suzbijanje kriminala.<sup>4</sup>

Uređenje vrste i načina obavljanja poslova policije opšte nadležnosti definisano je *Uputstvom o načinu organizovanja i vršenja unutrašnjih poslova na bezbednosnom sektoru* (u daljem tekstu: Uputstvo). Uputstvo je doneto 1997. godine na osnovu tada važećeg Zakona o unutrašnjim poslovima. Od tog perioda pa do danas promenjena je normativna regulativa (doneti su novi zakoni o policiji s kasnijim izmenama i dopunama 2005. i 2016. godine<sup>5</sup>), uspostavljena je nova organizaciona struktura MUP-a, doneti su mnogi novi podzakonski akti, a promenjeni su i uslovi i okolnosti obavljanja policijskih poslova. Jedan deo poslova predviđen Uputstvom nije više u delokrugu rada policije opšte nadležnosti. Na primer, poslovi bezbednosti saobraćaja na putevima u potpunosti su u nadležnosti Uprave saobraćajne policije (Milidragović, 2016: 38). Sve navedene promene iziskuju donošenje novog uputstva, u kojem bi se precizirali poslovi i zadaci policije opšte nadležnosti i način njihovog obavljanja. Takvo uputstvo do danas nije doneto.

Policija opšte nadležnost preduzima samostalno ili u saradnji s kriminalističkom policijom raznovrsne mere i radnje s ciljem suzbijanja kriminala (na primer,

<sup>4</sup> U Policijskoj upravi za Grad Beograd obrazovane su uprave (Uprava kriminalističke policije, Uprava policije i druge), dok su u područnim policijskim upravama obrazovana odeljenja (Odeljenje kriminalističke policije, Odeljenje policije i dr.).

<sup>5</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br. 101/05, 63/09 – US i 92/11 i Službeni glasnik Republike Srbije, br. 62/16 i 24/2018.



načelnik policijske uprave može da odredi radnike kriminalističke policije za suzbijanje kriminala na bezbednosnim sektorima). Uputstvom o načinu rada organizacionih jedinica policije na suzbijanju kriminaliteta<sup>6</sup> (u daljem tekstu: Uputstvo o načinu rada) izvršena je podela nadležnosti tako da se u delokrugu rada policije opšte nadležnosti nalazi manji broj krivičnih dela opšteg kriminala<sup>7</sup>.

Trenutno, policija opšte nadležnosti obavlja sledeće poslove i zadatke na bezbednosnom sektoru: preventivno postupanje, represivno postupanje, održavanje javnog reda, obezbeđenje javnih skupova, određenih ličnosti i objekata, pružanje policijske pomoći državnim organima i drugim pravnim licima, postupanje prema naredbama i zamolnicama nadležnih sudova i drugih državnih organa, bezbednost učenika u školama, kontrola kretanja i boravka stranaca i bezbednosne provere. Na osnovu prethodno navedenog je očigledno da pripadnici policije opšte nadležnosti

obavljaju mnogo širi krug poslova nego pripadnici kriminalističke policije, koji se specijalizuju za suzbijanje kriminala. Visok nivo specijalizacije u policiji obezbeđuje mnoge prednosti, kao što su utvrđivanje odgovornosti za izvršavanje pojedinih zadataka, poboljšanje nivoa obuke, stvaranje eksperata, kvalitetnije obavljanje policijskih poslova i drugo. Međutim, specijalizacija ima i svoje nedostatke – ograničena upotrebljivost kadra, sužavanje interesovanja za celinu radnog procesa i ciljeva organizacije i drugo (Cvetković, 2010: 112).

Tako, na primer, danas postoji saglasnost o tome da je primena koncepta rada policije u zajednici jedan od najvažnijih prioriteta u reformi policije. U osnovi tog koncepta se nalazi ideja o neophodnosti veće saradnje policije i građana, koja treba da doprinese efikasnom uočavanju i rešavanju bezbednosnih problema, uključujući i probleme kriminala. Međutim, poslovi i zadaci koji se odnose na implementaciju tog koncepta u isključivoj su nadležnosti policije opšte nadležnosti. Kao da dobri odnosi između policije i zajednice nisu značajni i za poslove kriminalističke policije, pa se od nje i ne očekuje da ulaže napore u smislu preventivnog delovanja, pridobijanja poverenja i izgradnje partnerskih odnosa s građanima i drugo. Zanimljivo je činjenica da su saznanja dobijena od građana često presudno važna za otkrivanje i rasvetljavanje krivičnih dela, bez obzira na to da li tu aktivnost sprovodi policija opšte nadležnosti ili kriminalistička policija. Rad kriminalističke policije se shvata isključivo kao postdeklentan jer se od nje očekuje da rasvetljava krivična dela, dok joj je saradnja s građanima neophodna tek koliko da se prikupe informacije značajne za kriminalističku obradu konkretnog krivičnog dela. Kako partnerstvo policije i građana

6 Tačka 18 Uputstva o načinu rada, donetog u martu 2002. godine.

7 Delokrug rada policije opšte nadležnosti, u skladu s tačkom 18 Uputstva o načinu rada, odnosi se na suzbijanje sledećih krivičnih dela: povreda slobode kretanja i nastanjivanja; nasilje u porodici; služenje alkoholnih pića maloletnim licima; pustošenje šuma; šumska krađa; nezakonit lov; nezakonit ribolov; uništenje, oštećenje ili uklanjanje znakova kojima se upozorava na opasnost; neučestvovanje u otklanjanju opšte opasnosti; sprečavanje nereda na sportskim takmičenjima ili javnom skupu; zloupotreba znaka za pomoć ili za opasnost; ometanje verskih obreda; povreda groba; krađa; teške krađe – koje su iz krađe prerasle u tešku krađu zbog vrednosti ukradenih predmeta; teške krađe izvršene obijanjem trafika, vikendica, šupa, podruma i slično; teške krađe motornih vozila i iz njih; sitna krađa; utaja i prevara; uništenje i oštećenje tuđe stvari; ugrožavanje opasnim oruđem pri tuči ili svadi; ugrožavanje sigurnosti; nasilničko ponašanje; laka telesna povreda; krivična dela koja se odnose na nezakonitu proizvodnju i držanje, nošenje i promet oružja i eksplozivnih materija i municije; krivična dela izvršena na štetu ovlašćenih službenih lica i krivična dela iz čl. 209 i 210 Zakona o vodama (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 30/2010, 93/2012 i 101/2016).



nije jednosmeran proces, u smislu da se od građana samo traže informacije a da se, pritom, ne pokazuje interesovanje za identifikaciju i rešavanje njihovih (lokalnih) bezbednosnih problema, informativni potencijal zajednice nije iskorišćen u dovoljnoj meri.

Takođe, treba imati u vidu i situacije kada ne postoje koordinacija i saradnja između radnika kriminalističke policije i njihovih kolega u uniformi – policajaca na pozorničkom i patrolnom rejonu. Može se desiti da pripadnici kriminalističke policije prikupe saznanja o određenim krivičnim delima koja su se dogodila na konkretnom bezbednosnom sektoru/pozorničkom rejonu i da sprovede aktivnosti radi njihovog rasvetljavanja, a da o tome ništa ne znaju „teritorijalni” policijski službenici (vođa sektora, policajac pozornik) (Milić, 2017: 283). Istovremeno su moguće i situacije

da pripadnici policije opšte nadležnosti imaju informacije o licima i događajima koji su značajni za rad kriminalističke policije, ali da je o tome ne obavestavaju.

Ako se ima u vidu da na teritoriji Republike Srbije krivična dela opšteg kriminala čine 90% ukupnog broja krivičnih dela<sup>8</sup>, da je značajan broj tih krivičnih dela u delokrugu rada policije opšte nadležnosti, da su pripadnici policije opšte nadležnosti najbrojniji deo policijske organizacije, koji je, po pravilu, najmanje obučan (neophodna osnovna policijska obuka), edukovan (neophodno minimalno formalno obrazovanje – srednja škola) i plaćen, s pravom se postavlja pitanje njihovog doprinosa suzbijanju kriminala.

<sup>8</sup> Krivična dela privrednog kriminala čine oko 8%, dok su krivična dela visokotehnološkog i ekološkog kriminala zastupljena pojedinačno s manje od 1% (Đurđević, 2017).

## 1. Statistički pokazatelji o učinku policije opšte nadležnosti u suzbijanju kriminala

### 1.1. Policijske evidencije kao izvor podataka o kriminalu

Tradicionalno značajnim izvorom sekundarnih podataka o kriminalu smatraju se statističke evidencije koje vode zvanični organi zaduženi za njegovu kontrolu. S obzirom na prirodu organa koji ih prikupljaju i na vrstu podataka, razlikuju se evidencije policije, evidencije tužilaštva i evidencije suda. U evidencijama policije evidentiraju se podaci o krivičnim delima koja su prijavljena policiji ili koja je policija otkrila. U odnosu na ostale vrste evidencija, u njima se nalazi najviše jedinica. Evidencije tužilaštva se odnose na podignuta optuženja protiv učinilaca krivičnih dela. Njih je uvek manje od krivičnih prijava, jer

krivična prijava može biti odbačena ili istraga može biti prekinuta ili obustavljena. Evidencija pravosnažno osuđenih lica označava se kao sudska (Ignjatović, 2011: 53–55).

Statistički podaci o kriminalu, koje prikuplja i vodi policija, jedan su od osnovnih parametara za procenu obima i svojstava tog fenomena, koja je istovremeno jedno od ključnih polazišta za izradu bezbednosne procene za određeno područje. Imajući to u vidu, policijski podaci o kriminalu trebalo bi da budu osnov za planiranje težišnih zadataka i aktivnosti države u sprečavanju i suzbijanju te pojave. Isto tako, podjednako



je važno i da statistika o kriminalu bude sredstvo za merenje efikasnosti i efektivnosti organizacionih jedinica policije (Marković *et al.*, 2017: 310). Međutim, u svakom od navedenih aspekata, podacima iz policijskih evidencija treba pristupati s određenim oprezom. Naime, one ne samo da ne daju stvaran prikaz obima kriminala – što zbog tamne brojke kriminala, što zbog prakse da se krivična dela sklanjaju „sa strane” u tzv. pomoćne evidencije dok se ne rasvetle, već se i učinak policijske organizacije u njegovom suzbijanju ne prikazuje objektivno zbog želje da se prikaže što bolja efikasnost u

radu, pre svega u delu koji se odnosi na prikaz broja/procenta rasvetljenih krivičnih dela. Tako se u praksi dešava da policija podnosi krivične prijave bez odgovarajućih dokaza, što se u policijskim evidencijama evidentira kao rasvetljeno krivično delo. Tužilaštva te prijave odbacuju, ali se krivično delo i dalje vodi kako „rasvetljeno” kako se procenat rasvetljenih krivičnih dela ne bi smanjio.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Pored navedenog, u praksi policije su zabeleženi i drugi načini za prikazivanje boljeg učinka policije u suzbijanju kriminala. Više o tome kod Milića i saradnika (Milić, Milidragović, 2016: 112–123) i kod Markovića i saradnika (Marković *et al.*, 2017: 309–330).

## 1.2. Učinak policije opšte nadležnosti u suzbijanju kriminala – statistički prikaz

Krivična dela koja su poznata policiji – u smislu da su ih prijavili građani ili drugi subjekti, odnosno da su za njihovo postojanje policijski službenici saznali svojom aktivnošću, označavaju se kao *evidentirana krivična dela*. Osim broja evidentiranih krivičnih dela, iz aspekta ocene učinka organizacionih jedinica policije naročito su značajne dve (pod) grupe krivičnih dela. Prvu grupu čine krivična dela koja su izvršili NN učinioci i koja zahtevaju kriminalističko-istražni rad s ciljem pronalaženja tih učinilaca i obezbeđivanja dokaza. Pod pretpostavkom da su njihovi učinioci otkriveni i dokazi obezbeđeni, takva krivična dela se označavaju kao *rasvetljena*. U suprotnom, reč je o nerasvetljenim krivičnim delima. Drugu grupu čine krivična dela čiji je izvršilac odmah poznat prilikom saznavanja za krivično delo (na primer, lišenje slobode *in flagranti*) – takva krivična

dela se označavaju kao *otkrivena krivična dela*<sup>10</sup>. Učinak celokupne policijske organizacije, organizacionih jedinica pa i policijskih službenika meri se procentom rasvetljenih i brojem otkrivenih krivičnih dela. Iako navedeni indikatori učinka imaju određene nedostatke, oni su značajan činilac organizacionog (organizaciona struktura) i funkcionalnog (poslovi) dimenzioniranja policijske organizacije. Kao takvi, značajni su za sagledavanje uloge policije opšte nadležnosti u suzbijanju kriminala.

<sup>10</sup> Krivična dela se mogu otkriti operativnim radom policije (na primer, krivično delo neovlašćene proizvodnje i stavljanja u promet opojnih droga iz člana 246 Krivičnog zakonika), prijavom građana i zaticanjem učinioca neposredno nakon učinjenog krivičnog dela. Statističke evidencije ne sadrže podatke o načinu na koji je krivično delo otkriveno, odnosno načinu na koji se saznalo za izvršenje krivičnog dela – da li prijavom građana i drugih subjekata ili operativnim radom policije.



### 1.2.1. Rasvetljena krivična dela

Nakon izvršenog krivičnog dela od strane NN učinioca, policija preduzima raznovrsne mere i radnje kako bi prikupila odgovarajuće dokaze, neophodne za podnošenje krivične prijave. Podnošenjem krivične prijave nadležnom tužilaštvu, takva krivična dela se u policijskim evidencijama prikazuju kao *rasvetljena krivična dela*.

U periodu 2014–2017. godine kriminalistička policija samostalno je rasvetlila 17,57% krivičnih dela, dok je poli-

cija opšte nadležnosti u istom periodu samostalno rasvetlila 16,80% krivičnih dela. Policija opšte nadležnosti i kriminalistička policija, pored samostalnog rada, zajednički preduzimaju mere i radnje radi rasvetljavanja krivičnih dela. Tako je u posmatranom periodu zajedničkim radom policije opšte nadležnosti i kriminalističke policije rasvetljeno 9,89% krivičnih dela. Ostale organizacione jedinice policije (saobraćajna policija, granična policija i druge) rasvetlile su 8,61% krivičnih dela (tabela 1).

**Tabela 1:** Ostvareni rezultati u rasvetljavanju krivičnih dela na području Republike Srbije u periodu 2014–2017. godine

Godina	Ukupno evidentiranih krivičnih dela		Ukupan broj krivičnih dela sa NN učiniocem		Krivična dela koja je rasvetlila policija opšte nadležnosti	
2017	91.570		46.617	50,91%	8.565	18,37%
2016	93.891		51.955	55,34%	9.744	18,75%
2015	98.840		57.006	57,68%	8.767	15,38%
2014	103.125		63.142	61,23%	9.266	14,67%
PROSEK (2014–2017)			54.680	55,79%	36.342	<b>16,80%</b>

  

Godina	Krivična dela koja je rasvetlila kriminalistička policija		Zajednički rasvetljena krivična dela		Dela koja su rasvetlile ostale organizacione jedinice		Ukupno rasvetljenih krivičnih dela	
2017	8.420	18,06%	5.448	11,69%	3.471	7,45%	25.904	55,57%
2016	9.533	18,35%	5.344	10,29%	3.920	7,54%	28.541	54,93%
2015	9.840	17,26%	5.440	9,54%	5.504	9,66%	29.551	51,84%
2014	10.493	16,62%	5.080	8,05%	6.191	9,80%	31.030	49,14%
PROSEK (2014–2017)	38.286	<b>17,57%</b>	21.312	<b>9,89%</b>	19.086	<b>8,61%</b>	115.026	<b>52,87%</b>

Na osnovu navedenih podataka se može zaključiti da su najveći broj krivičnih dela sa NN učiniocem rasvetlile kriminalistička policija i policija opšte nadležnosti (84% od ukupnog broja ra-

svetljenih krivičnih dela), pri čemu je učinak policije opšte nadležnosti i kriminalističke policije skoro izjednačen (16,80% i 17,57% od ukupnog broja krivičnih dela sa NN učiniocem).



### 1.2.2. Ostvareni rezultati u hvatanju učinilaca u toku ili neposredno nakon izvršenja krivičnog dela

Pored preduzimanja mera i radnji u otkrivanju i rasvetljavanju krivičnih dela, značajne rezultate u suzbijanju kriminala policija ostvaruje i u hvatanju učinilaca u toku ili neposredno nakon izvršenja krivičnog dela. Hvatanje učinilaca tokom ili neposredno nakon izvršenja krivičnog dela može biti pokazatelj dobre operativne pokrivenosti prostora (na pravom mestu u pravo vreme). U takvim situacijama, sprečavanje izvršenja krivičnog dela i eventualno hvatanje učinioaca nisu samo posledica njegove preterane neopreznosti, neiskustva ili spleta po njega nesrećnih okolnosti već, kako ističe Simonović, i rezultat dobrog analitičkog (i operativnog – dodali autori) rada, kojim je omogućeno formiranje prognoznih verzija o objektima koji bi, s velikim stepenom verovatnoće, mogli biti napadnuti u budućnosti, odnosno o

određenim licima kao mogućim učinio-cima i slično (Simonović, 2012: 24).

U periodu od 2014. do 2017. godine, policija opšte nadležnosti samostalno je hvatala u proseku 28,64% učinilaca u toku ili neposredno nakon izvršenja krivičnog dela, dok je kriminalistička policija hvatala prosečno 32,65% učinilaca krivičnih dela. Ove dve organizacione jedinice su zajedničkim aktivnostima u navedenom periodu hvatale u proseku 16% učinilaca u toku ili neposredno nakon izvršenja krivičnog dela, dok su ostale organizacione jedinice prosečno hvatale 22,8% učinilaca (tabela 2). Kada je reč o hvatanju učinilaca u toku ili neposredno nakon izvršenja krivičnog dela, mogu se uočiti značajniji doprinos kriminalističke policije (razlika je očiglednija ako bi se zanemarila 2014. godina) i značajnije angažovanje ostalih organizacionih jedinica policije.

**Tabela 2:** Ostvareni rezultati u hvatanju izvršilaca u toku ili neposredno nakon izvršenja krivičnog dela

Godina	Policija opšte nadležnosti		Kriminalistička policija		Zajednički rad policije opšte nadležnosti i kriminalističke policije		Ostale organizacione jedinice		Ukupno uhvaćenih izvršilaca krivičnih dela
	Broj	Procent	Broj	Procent	Broj	Procent	Broj	Procent	
2017	2.286	28,74%	2.646	33,27%	1.486	18,68%	1.535	19,30%	7.953
2016	1.859	26,25%	2.528	35,70%	1.372	19,37%	1.322	18,66%	7.081
2015	1.561	25,97%	1.996	33,21%	865	14,39%	1.588	26,42%	6.010
2014	1.897	33,58%	1.606	28,42%	632	11,55%	1.514	26,80%	5.649
PROSEK		28,64%		32,65%		16%		22,8%	100%



### 1.2.3. Analiza rezultata

Aktivnostima svih organizacionih jedinica policije u periodu 2014–2017. godine rasvetljeno je u proseku 52,87% krivičnih dela. Posmatrajući doprinos organizacionih jedinica policije, uočava se da su policija opšte nadležnosti i kriminalistička policija u posmatranom periodu samostalno rasvetlile približno isti broj krivičnih dela (policija opšte nadležnosti 16,80%, kriminalistička policija 17,57%). Takođe se može uočiti tendencija rasta njihove efikasnosti (policija opšte nadležnosti za 3,7%, a kriminalistička policija za 1,44%), pri čemu je njihov učinak u 2016. i 2017. godini gotovo izjednačen (policija opšte nadležnosti 18,75% u odnosu na 18,37%, a kriminalistička policija 18,35% u odnosu na 18,06%). Statistički podaci takođe pokazuju jasnu tendenciju rasta broja zajednički rasvetljenih krivičnih dela (+3,64%) u posmatranom periodu. S druge strane, primetan je pad broja rasvetljenih krivičnih dela od strane drugih organizacionih jedinica policije (–2,35%).

Prethodno prikazani podaci se odnose na teritoriju Republike Srbije i, kao takvi, daju zbirnu sliku koja, osim aktivnosti kriminalističke policije na lokalnom nivou (područna policijska uprava), obuhvata i aktivnosti različitih linijskih organizacionih jedinica u sastavu Uprave kriminalističke policije<sup>11</sup>. Posmatrajući podatke koji se odnose na lokalni nivo, može se zapaziti da policija opšte nadležnosti rasvetljava značajno

11 U sastavu Uprave kriminalističke policije nalaze se Služba za borbu protiv organizovanog kriminala, Služba za suzbijanje kriminala, Služba za otkrivanje ratnih zločina, Služba za specijalne istražne metode, Služba za borbu protiv terorizma i ekstremizma, čijim se aktivnostima otkrivaju i rasvetljavaju krivična dela na području Republike Srbije.

veći broj krivičnih dela od kriminalističke policije. Policija opšte nadležnosti, u gradovima Novi Sad, Niš, Kragujevac, Čačak, Kraljevo, Leskovac, Pančevo, Šabac, Subotica, Užice, Zaječar, Vranje, Sombor, Smederevo, Novi Pazar, Prijepolje i Pirot, tokom 2017. odnosno 2016. godine, u skladu s tačkom 18 Uputstva o načinu rada, bila je ukupno zadužena sa 9.947 (10.880) krivičnih dela koja su izvršili NN učinioci a kriminalistička policija sa 4.659 (5.826) krivičnih dela, dok su ostale organizacione jedinice policije u istom periodu bile zadužene sa 396 (377) krivičnih dela (tabela 3)<sup>12</sup>.

12 Statistički podaci o učinku policije opšte nadležnosti, kriminalističke policije i drugih organizacionih jedinica policije u suzbijanju kriminala mogu se sagledati samo u gradovima koji su sedišta područnih policijskih uprava, pošto se u evidencijama MUP-a o kriminalu samo u tim gradovima razvrstavaju podaci o učinku policije opšte nadležnosti, kriminalističke policije i drugih organizacionih jedinica u suzbijanju kriminala. Ti podaci se ne evidentiraju na nivou cele policijske uprave niti na nivou policijskih stanica u njenom sastavu (izvan sedišta policijske uprave). Predstavljeni uzorak je određen na osnovu teritorijalne distribucije i veličine gradova u Srbiji (zastupljenost većih i manjih gradova iz svih delova Srbije koji su sedišta policijskih uprava), kao i broja takvih gradova u odnosu na njihov ukupan broj (17 gradova u odnosu na 27 gradova sedišta policijskih uprava). Prostorna distribucija, veličina i broj gradova iz Srbije čine ovaj uzorak reprezentativnim, tako da se na osnovu njega mogu sagledati podaci o učinku organizacionih jedinica policije u suzbijanju kriminala i doneti određeni zaključci. Analiza na lokalnom nivou obuhvata ostvarene rezultate u suzbijanju kriminala u 2016. i 2017. godini. Pošto u statističkim podacima MUP-a o učinku organizacionih jedinica u suzbijanju kriminala za Grad Beograd nisu sadržani podaci o zaduženju policije opšte nadležnosti, kriminalističke policije i drugih organizacionih jedinica sa krivičnim delima koja su izvršili NN učinioci već je samo iskazan ukupan broj evidentiranih i rasvetljenih krivičnih dela, u tabeli 3 nisu prikazani podaci za Grad Beograd.





Tabela 3: Ostvareni rezultati na području pojedinih gradova u Republici Srbiji

Gradovi	Ukupno evidentirano kriv. dela	Ukupan broj kriv. dela sa NN učincem	Policija opšte nadležnosti		Kriminalistička policija		Zadužile ostale organizacione jedinice	Ukupno rasvetljeno (policija/krim. policija)
			Zadužila	Rasvetlila	Zadužila	Rasvetlila		
Novi Sad	7.608	4.368	3.394	1.463	869	475	105 (2,40%) 81 (1,73%)	45,88% 43,90%
	2017. godina	7.760	4.672	(77,70%) 3.509	(43,10%) 1.475	(19,89%) 1.082		
Niš	3.569	1.939	1.333	755	585	365	21 (1,08%) 21 (0,96%)	58,43% 62,72%
	2017. godina	3.760	2.186	(68,74%) 1.418	(56,64%) 892	(30,17%) 747		
Kragujevac	1.795	436	214	128	218	139	4 (0,91%) 4 (0,44%)	61,70% 60,76%
	2017. godina	2.246	897	(49,08%) 417	(59,81%) 246	(50%) 476		
Čačak	1.127	444	318	207	115	81	0 0	64,86% 54,00%
	2017. godina	1.350	639	(71,62%) 398	(65,09%) 175	(25,90%) 239		
Kraljevo	1.553	961	581	283	353	185	27 (2,80%) 29 (3,07%)	49,00% 41,68%
	2017. godina	1.479	943	(60,45%) 594	(48,70%) 227	(36,73%) 320		
Leskovac	1.562	757	537	392	194	141	24 (3,17%) 34 (4,94%)	70,40% 66,52%
	2017. godina	1.561	687	(70,93%) 459	(72,99%) 344	(25,62%) 191		
Pančevo	1.727	1.004	611	301	385	185	8 (0,79%) 10 (0,88%)	48,40% 47,31%
	2017. godina	1.884	1.135	(60,85%) 504	(49,26%) 230	(38,34%) 621		
Šabac	1.309	657	273	183	328	196	56 (8,52%) 62 (9,15%)	57,68% 63,66%
	2017. godina	1.305	677	(41,55%) 314	(67,03%) 213	(49,92%) 301		
Subotica	2.723	2.006	1.328	335	575	318	103 (5,13%) 72 (3,27%)	32,55% 31,18%
	2017. godina	2.905	2.197	(66,20%) 1.462	(26,73%) 394	(28,66%) 663		
Užice	704	266	140	98	116	88	10 (3,75%) 13 (3,85%)	69,93% 67,65%
	2017. godina	713	337	(52,63%) 176	(70%) 115	(43,60%) 148		
Zaječar	837	371	225	142	142	118	4 (1,07%) 1 (0,20%)	70,08% 61,91%
	2017. godina	949	491	(60,64%) 332	(63,11%) 175	(38,27%) 158		
Vranje	713	261	113	70	144	94	4 (1,53%) 1 (0,37%)	62,83% 67,65%
	2017. godina	782	269	(43,29%) 138	(61,95%) 95	(55,17%) 130		
Sombor	1.133	451	255	164	187	105	9 (1,99%) 24 (4,18%)	59,64% 62,71%
	2017. godina	1.118	574	(56,54%) 309	(64,31%) 207	(41,46%) 241		
			(53,83%)	(66,99%)	(41,98%)	(63,48%)		



<b>Smederevo</b> 2017. godina 2016. godina	1.457	656	366 (55,79%)	225 (61,48%)	280 (42,68%)	155 (55,36%)	10 (1,52%)	57,92%	
	1.599	779	489 (62,77%)	280 (57,26%)	282 (36,20%)	170 (60,28%)	8 (1,02%)	57,76%	
<b>Novi Pazar</b> 2017. godina 2016. godina	1.178	196	93 (47,44%)	73 (78,49%)	94 (47,95%)	61 (64,89%)	9 (4,59%)	68,36%	
	1.171	258	123 (47,67%)	97 (78,86%)	120 (46,51%)	88 (73,33%)	15 (5,81%)	71,70%	
<b>Prijepolje</b> 2017. godina 2016. godina	434	45	19 (42,22%)	16 (84,21%)	26 (57,77%)	19 (73,08%)	0	77,77%	
	429	44	9 (20,45%)	5 (55,56%)	35 (79,54%)	23 (65,71%)	0	63,63%	
<b>Pirot</b> 2017. godina 2016. godina	503	197	147 (74,61%)	107 (72,79%)	48 (24,36%)	39 (81,25%)	2 (1,01%)	74,11%	
	604	303	229 (75,57%)	179 (78,17%)	72 (23,76%)	61 (84,72%)	2 (0,66%)	79,20%	
<b>Ukupno</b>	2017	29.932	15.015	9.947 (66,24%)	4.942 (49,68%)	4.659 (31,02%)	2.764 (59,32%)	396 (2,63%)	49,21%
	2016	31.615	17.088	10.880 (63,67%)	5.349 (49,16%)	5.826 (34,09%)	3.384 (58,08%)	377 (2,20%)	48,60%

S obzirom na veći broj zaduženih krivičnih dela, učinak policije opšte nadležnosti u posmatranom periodu, izražen brojem rasvetljenih krivičnih dela, bio je bolji od učinka kriminalističke policije – policija opšte nadležnosti 4.942 odnosno 5.349, a kriminalistička policija 2.764 odnosno 3.384 krivična dela. Ako bi se posmatrao procenat rasvetljenih krivičnih dela, što je u policijskoj praksi indikator ostvarenog učinka policije u suzbijanju kriminala, onda je kriminalistička policija ostvarila bolji rezultat od policije opšte nadležnosti, rasvetlivši 59,32% odnosno 58,08% krivičnih dela, dok je policija opšte nadležnosti rasvetlila 49,68% odnosno 49,16% krivičnih dela (tabela 3).

Na republičkom nivou, policija opšte nadležnosti i kriminalistička policija su ostvarile približno iste rezultate u rasvetljavanju krivičnih dela, izraženo brojem odnosno procentom rasvetljenih krivičnih dela. Međutim, analizirajući podatke na lokalnom nivou (tabela 3), može se uočiti da je policija opšte nadležnosti bila zadužena (u skladu s tačkom 18 Uputstva o načinu rada) s većim brojem krivičnih dela od kriminalistič-

ke policije (policija opšte nadležnosti – 66,24% odnosno 63,67%, a kriminalistička policija – 31,02% odnosno 34,09% krivičnih dela sa NN učinocem), pri čemu je rasvetlila veći broj krivičnih dela (policija opšte nadležnosti – 4.942 odnosno 5.349, kriminalistička policija – 2.764 odnosno 3.384)<sup>13</sup>. Uočava se da je policija opšte nadležnosti bila zadužena sa oko 50% više krivičnih dela od kriminalističke policije. S obzirom na veći broj zaduženih krivičnih dela, policija opšte nadležnosti je uspela da, pored drugih poslova iz svog delokruga rada, rasvetli više krivičnih dela od kriminalističke policije, čime je pokazala svoj značaj i važnost u policijskoj organizaciji.

U praksi MUP-a Republike Srbije merenje učinka organizacionih jedinica

<sup>13</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova ne vodi objedinjenu evidenciju o broju zaduženih krivičnih dela kriminalističke policije i policije opšte nadležnosti, u skladu s tačkom 18 Uputstva. Zbog toga se nije mogao sagledati odnos zaduženih i rasvetljenih krivičnih dela na republičkom nivou, već se poredio ukupan broj rasvetljenih krivičnih dela na republičkom nivou, dok se na lokalnom nivou (uzorak od 17 gradova) poredio broj zaduženih i rasvetljenih krivičnih dela između ove dve organizacione jedinice. Podaci o broju zaduženih krivičnih dela sadržani su uglavnom u internim policijskim evidencijama koje se vode na lokalnom nivou.



policije u suzbijanju kriminala zasnovano je na procentu rasvetljenih krivičnih dela, pri čemu se ponekad zanemaruju broj zaduženih krivičnih dela i drugi činioci koji mogu uticati na bolji učinak (Milić, Milidragović, 2016: 115). Ako se posmatra samo *procenat rasvetljenih krivičnih dela* za sve navedene gradove, uočava se bolji učinak kriminalističke policije od policije opšte nadležnosti – 59,32% odnosno 58,08% naspram 49,68% odnosno 49,16%. Ako se posmatra *broj rasvetljenih krivičnih dela*, situacija je suprotna. Procenat rasvetljenih krivičnih dela ne sme i ne može biti jedino merilo efikasnosti organizacionih jedinica i njihovog doprinosa bezbednosti, a naročito ako se imaju u vidu postojeće nepravilnosti u praksi prilikom iskazivanja većeg procenta rasvetljenih krivičnih dela. Zbog toga bi doprinos jedne organizacione jedinice bezbednosti trebalo posmatrati kroz sve njene aktivnosti, na osnovu čega bi se mogli sagledati njena uloga i značaj u policijskoj organizaciji.

Policija opšte nadležnosti i kriminalistička policija su ostvarile rezultat od 50 i više procenata rasvetljenih krivičnih dela u većini navedenih gradova. Rezultat od 50 i više procenata rasvetljenih krivičnih dela predstavlja „prag prihvatljivosti” ostvarenih rezultata rada (rezultat ispod 50 procenata rasvetljenih krivičnih dela smatra se neuspehom, što za posledicu može imati smenu rukovodioca). Zbog

toga sve organizacione jedinice u policijskim upravama (policijske ispostave, stanice, odeljenja, odseci i grupe) nastoje da svojim radom, a u nekim slučajevima i primenom nedozvoljenih metoda, prebace „prag prihvatljivosti” (Milić, Milidragović, 2016: 119–120). Na primer, Marković i saradnici navode da policijske organizacije ne evidentiraju krivična dela s nepoznatim učiniocem čijim je izvršenjem pričinjena manja materijalna šteta, kao ni krivična dela koja ne zavrđuju pažnju javnosti. Ta krivična dela se evidentiraju u neakvim ličnim evidencijama. Na taj način se smanjuje broj krivičnih dela i prikazuje visok procenat rasvetljenih krivičnih dela, čime se stvara privid efikasnog sistema (Marković *et al.*, 2017: 327).

Učinak policije opšte nadležnosti i učinak kriminalističke policije odražavaju ukupno angažovanje policije u suzbijanju kriminala i oni su danas jedini pokazatelji stanja bezbednosti, iskazanog isključivo u rezultatima represivnog rada. Na veći doprinos policije opšte nadležnosti u suzbijanju kriminala i obavljanju drugih preventivnih aktivnosti već godinama unazad utiču u praksi postojeći problemi, o kojima će biti više reči u narednoj tematskoj celini.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Kada govori o ograničenjima policijskog rada, Subošić razlikuje ljudska (broj i kvalitet ljudi), materijalna (broj, kvalitet i ispravnost materijalnih sredstava), finansijska, prostorna, vremenska i informaciona (količina i pouzdanost informacija) ograničenja (Subošić, 2017: 111).

## 2. Problemi koji utiču na efikasnost policije opšte nadležnosti u suzbijanju kriminala

Policijski službenici policije opšte nadležnosti, zbog neprekidnog pokrivanja područja policijske ispostave, intenzivnih kontakata s građanima i nepo-

srednog uvida u probleme na svom patrolnom području, smatraju se „očima i ušima” celokupne policije. Od načina na koji obavljaju poslove iz svoje nadležno-



sti umnogome će zavisiti efikasnost policijske organizacije i odnosi policije i građana. Imajući sve navedeno u vidu, kao i činjenicu da policija opšte nadležnosti predstavlja najbrojniji sastav MUP-a, može se postaviti pitanje da li se efikasnost te organizacione jedinice policije u suzbijanju kriminala može poboljšati.

Odgovor na ovo pitanje treba tražiti u identifikaciji i rešavanju praktičnih problema koji umanjuju efikasnost policije

opšte nadležnosti u suzbijanju kriminala. Reč je o različitim organizacionim, stručnim, materijalnim i drugim problemima, među kojima se ističu preopterećenost drugim poslovima koji ih udaljavaju od zadataka prevencije i represije kriminala, neustaljenost policijskih službenika na bezbednosnim sektorima, nedostatak ili neadekvatan broj/manjak policijskih službenika u policijskim ispostavama i nepostojanje kvalitetne analitičke podrške radu policije.

## 2.1. Preopterećenost drugim poslovima

Ako se pođe od toga da je kriminal društveno štetna pojava i da je policija najistaknutiji subjekt u njegovom suzbijanju, a da su rezultati koje ona ostvaruje u tom pogledu najvažniji činilac efikasnosti njenog rada, sasvim je prirodno da poslovi prevencije i represije kriminala imaju dominantno mesto u radu njene najbrojnije komponente – policije opšte nadležnosti. Međutim, u policijskoj praksi to nije slučaj. Istraživanje koje su autori sprovedi 2011. godine na teritoriji dve najveće policijske uprave – Policijska uprava za Grad Beograd i Policijska uprava Novi Sad, na uzorku od 415 policijskih službenika opšte nadležnosti,<sup>15</sup> pokazalo je da 46% ispitanika

više od tri sata svog radnog vremena u toku dana utroši na uručenje presuda i poziva, odnosno rešavajući naredbe i zamolnice, obavljajući provere adresa i rešavajući druge zahteve sudova.

Do sličnih zaključaka su došli i drugi autori, kako oni iz struke tako i iz nauke. Kešetović je u svom istraživanju iz 2004. godine, na osnovu analize poslova koje obavljaju policijski službenici, zaključio da policija 60–80% svog radnog vremena provodi u obavljanju poslova koji nisu u vezi s kriminalom (Plačkov, 2008: 134). Analizirajući probleme rada policije na lokalnom području, Plačkov u svom istraživanju iz 2008. godine zaključuje da policijski službenici veći deo svog vremena provode obavljajući poslove koji nisu povezani s prevencijom i represijom kriminala i koji se odnose na postupanje prema naredbama i zamolnicama drugih državnih organa i drugih organizacionih jedinica policije (Plačkov, 2008: 134–135). Kada govori o poslovima koji policiju odvlače od poslova prevencije i represije kriminala, Simonović takođe skreće pažnju na „raznošenje poziva za sudove (policajci kao deset godina a 39% ispitanika preko deset godina radnog staža).

<sup>15</sup> Od ukupnog broja ispitanika, 260 policijskih službenika je radilo na teritoriji za koju je nadležna Policijska uprava za Grad Beograd (62% ispitanika), dok je 155 anketiranih policijskih službenika radilo u Policijskoj upravi Novi Sad (38% ispitanika). U strukturi anketiranih policijskih službenika u policijskim ispostavama najveći je broj policajaca – 73,3% ili 304 policajca, šefova (vođa) smena i pomoćnika šefova (vođa) smene je bilo 13,5% ili 56 anketiranih, a vođa i zamenika vođa sektora je bilo 13,3% odnosno 55 anketiranih. Najveći broj ispitanika (70%) imao je preko pet godina radnog iskustva u policiji. Činjenica da više od dve trećine ispitanika ima značajno radno iskustvo u policiji (pet i više godina) daje posebnu vrednost dobijenim rezultatima istraživanja (31% ispitanika ima od pet do



poštari” (Simonović, 2006: 409). Đorović u svom istraživanju strukture radnog vremena policijskih službenika iz 2010. godine, na uzorku od 100 policijskih službenika, zaključuje da svaki policijski službenik utroši oko 20% radnog vremena na rad po zamolnicama, zahtevima i naredbama drugih organa, dok na poslove suzbijanja kriminala utroši oko 14,3% svog radnog vremena (Đorović, 2011: 225–231). Ako se tome dodaju i drugi administrativni poslovi, poput provera za prijem u radni odnos i nabavku vatrenog oružja ili postupanja po zamolnicama drugih državnih organa (na primer, utvrđivanje adrese prebivališta), poslovi suzbijanja kriminala su često u drugom planu.

I pored činjenice da već dugi niz godina i teorija i praksa pružaju argumente u prilog tome da obavljanje navedenih poslova u značajnoj meri opterećuje policijske službenike i udaljava ih od poslova prevencije i represije kriminala, pre

svoga u urbanim sredinama, do danas nije bilo značajnijih promena u organizaciji policije kako bi se situacija izmenila i poboljšala. S obzirom na suštinu navedenih poslova, koji se po svojoj prirodi ne mogu svrstati u policijske i druge unutrašnje poslove, trebalo bi razmisliti o poveravanju tih poslova drugim državnim organima ili privatnim subjektima, koji bi ostvarivali profit od realizacije tih poslova.<sup>16</sup> Dok se to ne ostvari, treba težiti ka uvođenju drugačije preraspodele tih zadataka, u smislu da se oni poveravaju službenicima koji nemaju afinitet za poslove prevencije i represije kriminala, odnosno za saradnju sa zajednicom, ili koji nisu u mogućnosti da ih obavljaju na pravi način (na primer, zbog zdravstvenih razloga).

<sup>16</sup> U Republici Srpskoj, Federaciji Bosne i Hercegovine i na području Brčko distrikta Zakonom o sudskoj policiji osnovana je sudska policija koja, pored drugih mnogobrojnih poslova, postupa u skladu s naredbama i drugim zahtevima nadležnih sudova.

## 2.2. Nedovoljan broj policijskih službenika i njihovo neefektivno angažovanje

Organizacija rada u policijskoj ispostavi mora odgovarati potrebama bezbednosti ljudi i imovine na određenim područjima, kao i obavezi neposrednog, konkretnog i hitnog postupanja svuda gde je potrebno. Osnovni zahtev koji se postavlja pred komandira policijske ispostave jeste da obavljanje policijskih poslova organizuje tako da policijski službenici budu „na pravom mestu u pravo vreme”, spremni da zaštite život i imovinu građana. Nedovoljan broj ljudi i materijalno-tehničkih sredstava ne samo da otežava obavljanje zadataka iz oblasti prevencije i represije kriminala već i smanjuje brzinu izlaska na mesto

događaja, što je naročito važno u situacijama kada se od policijskih službenika očekuje da prekinu izvršenje krivičnog dela koje je u toku i time spreče nastupanje posledica, pruže pomoć žrtvi i liše slobode izvršioce. Isto tako, brzina izlaska na mesto događaja je presudna za očuvanje činjeničnog stanja (predmeta i tragova) ali i za bezbednost policajaca u situaciji kada treba pružiti pomoć kolegama u intervenciji. Pored toga, optimalan broj policijskih službenika omogućava ostvarivanje osnovnih prava iz radnog odnosa, kao što je pravo na nedeljni odmor, što utiče na kvalitet rada i moti-



vaciju zaposlenih<sup>17</sup>. Zbog toga je potrebno da se za područje policijske ispostave odredi (sistemizuje) optimalan broj policajaca i obezbedi dobra popunjenost sistemizovanih radnih mesta.

Međutim, u situaciji kada se zbog finansijskih (budžetskih) ograničenja ne može povećati broj policijskih službenika, organizovanje njihovog rada u skladu s principima efikasnosti i efektivnosti postaje primarni zadatak rukovodilaca policijske organizacije. Ako želi da ostvari optimalnu pokrivenost područja za koje je nadležna organizaciona jedinica policije, njen rukovodilac mora da pronađe optimalan odnos između veličine teritorije (uzimajući u obzir njene geografske, saobraćajne, demografske i druge karakteristike) i resursa kojima raspolaže u datom trenutku, kako bi ostvario maksimalnu brzinu izlaska pozornika i/ili patrole na mesto događaja (Milić, 2010: 120–121). Pritom je potrebno ostvariti i zadovoljavajuću učestalost obilazaka područja,

<sup>17</sup> Opširnije o značaju motivacije za obavljanje policijskih poslove videti kod Milidragovića i saradnika (Milidragović *et al.*, 2017).

kao i ujednačeno radno opterećenje policijskih službenika, zbog čega rukovodioci u policiji često pribegavaju intuiciji i iskustvu. Intuicija i iskustvo predstavljaju subjektivne činioce u procesu odlučivanja koji, iako nisu *a priori* pogrešni i imajući u vidu kompleksnost okruženja u kojem se ostvaruje policijska funkcija, često nisu dovoljan garant kvalitetnog odlučivanja odnosno valjane odluke. U savremenim uslovima se sve više insistira na primeni sistemskog, naučnog pristupa u odlučivanju (Milić, Subošić, 2013: 248). U situaciji kada ne postoji obaveza stručnog usavršavanja rukovodilaca (na primer, kursevi za rukovodioce), koji se na ta mesta često raspoređuju iako su neadekvatnog obrazovnog profila, ne preostaje im ništa drugo nego da svoje odluke zasnivaju na intuiciji i iskustvu. Takođe, zbog čestih promena rukovodilaca i nepostojanja dobrog sistema karijernog napredovanja, na rukovodeća mesta dolaze službenici koji imaju manje od deset godina radnog staža, što dovodi u pitanje uticaj prethodnog iskustva.

### 2.3. Neustaljenost policijskih službenika na bezbednosnim sektorima

Jedna od posledica nedovoljnog broja policijskih službenika odnosno neadekvatnog modela njihovog angažovanja jeste i njihovo često odsustvo s rejonu za koji su nadležni. Sve veći broj javnih skupova i drugih složenih zadataka, posebno onih s određenim rizikom, neminovno zahteva angažovanje većeg broja policijskih službenika. Zbog nemogućnosti da samostalno i koristeći sopstvene resurse izvršavaju sve te složene zadatke, područne organizacione jedinice dobijaju pomoć od drugih policijskih ispostava/uprava. Osim pružanja ispomoci

drugim organizacionim jedinicama, komandirima policijskih ispostava svakodnevno planiranje i organizovanje rada dodatno komplikuju i neraspoloživost određenog broja policijskih službenika po drugim osnovama (odmor, bolovanje, školovanje i drugo), kao i obaveze pružanja bezbednosne zaštite šticećenim ličnostima, čije mesto boravka nije na području njihove mesne nadležnosti.

Činjenica da se policijski službenici raspoređuju na zadatke izvan područja svojih stanica/sektora/rejona narušava princip ustaljenosti kao jednog od



najvažnijih principa rada policajaca na bezbednosnom sektoru. Princip ustaljenosti podrazumeva da policajac obavlja patrolnu i pozorničku delatnost isključivo na bezbednosnom sektoru za koji je određen. Samo policijski službenik koji je ustaljen na bezbednosnom sektoru može da dobro poznaje prilike i okolnosti na tom sektoru, da razvija obostrano poverenje i gradi dobre odnose s građanima, bez čije pomoći nema ni uspeha u suzbijanju kriminala. Vezivanje policajaca za određeno područje razvija njihova osećanja odgovornosti i pripadnosti tom delu zajednice i kreira podsticaje za njihovo angažovanje u rešavanju problema, s ciljem smanjenja kriminala i sprečavanja narušavanja javnog reda i mira na tom području. U suprotnom, policajci se distanciraju od bezbednosne problematike na tom području i, samim tim, njihovo prisustvo se depersonalizuje, odnosno onemogućava se personalizovanje odgovornosti policajaca za određenu teritoriju (Simonović, 2006: 322). Neustaljenost policajaca negativno deluje na njihovu sposobnost operativnog pokrivanja geoprostora, a time i na aktiv-

nosti koje preduzimaju s ciljem otkrivanja i rešavanja bezbednosnih problema.

U istraživanju sprovedenom 2015. godine s ciljem sagledavanja načina na koji se policijski službenici informišu o krivičnim delima, policijskim službenicima je postavljeno sledeće pitanje: „Koliko ste često angažovani izvan područja za koje ste nadležni (na primer, na drugim bezbednosnim sektorima, pozorničkim/patrolnim rejonima i drugo)? Polovina od 54 policijska službenika – ispitanika<sup>18</sup> je odgovorila „više puta mesečno” (Milić *et al.*, 2017: 24). S tim u vezi se opravdano može postaviti i sledeće pitanje: U kojoj je meri policajac zaista sposoban da neposredno opaža (vidi i čuje) bezbednosno relevantne događaje na području za koje je nadležan, otkriva bezbednosne probleme, postavlja verzije o njihovim mogućim uzrocima i preduzima mere i radnji s ciljem njihovog rešavanja?

<sup>18</sup> Uzorak je formiran tako što su anketirani policijski službenici koji su toga dana bili radno angažovani u jednoj od centralnih gradskih policijskih stanica PU za Grad Beograd (22 ispitanika su pozornici, 5 ispitanika radi u auto-patrolu, 11 ispitanika su vođe sektora, 8 ispitanika radi u dežurnoj službi i 8 ispitanika radi u poslovima kriminalističke policije).

#### 2.4. Neophodnost postojanja kvalitetnije analitičke podrške

Informacije građana mogu biti veoma korisne policijskim službenicima na pozorničkom/patrolnom rejonu u suprotstavljanju kriminalu. Vođen tim informacijama, policijski službenik se može pojaviti na pravom mestu i u pravo vreme, spreman da spreči izvršenje krivičnog dela ili nastupanje druge štetne posledice. Međutim, iako predstavljaju veoma značajan izvor informacija za pozorničku i patrolnu delatnost, građani ne smeju biti i jedini izvor. Važni činioци efikasne policijske delatnosti su dobra

analitička služba i kvalitetna analitička informacija kao krajnji proizvod njenog rada.

Jedan od preduslova za uspešno delovanje policijskih službenika na pozorničkom/patrolnom rejonu jesu stalno praćenje i analiza stanja bezbednosti i pojavnih oblika kriminalnog i drugog ponašanja koje pretilo da naruši kvalitet života građana na određenom prostoru, a s ciljem iznalaženja najpogodnijih načina za sprečavanje tih štetnih pojava i njihovo eliminisanje. Kako rutinski



rad i preterano šabloniranje u obavljanju pozorničke i patrolne policijske delatnosti često ne daju željene rezultate, informacije o kriminalnim aktivnostima na određenom području, nastale kao proizvod rada policijskog analitičara, umnogome usmeravaju rad teritorijalno nadležnih policijskih službenika (vođa sektora, policajac pozornik). S tim u vezi, podrška koju oni dobijaju od analitičke službe postaje važan činilac njihove efikasnosti (Milić, 2017: 281).

Međutim, postavlja se pitanje kvaliteta povratne informacije koja stiže do policijskih službenika „na prvoj liniji”. Da li oni dobijaju adekvatnu analitičku podršku, koja će im ukazati na kom delu pozorničkog/patrolnog rejona treba da se nalaze kako bi uočili prestupničko ponašanje, ali i kako bi građani mogli da se uvere u njihovo prisustvo, čime bi doprineli otklanjanju njihovog eventualnog straha od kriminala? Ako takve informacije i stižu do njih, da li su blagovremene?

U prethodno pomenutom istraživanju na uzorku od 54 policijska službenika, postavljeno je i sledeće pitanje: „Koliko često dolazite u kontakt s rezultatima rada analitičara – službe za analitiku (na primer, analize, izveštaji, statistički pregledi i slično)? Skoro polovina ispitanika (26) je odgovorila da „izuzetno retko” dolazi u kontakt s analitičkim proizvodima, dok je njih 15 odgovorilo da „nikada” nije imalo priliku da ih vidi (Milić *et al.*, 2017: 25). Ako se tome doda da su dvojica ispitanika navela da se s rezultatima rada analitičara sreću jednom u šest meseci, zaključak je da 80% ispitanika svakodnevno obavlja poslove iz svoje nadležnosti bez bilo kakve podrške analitičara, oslanjajući se dominantno na svoje (neposredno) opažanje, pamćenje i iskustvo koje se tom prilikom formira. Uprkos tome, na pitanje „U kojoj ste meri

upoznati s vremenskom i prostornom distribucijom krivičnih dela na području za koje ste nadležni?”, više od polovine ispitanika (28 njih ili 52%) smatra da „dobro” (39%) i „izuzetno dobro” (13%) poznaje geoprostornu i vremensku distribuciju krivičnih dela. Želeći da testiraju poznavanje bezbednosne problematike, autori su zatražili od ispitanika da na karti označe lokacije koje su, prema njihovom mišljenju, ugrožene vršenjem krivičnih dela. Dobijeni rezultati su upoređeni sa stvarnim stanjem – podacima o izvršenim krivičnim delima. Naime, od sedmorice ispitanika koji sebe smatraju „izuzetno dobrim” poznavaoima distribucije krivičnih dela, trojica (3) nisu ispravno označila nijedno žarište krivičnih dela, dok je isti broj ispitanika (3) uspešno označio tri i više žarišta (od ukupno 13 identifikovanih žarišta). Od 21 ispitanika koji se izjasnio da „dobro” poznaje geoprostornu distribuciju krivičnih dela, njih šestorica nisu uspešno označili nijedno žarište, dok su samo njih petorica uspešno označili tri i više žarišta. Ako se ima u vidu da 28 (52%) ispitanika smatra da „dobro” ili „izuzetno dobro” poznaje prostornu i vremensku distribuciju događaja, pri čemu su samo njih osmorica (15%) pogodili najmanje tri žarišta, dok devetorica (17%) nisu uspešno označili nijedno žarište, može se zaključiti da rezultati istraživanja osporavaju njihove (subjektivne) stavove o sebi kao dobrim poznavaoima lokacija gde se vrše krivična dela. Ovo je značajno iz najmanje dva razloga. Prvo, ako se pođe od toga da policajac svoje aktivnosti na terenu dobrim delom usmerava saznanjima koja poseduje, raspolaganje nedovoljnim ili netačnim (sa)znanjima može voditi smanjenju njegove efikasnosti. Drugo, ako policajac sebe smatra dobrim poznavaoem bezbednosne problematike, malo je verovatno da će





prepoznati (uvideti) neophodnost da ta svoja saznanja proveri ili eventualno dopuni (ažurira) saznanjima iz drugih izvora (Milić *et al.*, 2017: 22).

S tim u vezi, treba ojačati analitičku funkciju na operativnom nivou (policijska stanica) jer, za razliku od policijskih analitičara u „centrali”, „lokalni” policijski analitičar mnogo bolje poznaje prilike i okolnosti na svom području, tako da će on pre uočiti pravilnosti i osobenosti u vršenju krivičnih dela (ne samo one koje se odnose na geografsku distribuci-

ju već i druge – na primer, karakteristike modusa operandi). Drugim rečima, blizina „prve linije” omogućava lokalnom policijskom analitičaru da podatke koje obrađuje lakše smesti u odgovarajuću (lokalni) kontekst, pa će i rezultati analitičke obrade biti kvalitetniji. Osim toga, vreme potrebno da se podaci dostave centralnoj analitičkoj službi obrade i vrate korisnicima na „prvoj liniji” često ume da bude veoma dugo. Poznato je da čak i najbolja informacija, ako je zakašnela, gubi svoju upotrebnu vrednost.

## Zaključak

Kada se posmatra celokupna policijska organizacija, lako se može zapaziti da primarne policijske zadatke najpotpunije obavljaju uniformisani policijski službenici na pozorničkom i patrolnom rejonu. Oni su najbrojniji deo policijske organizacije. Shodno prirodi svog posla, oni su mnogo češće od ostalih policijskih službenika u prilici da komuniciraju s građanima i uočavaju i rešavaju probleme u zajednici. Zbog intenzivnih kontakata s građanima i neposrednog uvida u probleme na patrolnom području za koje su nadležni smatraju se „očima i ušima” celokupne policije. Od načina na koji obavljaju poslove iz svoje nadležnosti umnogome će zavisiti efikasnost policijske organizacije i odnosi policije i građana.

Policiju opšte nadležnosti karakteriše široko postavljen delokrug rada, tako da značajan deo svojih resursa svakodnevno angažuje na poslovima koji se neposredno ne odnose na suzbijanje kriminala. Uprkos tome, policija opšte nadležnosti je u posmatranom periodu ostvarila značajne rezultate u rasvetljavanju, otkrivanju i hvatanju učinilaca

neposredno nakon izvršenja krivičnog dela. Doprinos pojedinih organizacionih jedinica bezbednosti trebalo bi sagledavati na osnovu njihovih sveukupnih aktivnosti a ne samo na osnovu procenta rasvetljenih krivičnih dela. Insistiranje na procentu rasvetljenih krivičnih dela kao osnovnom pokazatelju učinka vodi ka zanemarivanju uzroka i uslova izvršenja krivičnih dela, čime se proaktivno postupanje i prevencija kriminala stavljaju u drugi plan.<sup>19</sup>

Ostvareni rezultati policije opšte nadležnosti i kriminalističke policije u suzbijanju kriminala pokazuju da su ove dve organizacione jedinice glavni

<sup>19</sup> Savremeno upravljanje policijskom organizacijom je zasnovano na učinku, a taj model upravljanja obuhvata: (1) identifikaciju faktora učinka, (2) indikaciju učinka, (3) identifikaciju izvora podataka o učinku i određivanje uzorka, (4) identifikaciju načina merenja učinka, (5) identifikaciju rezultata merenja učinka, (6) poređenje učinka istovrsnih organizacionih celina, (7) praćenje učinka, (8) identifikaciju upravljačkih mera usmerenih ka poboljšanju učinka, (9) utvrđivanje metodologije za merenje učinka, (10) utvrđivanje metodologije za praćenje učinka i (11) utvrđivanje metodologije izveštavanja o učinku. O upravljanju učinkom u policijskoj organizaciji videti više kod Subošića i Nešića (Subošić, Nešić, 2017).



subjekti u obavljanju tih poslova, zbog čega bi u budućim reformama MUP-a trebalo unapređivati njihove organizacione, kadrovske i materijalno-tehničke kapacitete.

## Literatura

1. Cvetković, D. (2010). Organizacioni dizajn kao jedan od faktora efikasnosti policije. *Škola biznisa*, (1): 110–118.
2. Đorović, I. (2011). Struktura radnog vremena uniformisanih pripadnika policije sa osvrtom na PPU Kragujevac. *Bezbednost*, 53(2): 219–237.
3. Đurđević, Z. ur. (2017). *Strateška procena javne bezbednosti: javna verzija*. Beograd: Ministarstvo unutrašnjih poslova.
4. Ignjatović, Đ. (2011). *Kriminologija*. Beograd: Dosije studio.
5. Marković, B., Dragaš, D., Bojić, B. (2017). Evidentiranje kriminala: različiti aspekti. *Policija i pravosudni organi kao garanti slobode i bezbednosti u pravnoj državi* (str. 309–330). Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta.
6. Milić, N., Milidragović, D. (2016). Measuring the performance of police in repressive treatment: current state and possible improvements. *Archibald Reiss days: Thematic conference proceedings of international significance* (pp. 112–123), Vol. 2. Belgrade: Academy of criminalistic and police studies.
7. Milić, N. (2010). Aktuelni problemi organizacije i funkcionisanja policijske institucije. *Pravo i forenzika u kriminalistici* (str. 115–128). Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
8. Milić, N. (2017). *Mapiranje kriminala*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
9. Milić, N., Subošić, D. (2013). Rešavanje lokacijskih problema u funkciji optimizacije angažovanja policijskih resursa. *Struktura i funkcionisanje policijske organizacije: tradicija, stanje i perspektive* (str. 233–250), T. 2. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
10. Milić, N., Popović, B., Marinković, D. (2017). O izazovima kriminalnih žarišta pri policijskim intervencijama i korisnosti analitične podprepe pri delu policije. *Revija za kriminalistiku i kriminologiju*, 68(1): 15–30.
11. Milidragović, D. (2016). *Organizacija i delatnost policije opšte nadležnosti u prevenciji i represiji kriminaliteta* (neobjavljena doktorska disertacija). Pravni fakultet Univerzitet u Kragujevcu.
12. Milidragović, D., Milić, N., Banović, B. (2017). Motivators in the work of police officers. *Archibald Reiss days: Thematic conference proceedings of international significance* (pp. 65–74), Vol. 2. Belgrade: Academy of criminalistic and police studies.
13. Plačkov, R. (2008). Problemi rada policije na lokalnom području. *NBP*, 13(3): 129–147.



14. Simonović, B. (2006). *Rad policije u zajednici*. Banja Luka: MUP Republike Srpske.
15. Simonović, B. (2012). *Kriminalistika*. Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta, Institut za pravne i društvene nauke.
16. Subošić, D. (2017). *Organizacija i poslovi policije*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
17. Subošić, D., Nešić, M. (2017). Koncept upravljanja učinkom u policijskoj organizaciji. *Upravljanje policijskom organizacijom u sprečavanju i suzbijanju pret-nji bezbednosti u Republici Srbiji: tematski zbornik radova* (str. 1–18). Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
18. Zakon o policiji, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 101/05, 63/09 – US i 92/11.
19. Zakon o policiji, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 62/16 i 24/2018.
20. Zakona o vodama, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 30/2010, 93/2012 i 101/2016.

## THE RESULTS AND PROBLEMS OF THE GENERAL POLICE IN COMBATING CRIMES

**Dragan Milidragović**

*Ministry of Interior of the Republic of Serbia*

**Nenad Milić**

*University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade*

**Abstract:** Police duties related to the suppression of crime make an essential content of the work of the Ministry of the Interior (MoI), and the results achieved in this area represent one of the most important indicators of MoI's efficiency. The fight against crime involves all organizational units of the Ministry, each of them performing tasks under their authorities. The purview of the different police organizational units is different, so their contribution to the fight against crime is also different. General police and crime investigation police (detectives) take measures and actions aimed at combating crime on a daily basis. Other organizational units of the police do this in certain cases, performing primary tasks under their specialisation (e.g., traffic police, border police, etc.). General police is the most numerous composition of the MoI, and through the patrol work they cover the whole state territory. This paper deals with the contribution of the general police in combating crime and points to some problems and possibilities of improving the current state.

**Keywords:** police, police of general jurisdiction, effect of the police, repression of crime, security sector, analytical support, police reform.

