

УДК: 005.51:351.74/.75]:174
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 265–293
Изворни научни рад

САВРЕМЕНИ ЕТИЧКИ ПРОБЛЕМИ ПОЛИЦИЈСКОГ МЕНАЏМЕНТА

др Милан КЛИСАРИЋ¹

ABSTRACT

The subject-matter of this paper is the relationship between modern reform of the police organization and ethical problems faced by police management. The main hypothesis of the paper is: *“The introduction of the reform changes in police organization increases the ethical problems faced by police management.”* The aim of the research is to identify, describe and explain the key ethical problems and their influencing factors faced by the police management of the Republic of Serbia at the time of the current reform process of the police organization. The paper identified three key areas of ethical problems: ethical decision-making and resolution of ethical dilemmas, quality management and achievement of the mission of the police and the human resources management and organizational culture. Within each area are identified and described the main ethical problems/challenges police management, as well as the influencing factors of these problems, of which the most prominent: the lack of awareness and attitudes of police managers, responsibility, personal and group interests against the organizational and general social interests, corruption, inertia traditional police system, weaknesses in organizational culture, coupled with the strong influence of powerful people outside the police organization, mostly from the world of politics. The paper uses qualitative and quantitative approach to research and secondary data from relevant research. Basic methods used in the study are: content analysis, secondary analysis, statistical methods and observation with participation. Key results of studies related to the confirmation of the thesis work. Namely, the reforms in the police of Serbia are significantly increased of ethical problems encountered by police management. However, with all identified procedural and ethical problems, it is evident that the police of Serbia are well on its way to organizational reform, and that they made certain improvements in the

¹ Факултет за правне и пословне студије „др Лазар Вркатић“ Нови Сад,
Е-маил: mklisar60@gmail.com

quality of work and management, transparency and approaching towards the police community. The main recommendation of the paper is to improve the strategy for solving ethical problems in the Serbian police, arising from the introduction of the changes, as well as to investigate the homogeneous experience of EU countries.

Key words: ethics, morality, integrity, ethical problems, police management

1) УВОД

Премда су се полицијске врлине, начела и дужности, којима се може додати и етички карактер и значај, испољавали од када постоји полиција, полицијска етика као развијени нормативни систем се јавља са процесима модернизације либерално-демократских друштава по завршетку Другог светског рата.² Јачање етичких стандарда у нормативним актима и пракси различитих професија развијених земаља Европе, у првом реду Велике Британије, укључујући и полицијску, био је саставни део концепта и стратегије сталног унапређења квалитета функционисања владиних служби. Главни правац стратегије управљања квалитетом свих функција полицијске службе оријентисан је на промену карактера полицијске професије, што у бити значи њен широки заокрет од доминантног инструмента државне принуде, ка сервису грађана, односно ка организацији која пружа услуге грађанима у области Јавне безбедности. Операционалним појмовима исказано, таква промена полиције подразумева њену деполитизацију, професионализацију, демилитаризацију, транспарентност, контролу рада, организациони развој, испуњавање високих етичких захтева и легитимитет. Реформски развој полиције доводи до побољшања професионалне етике у пракси. Овај став подржава логичка претпоставка да изграђивање савремених система и модела рада полиције, који подразумевају јасне процедуре, ланац командовања, одговорности и контроле природно смањују ризике, односно могућности неетичног понашања полицијских службеника. Истовремено, у науци и пракси има мишљења да убрзане и значајне промене у окружењу друштвених система савременог доба, укључујући и безбедносне, доносе нове етичке изазове и искушења. Тако на пример продор технологија у радно окружење покренуо је низ нових етичких дилема, док многе старе још нису разрешене.³ Са проблемом појаве нових етичких изазова узрокованим политичким, економским, социјалним, технолошким, организационим и безбедносним променама и развојем суочавају се и развијене и неразвијене земље. Питању етике у неразвијеним земљама које су захватиле дубоке реформе, мора се посветити

² Мирослав Јевтовић, „Настанак и правци развитка морала полицијске професије”, *Безбедност*, бр. 2001/3, стр. 283.

³ Gary Dessler, *Основи менаџмента људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2007, стр. 249–278.

посебна пажња из следећих разлога: 1) свет је пун противречности, 2) комуникација се одвија међу људима и тако се преносе утицаји, 3) постојање конфузије и недоумица у сфери идеологије у земљама у транзицији, 4) укидање догми и механизма који су били окосница моралног фактора, превасходно у инструментима државне принуде (војска и полиција), 5) припадник служби безбедности мора бити личност од интегритета.⁴ С тим у вези, полиција као транспарентан друштвени систем са законом дозвољеном оперативном конспиративношћу, представља посебну бригу друштва, државе и њеног менаџмента. Изграђивање полиције као савременог сервиса грађана и организације од високог интегритета и високоморалних службеника у неразвијеним, политички нестабилним и економски сиромашним земљама представља посебан технолошки и етички изазов. Предмет истраживања у овом раду јесте однос између савремених реформских промена у полицијској организацији и етичких проблема са којима се суочава полицијски менаџмент. Основна хипотеза рада гласи: “Увођење савремених реформских промена у полицијске организације повећава етичке проблеме са којима се суочава полицијски менаџмент”. Циљ истраживања је да се идентификују, опишу и објасне кључни етички проблеми и њихови утицајни фактори са којима се сусреће полицијски менаџмент Републике Србије у време актуелних реформских промена полицијске организације. У раду су идентификоване три кључне области етичких проблема: Доношење етичких одлука и решавање етичких дилема, Управљање квалитетом и остваривање мисије полиције и Менаџмент људских ресурса и организациона култура. У оквиру сваке области идентификовани су и описани главни етички проблеми/изазови полицијског менаџмента, као и утицајни фактори тих проблема, од којих су најизразитији: недовољно развијена свест и ставови полицијских менаџера, одсуство одговорности, лични и групни интереси наспрам организационих и општедруштвених, корупција, инертност традиционалног полицијског система, слабости организационе културе, спрегнуто са јаким утицајем моћних људи изван полицијске организације, највише из света политике. У раду је коришћен квалитативно-квантитативан приступ истраживања и секундарни подаци релевантних истраживања. Основне методе коришћене у истраживању су: анализа садржаја, секундарна анализа, статистичка метода и посматрање са учествовањем (аутори рада су били годинама активни учесници у бројним развојним пројектима и стратегијама МУП-а Србије). Кључни резултати истраживања односе се на потврђивање основне хипотезе рада. Наиме, реформске и развојне промене у полицији Србије знатно су увећале етичке проблеме са којим се среће полицијски менаџмент, што је у великој мери утицало на спорост реформских промена. Међутим, уз све идентификоване

⁴ Милан Делић, „Изазови етици и интегритету у обавештајно-безбедносним службама”, *Безбедност*, бр. 2001/3, Београд.

процесне и етичке проблеме, евидентно је да се полиција Србије налази на добром путу свог организационог реформисања, те да су учињени извесни помаци у квалитету рада и управљања, транспарентности и приближавању полиције заједници.

2) КАТЕГОРИЈАЛНИ ПОЈМОВИ ЕТИКЕ И ПОЛИЦИЈСКОГ МЕНАџМЕНТА

Постоје бројне дефиниције етике, али се све оне своде на понашање човека које може бити исправно или погрешно, добро или лоше. Реч етика користимо да означимо смернице или правила понашања којима ми стремимо како у приватном, тако и у професионалном животу. Етимолошки, етика потиче од грчке речи *ethos* (грчки *ἦθος*), што значи навика, понашање, душевна својства и одлике, док сродна реч морал потиче од латинске речи *mos-moris*, што значи обичај и нарав.⁵ Речник *Business Dictionary* садржи широке дефиниције етике и морала, према којем етика представља основне концепте и фундаменталне принципе пристојног људског понашања. Етика се бави разматрањем универзалних вредности, као што су суштинске једнакости свих људи и жена, људских и природних права, повиновање законима земље, брига за здравље и сигурност и све више за природну средину.⁶ Такође, етика представља стандарде понашања који одређују понашање људи у улогама у којима се они налазе, као што су улога оца, пријатеља, полицајца, полицијског шефа или грађанина.⁷ Морал, према овом речнику, представља сагласност са прихваћеним кодексом, доктрином или системом правила о томе шта је исправно или погрешно и понашање у складу са тим. Етика је и филозофска дисциплина или наука о моралу или етосу. Етика се, дакле, налази у теорији, филозофији, науци, концептима и доктрини, а морал у стратегијама и пракси људи. Етика се бави моралним дужностима и како запослени треба да се понашају у погледу одређивања циљева и коришћења средстава за њихово испуњавање. Морал има двојако значење: прво, вредносно неутрално да значи особености начина понашања неког појединца, групе или историјске епохе (морал појединца, тима или клуба, професије, као што је војска, полиција, царина итд); друго значење је вредносно оријентисано које означава позитивне, добре особине, које су супротне од неморалног. Основни облик испољавања морала је морални суд или оцена чиме тврдимо да је нешто добро или је лоше/зло. Тако се морални суд односи на неки поступак, држање/

⁵ Вуко Павићевић, *Основи етике*, Београдско издавачко-графички завод, Београд, 1974, стр. 7.

⁶ Интернет: <http://www.businessdictionary.com/definition/ethics.html>, 05.02.2017.

⁷ Charles Swanson, Leonard Territo, Robert Taylor, *Police Administration – Structures, Processes and Behavior*, Pearson Education, New Jersey, 2008, p. 335.

понашање или карактер неког човека. Етички можемо оцењивати понашање појединаца, интерперсоналне односе, као и односе између друштвених група, укључујући и друштвене класе. Да би се неки поступак или однос оценио као морално добар или лош, потребно је имати мерило, односно критеријум по коме се суди или мери, са којим се упоређује. Ти критеријуми се се називају норме или правила, која у ствари значе моделе, облике начина понашања којих се треба придржавати, као што је држање задате речи или испуњавање поверених службених обавеза и конкретних задатака. Налагање, прописивање неког пожељног понашања има смисла само ако се извршавањем тих правила остварује одређена позитивна вредност или сврха. Морал је активно човеково обликовање и оцењивање себе и других људи као добрих и злих/лоших. Ово су у ствари општи називи за читав низ појединачних позитивних и негативних особина, као што су: правичност, - неправичност, љубав – мржња, храброст – кукавичлук.⁸ Интегритет, према истом речнику, представља строго придржавање етичког кодекса, које се огледа у транспарентној искрености и потпуној хармонији у томе шта појединац мисли, каже и чини, а такође и стање система у којем се обављају његове стандардне функције без постојања деградирајућих или поремећених промена у његовом унутрашњем или спољашњем окружењу. С тога, интегритет је квалитативно својство које, поред државе, може да има и друштвена група, организација и појединац. Синоним за интегритет у српском језику је честитост. Према речнику *Dictionary Cambridge*,⁹ интегритет (*integrity*) је квалитет (ниво) постојања искрености/поштења и поседовање строгих моралних принципа које једна особа одбија да промени (напр. „једном полицајац увек полицајац“). Поштење подразумева тежњу да се ради морално и с тога слагање с етичким принципима. Интегритет је социјална компонента личности и он се као њена вредност изграђује систематски и пажљиво интеракцијом појединца и средине (друштвене и природне) током дужег периода. У процес етичке интеграције укључене су и урођене предиспозиције личности, које могу бити различите природе и интензитета, као што су: моћ контроле нагона, капацитет за критичко размишљање, ниво резистентности на утицаје других итд. Укљученост различитих урођених предиспозиција личности и различитих варијабли друштвене средине (породица, школа, утицајне личности, медији, литература, организациона култура и др) у процес етичке интеграције производи различит квалитет/ниво интегритета личности или система/организације. Етички проблем према речнику *Business Dictionary* се дефинише као проблем или ситуација која захтева од особе или организације да се одлучи између алтернатива које могу бити процењене као праве (етичке) или погрешне

⁸ Вуко Павићевић, *op. cit.*, стр. 8-12.

⁹ Интернет: www.dictionarycambridge.org/dictionary/english/integrity/html, 20.07.2016.

(неетичке). С тога, етички проблеми су сложена социјална питања која укључују полемику око “правих” ствари које треба чинити. Често, етички проблеми захтевају прилично размишљања и планирања како би се увидео прави избор. Синоним за етичке проблеме су етичке дилеме које се дефинишу на исти или сличан начин, као на пример: етичке дилеме су ситуације у којима је тешко донети одлуку, било због тога што је прави курс акције нејасан или што се прави курс акције тиче неких негативних последица.¹⁰ Сходно наведеним дефиницијама појединци или институције могу се наћи у етичким проблемима/дилемама било због когнитивних проблема, односно ограничености у перцепцији проблема (изазови исправног расуђивања), било због изазова дисциплине и могућности прављења компромиса између етичких принципа и сврсисходности којом се нарушава интегритет особе или организације. Прављење компромиса може бити и последица увиђања да је погрешан избор веома примамљив. Истородни појам са етичким проблемима и дилемама, који се користи у истом или веома сличном значењу, јесте етички изазови. Изазов (*Challenge*) се најчешће дефинише као ситуација са којом се срећемо, која захтева реаговање уз менталне или физичке напоре у циљу да будемо успешни, која проверава способности личности или организације и пружа шансу за њихов развој. Полицијски менаџмент је врста безбедносног менаџмента и, као такав, може бити дефинисан као *врста друштвеног система*, односно као скуп посебних метода, процедура и рутина створених да се помоћу њих извршавају специфичне активности, дужности или решавају проблеми.¹¹ Примерено безбедносној проблематици, овај појам означава систем или *процес* планирања, организовања, кадрирања, вођења и контролисања који је усмерен на организационе ресурсе (људске, финансијске, физичке и информационе) у циљу ефективног, ефикасног и економичног остваривања објективног стања заштићености вредности заједнице, група и појединаца, као и субјективног доживљаја заштићености тих вредности. У овој дефиницији апострофиран је субјективни доживљај заштићености вредности заједнице и појединаца јер се тиме снаге безбедности стављају у контекст стратегије управљања квалитетом. Наиме, ниво задовољства грађана и друштвених институција услугама које пружа полиција од кључног је значаја за процену квалитета њеног рада у савременим и развијеним друштвима. У бројним истраживањима пресудна детерминанта или критеријум те процене јесте етичност припадника снага безбедности, а посебно њиховог менаџмента. Процес безбедносног менаџмента може се, као и све врсте менаџмента, једноставно поделити на доношење и спровођење одлука.¹² Овакав приступ

¹⁰ John Dempsey, Linda Forst Thompson Wadsworth, *An Introducing to Policing*, 2005, p. 431.

¹¹ Интернет: <http://www.businessdictionary.com/definition/system.html>, 22.02.2017.

¹² Исак Адигес, *Управљање променама*, Институт Адигес, Нови Сад, 2004, стр. 22.

менаџменту је веома битан у решавању етичких проблема/дилема, јер се основна менаџерска активност у таквим ситуацијама своди на доношење одлуке о избору праве алтернативе (курса акције), која ће поред, техничко-структурних критеријума задовољити и критеријум етичности.

КЉУЧНЕ ОБЛАСТИ И УТИЦАЈНИ ФАКТОРИ ЕТИЧКИХ ПРОБЛЕМА ПОЛИЦИЈСКОГ МЕНАЏМЕНТА

Кључне области у којима су најизраженији савремени етички проблеми полицијског менаџмента идентификовани у овом раду су: 1) Доношење етичких одлука и решавање етичких дилема, 2) Управљање квалитетом и остваривање мисије полиције, 3) Менаџмент људских ресурса и организациона култура. У оквиру наведених области описани су и објашњени утицајни фактори етичких проблема са којима се сусрећу менаџери полиције савременог доба.

Доношење етичких одлука и решавање етичких дилема

Савремени етички изазови имају посебан значај у безбедносном менаџменту, посебно у доношењу и спровођењу одлука. Од полицијских менаџера се очекује да доносе етичке одлуке и да према томе буду узор етичког расуђивања и високог интегритета. Већина одлука које доносе полицијски менаџери захтевају етичко расуђивање, од оних које се доносе рутински до неких које захтевају озбиљну анализу релевантних чинилаца конкретне ситуације, познавање стандарда или добре праксе професије и осећаја за правду и правичност. Да би менаџерска одлука у полицији била етична, она мора одговарати одређеним критеријумима, као што су: законитост, професионалност, транспарентност, практичност, веродостојност, компатибилност са вредностима организације и људским правима, поштовање угледа других и критеријум добре намере. Сходно томе, могло би се закључити да етичко доношење одлука није урођена лидерска способност, већ озбиљна менаџерска вештина која се може и треба научити. Полицијски менаџери се сусрећу са етичким дилемама свакодневно. Они доносе тешке одлуке на дневној бази користећи свој ауторитет - организациона овлашћења. Не постоје идентичне ситуације и за доношење етичке одлуке морају се узимати у обзир специфичне околности које детерминишу конкретан проблем. Често, менаџери морају да извагају многе факторе и да испуњавају оно шта је најбоље за највећи број људи. Кад год то учине они су отворени за расправу и критику. Ако су уважили лоше факторе (трка/журба, способност за повећање утицаја, исплативост) у доношењу тих одлука, они би могли лако бити на клизавом терену према корупцији. Због дилеме закон наспрам завођења реда у заједници, полиција је стално под надзором или присмотром

владиних служби, судова, академске заједнице, медија, и опште јавности.¹³ Одлучивање (управљање кроз акције), према Хенрију Минтзбергу (*Henry Mintzberg*),¹⁴ јесте, поред интерперсоналних и информационах, посебна категорија улога којом менаџери промовишу нове идеје и иницирају спровођење пројеката, формулишу план за будућност, решавају проблеме и предузимају корективне мере, решавају конфликте међу запосленима, врше избор стратешких алтернатива, одлучују о алокацији организационих ресурса, заступају пословне интересе и учествују у преговорима у тиму, одељењу и организацији. У вези са менаџерском улогом одлучивања могу се поставити одређена проблемска и етичка питања. Прво питање се односи на меру до које менаџери испуњавају своје улоге - од чега та мера зависи? То питање је веома битно у процесу менаџмента, односно одлучивања јер је најчешћа ситуација у многим организацијама да менаџери имају више надлежности од организационих права на одлучивање, односно на изршавање додељених надлежности. Мањак права на доношење одлука може бити институционалне и ванинституционалне природе, што је доста ређе. Најпре, мера до које менаџери испуњавају своје одлучивачке улоге пре свега је одређена позицијом менаџера у организационој структури и специфичним функционалним одговорностима.¹⁵ Другим речима, испуњавање улоге одлучивања је у управној сразмери са формалним организационим овлашћењима - што је већа количина овлашћења, односно моћи и утицаја то је и потпуније испуњавање улоге одлучивања. Организациона моћ и утицај у принципу одговара хијерархијској позицији у организацији - виши нивои менаџмента имају и већа организациона овлашћења. Друго, до које мере ће менаџер испуњавати своју одлучивачку улогу може зависити и од тога до које мере му је неформално то дозвољено од вишег менаџмента или ванинституционално од стране моћних људи из система власти, односно утицајне политике. С тим у вези, у теорији и пракси потврђивана је хипотеза да што већу моћ нека особа (менаџер) има на располагању, то више пада у искушења да је употреби за постизање неког неморалног циља. Дакле, с повећањем формалне или фактичке моћи у организацији расте и потенцијал или ризик од неетичког понашања особе (менаџера) који је поседује. Треће етичко питање односи се на разлоге неетичног доношења одлука или неетичног понашања менаџера. Према Џералду Гринбергу постоји неколико

¹³ John Dempsey, Linda Forst Thompson Wadsworth, op.cit., p. 294.

¹⁴ Интернет: <http://management.atwork-network.com/2008/04/15/mintzberg%E2%80%99s-10-managerial-roles/>, 02.03.2017.

¹⁵ John Bratton, Forshaw Carolyn, Callinan Militza, Sawchuk Peter, *Work and Organizational Behaviour: understanding the Workplace*, Palgrave Mac Millan, University of Indianapolis, 2007., p. 108.

главних разлога неетичног понашања.¹⁶ Један је тај што организације теже да развију контрастандарде, односно прихваћене организационе праксе које су супротне важећим етичким стандардима. На пример, прописи владе често захтевају од организација и државних органа да објаве податке и да дају слободан приступ информацијама. Међутим, у организацијама се често даје предност прикривању података и изношењу неистина. Практика прикривања важних података је веома честа. Чак шта више, организације често кажањавају оне који су отворени и искрени. Следећи разлог јесте организациона политика: понашање које званично не подржава организација, а које је међутим, коришћењем утицаја, усмерено ка остварењу личних циљева. Таква тенденција углавном се одвија у условима неуређених пословних процеса и неефикасних организационих структура у којима не постоје прецизна правила и стандардне процедуре које се морају поштовати. Организационо понашање у таквим условима карактеришу оптужбе и вербални напади на друге, контролисан приступ информацијама (напр. базама података о криминалу и злочинцима, оперативним информацијама о учиниоцима кривичних дела), промовисање подобне личности, развијање унутрашње основе за задобијање подршке и повезивање са људима утицајнијим од себе и са људима сличног етичког понашања (*similis simili gaudet*). Повезивање менаџера стратешког и високог нивоа са утицајним људима у и изван полицијске организације и себи сличнима у организацији води ка стварању неформалних група и субкултуре менаџера за које организациона правила селективно важе. У стварности у питању су неформалне интересне групе са приличном количином моћи и утицаја и имицом недодирљивих. Такве групе менаџера могу бити посебно проблематичне за полицијску организацију у време реформи или значајних развојних промена. Симптоми и последице њиховог нетичног деловања могу бити различитог интензитета и сензибилности: од транспарентне ригидности према било каквим реформама, преко селективног и некритичког приступа у таквим процесима, па све до званичног прихватања стратешких промена (потписивања докумената, давања пропагандних изјава и томе слично), а у пракси заправо њиховог перфидног неспровођења. Сукоб личних, организационих и друштвених интереса нужно доводи до етичких дилема и стварања специфичне организационе климе. Такву климу карактеришу супротности, као што су: тајновитост и неискреност наспрам отворености и искрености; коришћење свих расположивих средстава да би се посао обавио наспрам постизања ефикасних резултата; заташкавање или пребацивање кривице на другог наспрам осећаја одговорности, заслуге за дела се чувају за себе наспрам жеље за тимским радом итд. Такође, такве организације могу се препознати и по следећем: финансијска вредност организације или

¹⁶ Дјералд Гринберг, Роберт Барон, *Понашање у организацијама-разумевање и управљање људском страном рада*, Желинд, Београд, 1998, стр. 438–441.

допадљивост институцијама власти и високим државним функционерима је једина вредност коју треба постићи; менталитет експлоатације радника је доминантан; свако средство је оправдано уколико се други могу убедити у то; очигледни знак нечијег ауторитета у организацији је способност да „вуче конце“ и тако уради нешто мимо устаљене праксе организације и њених деловања итд. Симптоми и последице неетичког понашања или доношења одлука у полицијским организацијама могу постојати још и у следећем: 1) селективна толеранција на криминалне афере високих руководилаца, 2) разрешење дужности високих руководилаца без јасне аргументације/ образложења, 3) толерисање неизвршених обавеза, 4) дискриминација у погледу пола приликом запошљавања и унапређења, 5) неусклађена примена дисциплинских мера, 6) неуважавање стратешких и других конструктивних иницијатива, 7) разлика у плати условљена пријатељским односима, 8) унајмљивање/оутсорсинг, обука или унапређење путем интервенције. Једна од најважнијих улога полицијских менаџера јесте идентификација етичких дилема у доношењу одлука и развијање стратегије за њихово решавање. Постоје различите стратегије или модели решавања етичких дилема. Један од референтних модела за решавање етичких дилема, примерен и на полицијску организацију, осмишљен је од стране *Santa Clara University Markkula Center for Applied Ethics*.¹⁷ Модел који преферира тај универзитет заснован је на логичком оквиру, принципима управљања ризицима и заинтересованим странама (стејкхолдерима). Први корак овог модела јесте препознавање етичког проблема. Доносиоци одлука би требало да се запитају да ли постоји неки проблем личне природе, интерперсоналне или друштвене и да одреде да ли конфликт, ситуација или одлука могу нанети штету људима или заједници. Затим, они би требало да размотре да ли проблем излази из оквира закона и организационе надлежности и шта он значи за људе који имају достојанство, права и наду у бољи живот. Наредни корак овог модела је да се добију чињенице које су значајне за идентификовани проблем и оне које нису познате. Следеће, доносиоци одлука треба да одлуче који појединци и групе имају значајно учешће у исходима процеса одлучивања, односно решавања етичких дилема и треба да размотре да ли су све заинтересоване стране консултоване или шта би оне рекле да су биле консултоване. Анализа процеса доношења етичких одлука показује да се етичко одлучивање у бити не разликује од опште познатог модела менаџерског одлучивања. Наиме, у теорији и пракси менаџмента највише су заступљене следеће врсте одлучивања: аналитичко, административно, групно, појединачно и интуитивно, програмирано (рутинско) и непрограмирано. У вези са наведеним, грешке у одлучивању етичког типа, углавном могу бити засноване на погрешном избору врсте одлучивања у односу на конкретну етичку дилему/проблем. С обзиром да је природа полицијског посла углавном повезана са недостатком информација и времена, полицијски

¹⁷ Интернет: <https://www.scu.edu/media/ethics-center/resources/making.pdf>, 07.03.2017.

менаџери су склони више административном начину одлучивања, него аналитичком, те је често прва алтернатива која задовољава непосредне потребе прихватљива. Овакав начин одлучивања садржи ризик ограничене когнитивне перцепције и неувиђања других алтернатива. Он је фокусиран за реактивну стратегију, односно на краткорочну ефективност и ефикасност, али није прихватљив за проактивну/превентивну стратегију и дугорочну ефективност и ефикасност. Прве прихваћане алтернативе за решавање реактивних проблема често се покажу у пракси финансијски скупим и непотпуним, јер се најчешће решавају само поједини аспекти проблема. Због тога влада и јавност све чешће захтевају од полицијских менаџера да доносе дугорочне одлуке за превенирање приоритених безбедносних проблема, као што су тероризам, корупција, нарко и организовани криминал. То захтева примену рационалног, аналитичког, односно економског начина одлучивања. Аналитички начин одлучивања укључује разматрање више алтернатива и избор оне алтернативе која има највише предности, а најмање недостатака. Често је такав приступ одлучивању веома сензибилан и тежак задатак за менаџере, када су на пример две алтернативе по многим елементима међусобно веома сличне, али су ипак различите са аспекта погрешног или исправног. У таквим ситуацијама експерти за етичко одлучивање препоручују саветовање (консалтинг). У вези са наведеним, може се рећи да се полицијски менаџери у време реформи и стратешких промена полицијске организације могу наћи у једној врсти организационе и етичке дилеме или проблема, пошто аналитичко одлучивање захтева промену реактивне свести у проактивну и концепт организационих интереса над групним и појединачним. Такође, аналитичко одлучивање је транспарентно и тимско/групно, засновано на комплетним, обрађеним и интерпретираним информацијама, неспорним закључцима, идентификованим узрочно-последичним везама, као и раним и упозоравајућим трендовима. Административно одлучивање, поред наведеног, карактерише једноставност, усмереност на симптоме уместо на узроке проблема, претерано коришћење искуства, али и предрасуда менаџера, што може у процесу решавања проблема одвести на странпутицу. Често, административне одлуке се доносе на унапред формираним закључцима и од стране појединца. Такав начин одлучивања у полицији је изложен ризику од политизације. Политизација је управо највидљивија током одлучивања и управљања. Истраживања Београдског центра за безбедносну политику из 2014. указују да се у полицији Србије управљачке одлуке не доносе на основу процедура, већ на основу личне процене руководиоца и да избор руководиоца у највећој мери зависи од интереса политичких странака.¹⁸ Политизација и криминализација у полицији су

¹⁸ Предраг Петровић, Саша Ђорђевић, Катарина Ђокић, Владимир Ерцег, *Процена интегритета у Сектору безбедности Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2014, стр. 24.

најутицајнији фактори који нарушавају оперативну самосталност и интегритет полицијске организације и полицијских руководилаца. Тако на пример, одлука да се истовремено смени пет полицијских генерала Србије јуна 2014. године без ваљаног образложења, а да при томе њихов непосредни шеф (директор полиције) остане на својој позицији без командне одговорности, јесте одлука са етичком конотацијом. Неуређен каријерни систем у полицији пружа могућност доносиоцима одлука да политички и незасновано постављају и смењују високе полицијске руководиоце (по принципу “који ветар те донео тај ветар може и да те одува”). Дакле, уколико су генерали били повезани са криминалним светом, по Законнику о кривичном поступку следи им да се против њих покрене истрага, а ако су лоше радили, по Закону о државним службеницима може им се дати и отказ. Доношење етичких одлука може бити посматрано као систем. Најједноставније, према стандарду ISO 9000:2005 систем је дефинисан као скуп међусобно повезаних или међусобно делујућих елемената. Систем може бити дефинисан и као скуп елемената и актера, међусобно повезаних са њиховим окружењем, организован да испуни један или неколико циљева.¹⁹ Дакле, систем је јединствена целина међусобно зависних елемената (процеса), који усклађено функционишу и који, користећи различите ресурсе, постижу одређене циљеве разменом материје, енергије и информација са окружењем.²⁰ Један од савремених и респектабилних системских приступа дизајниран за доношење менаџерских одлука у области безбедности XXI века јесте Полицијско-обавештајни модел (*Intelligence Led Policing*). Дефинисан Законом о полицији²¹ (чл. 34) као начин управљања полицијским пословима заснован на криминалистичко-обавештајним информацијама, састоји се од следећих активности (функција, процеса): 1) стратешко и оперативно планирање, засновано на потреби смањења криминалног окружења, ризика и претњи у области безбедности и очекивања јавности и институција за сигурним окружењем, 2) Захтев менаџера стратешког или оперативног нивоа за потребним информацијама структурираним у аналитичким производима, 3) Планирање прикупљања потребних информација о криминалу, 4) Прикупљање потребних информација, 5) Обрада прикупљених информација, 6) Анализа и интерпретација прикупљених и обрађених информација, 7) Достављање аналитичких производа менаџерима, 8) Доношење менаџерских одлука заснованих на аналитичким производима (извештајима), 9) Планирање оперативно-полицијских послова на основу донетих одлука, 10) Спровођење

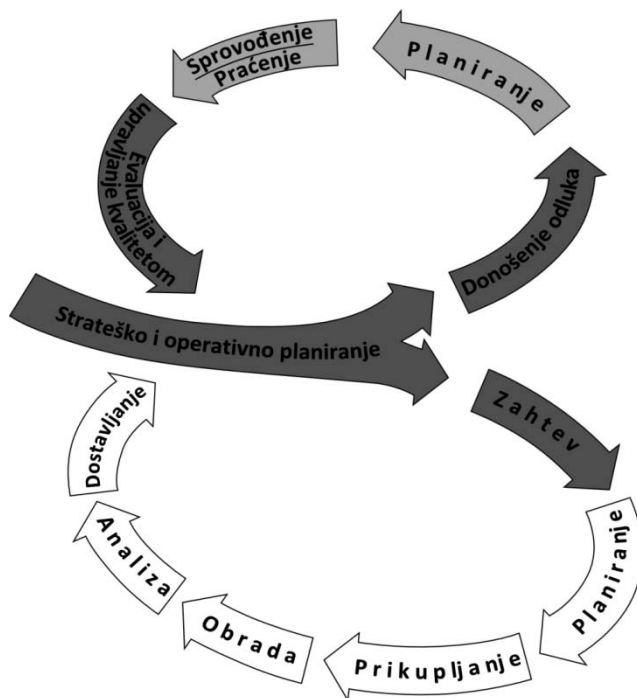
¹⁹ Pierre Aeply, Olivier Ribaux, Summerfiled, *Decision Making in Policing - Operations and Management*, EPEL Press, Lausanne, 2011, p. 3.

²⁰ Јован Филиповић, Младен Ђурић, *Основе квалитета*, Факултет организационих наука, Београд, 2009, стр. 3.

²¹ Закон о полицији: Службени гласник Србије, бр. 6/2016.

планираних оперативно-полицијских послова, 11) Праћење спровођења одлука, односно планираних оперативно-полицијских послова и 12) Евалуација и управљање квалитетом. Процесни аспект Полицијско-обавештајног модела дат је у дијаграму бр. 1.

Дијаграм бр. 1. Полицијско-обавештајни модел – процесни аспект одлучивања и спровођења одлука



Извор: Полицијско-обавештајни модел – Приручник МУП-а Србије, 2016., стр. 9.

Представљен процесни приступ менаџерског одлучивања за сада је у полицији Србије више пројекција и део планираних реформи полиције него што је пракса. Основни етички изазов у вези ПОМ-а за полицијске менаџере јесте да се одлуке о полицијским акцијама не доносе само на основу искустава, педрасуда и личних интереса појединаца, већ на основу објективних квалитативних и квантитативних показатеља, аналитички размотрених и интерпретираних. Такође, одлуке по овом моделу, који је прилично заживео у развијеним земљама ЕУ, доносе се транспарантно, записнички и са учешћем свих чланова менаџерског тима, а не претежно од појединаца, који могу несметано да калкулишу са важним информацијама о криминалу, као што је

на пример држање таквих информација у фиокама ради одлагања доношења одлука или недавања у рад. Нека истраживања научног карактера и изјаве високих званичника извршне власти у Србији откривају да се дешава да информације из полиције “цуре” према медијима и појединцима због политичких интереса или интереса појединаца, што може угрозити безбедност, истрагу, приватност и претпоставку невиности. Полицијско-обавештајни модел, поред Законом одређене улоге, представља и савремени модел управљања квалитетом у области безбедности, који, поред ефективности, ефикасности и економичности, гарантује и безбедност поверљивих информација у свим фазама рада полиције. Уколико се догоди да информација “процури”, у систему ПОМ-а лако се може идентификовати конкретна позиција у систему која то чини. Осим тога, овај модел у пракси неће дозволити селективан приступ према криминалу. Другим речима, полиција ће бити професионална организација у пуном смислу, тако што ће проактивно и реактивно деловати према свим носиоцима угрожавања јавне и државне безбедности, без обзира на политичке или друге побочне притиске и утицаје. Ради илустрације наведеног, неће се на пример понављати случајеви криминалних афера високих државних службеника, са пуно чињеница и околности, а да се оне заташкају и временом забораве или да се државни службеници на веома сумњив начин обогате финансијски и некретнинама, а да нико не испитује порекло тако стечене имовине. То за сада, из наведених разлога, представља један од највећих савремених етичких изазова за полицијски менаџмент Србије.

Управљање квалитетом и остваривање мисије полиције

Савремена јавност, посебно њен стручни део, интеграционе потребе Европске уније, као и финансијске институције попут Међународног монетарног фонда (ММФ), у Републици Србији све више захтевају смањење државне администрације и финансијских средстава уз истовремено повећање ефикасности. Тако се од полиције захтевају бољи резултати у супротстављању организованом криминалитету, корупцији, серијским и другим тешким кривичним делима, већи професионализам и одговорност запослених, посебно руководећих структура. Под снажним утицајем јавности, руководство полиције Србије се у последњој декади суочава са изазовом и потребом да реформише све области у којима се применом традиционалних начина обављања полицијских послова не остварује жељени квалитет безбедносних услуга. Традиционални реактивни начин рада у полицији представља једну од области реформи и стратешких циљева развоја српске полиције у будућности. Стратешко проактивно промишљање и делање, у оквиру чега и инкрементално увођење менаџмента квалитета, постали су нужност и

реалност реформских захвата савремене српске полиције.²² Прихватање савремене проактивне филозофије размишљања и њој компатибилних система и модела рада и управљања у полицији у Србији одвија се у сложенем окружењу са бројним процесним и етичким изазовима за полицијски менаџмент. Природна реакција запослених јесте пружање отпора реформским променама, што важи и за менаџере свих организационих нивоа. Поред отпора економске природе, страха од непознатог, захтева за новим начином рада и понашањем и др., отпор променама може бити и чисто етичке природе. То се пре свега односи на личне интересе који могу да надјачају увођење организационих промена, затим, промена може носити претње постојећој равнотежи моћи менаџера у организацији, односно губитак позиција, привилегија и утицаја које менаџери поседују и др. Увођењем савремених система и модела рада и управљања у полицији јача се интегритет организације и запослених, односно битно се смањују могућности кидања интегритета ради личне користи. Пружање отпора реформским променама у организацији јесте узрок спорости и блокада у развојним процесима и остварењу планираних резултата, при чему етички разлози имају далеко већи утицај него било који други. Реформа полиције Србије одвија се у веома сложенем политичком, економском, социјалном, безбедносном и технолошком окружењу, оптерећеним све већим растом скептицизма према ЕУ не само у Србији, већ и у самој ЕУ. Комплексност спољног окружења и евроскептицизам додатно повећава етичке изазове у полицијској организацији за реформе и продубљује поделе међу персоналом. Једна од најважнијих одговорности полицијског менаџмента у време реформи јесте успостављање и одржавање процесних и етичких стандарда. Појам стандарда обухвата дефиниције, ограничења или правила, која су усвојена у одређеном документу и праћена од стране овлашћене агенције или професионалног и признатог тела. Сврха прописивања стандарда јесте одређивање минимума прихватљивог понашања и контрола сагласности понашања запослених са тим стандардима. Техничким језиком речено, стандарди представљају техничке спецификације које су садржане у документу којим су одређене карактеристике производа, као што су нивои квалитета, перформансе, сигурност или димензије.²³ Процесни и етички стандарди у савременој полицијској организацији доприносе ефективности и ефикасности обављања полицијских послова. У полицији Републике Србије не постоји посебан и интегралан документ о процесним стандардима, којим би била одређена правила, поступци и процедуре полицијског поступања приликом обављања различитих

²² Милан Клисарић, *Менаџмент квалитета функције супротстављања криминалитету*, Факултет за правне и пословне студије "др Лазар Вркатагић", Нови Сад, 2016, стр. 13.

²³ Интернет: <http://www.businessdictionary.com/definition/ethics.html>, 12.03.2017.

оперативно-полицијских послова и примене овлашћења. Такви стандарди су само начелно или делом одређени у националним законима и међународним конвенцијама и протоколима. Тако на пример, Конвенцијом Савета Европе о борби против трговине људима прописани су стандарди којима се регулише заштита жртава трговине људима и дужности друштвених субјеката. Посебним протоколом МУП-а Србије о поступању полицијских службеника у заштити малолетних лица од злостављања и занемаривања дате су смернице како да се полицијски посао обави ефикасно, стручно и законито, а да се при томе у сваком појединачном догађају у потпуности испоштују основни принципи Конвенције Уједињених нација о правима детета.²⁴ Законом о полицији, чл.33. на основу међународних стандарда о раду полиције, одређене су области стандардизације, као што су: дужност служења грађанима и заједници; одговарање на потребе и очекивања грађана; поштовање законитости и сузбијање незаконитости; остваривање људских и мањинских права и слобода итд. Многе од законских и других области стандардизације полицијског поступања нису разрађене у виду јасно прецизираних стандарда. Неодстатак стандарда полицијског поступања полиција Србије супституише добром и провереном праксом, колико је то могуће. Ипак, тај недостатак ствара професионалне и етичке проблеме, као што су: значајна неуједначеност квалитета полицијског поступања на различитим организационим нивоима и надлежностима, отежана координација рада већег броја организационих јединица, стварање потешкоћа у контроли рада и понекад приликом утврђивања одговорности за учињене пропусте. Стандардизација процесно неуређених радних области и управљање квалитетом у тим областима представља савремени професионални и етички изазов за стратешки менаџмент полиције Србије. Етички, због тога што ће се успостављањем стандарда у свим радним областима и стратегије управљања квалитетом у великој мери развити систем полиције заснован на квалитету и тиме омогућити значајно објективније мерење резултата рада, односно ефикасности, ефикасности и економичности на свим организационим нивоима. Тиме ће се елиминисати или битно умањити утицај личних интереса, политике и свих других побочних и непрофесионалних фактора на пословање и кадрованање у полицији. Очигледно је да такав систем полиције у Србији за сада не одговара неким високим ауторитетима у полицији и изван ње. За успостављање система стандарда и квалитета потребна је пре свега висока етичка свест, а затим и компетенције полицијских менаџера. Етички стандарди имају другачију природу од процесних. Етички стандарди су универзални и засновани на етичким вредностима. Етички стандарди могу бити прописани од стране надлежног органа/тела, али се не могу императивно наметнути или

²⁴ Милан Клисарић, *op. cit.*, стр. 173.

мењати попут радне дисциплине. Етичке вредности и њихово поштовање је део укупне организационе културе, односно резултанта заједничких ставова или уверења запослених. Кључне вредности полицијске професије Србије на које полицијски менаџери морају да инсистирају и да их подједнако развијају код запослених, а најпре код себе самих су садржани у Закону о полицији и посебно у Кодексу полицијске етике (у даљем тексту: Кодекс)²⁵. Кодекс је у функцији едукације, усмеравања и контролисања свих запослених у полицији. Утврђивање кључних вредности је први корак ка креирању општег разумевања унутар друштва о понашању које се очекује од носилаца јавних функција.²⁶ Кључне вредности полицијске професије садржане у Кодексу су: заштита и поштовање људских права; подршка владавини права; служење људима; промовисање добрих односа полиције и грађана; ефикасна сарадња са другим органима, организацијама, локалним заједницама, невладиним и другим организацијама грађана, укључујући и мањинске етничке групе; одговорност за издата наређења, за њихово извршавање и последице; одговорност за радње потчињених; лојалност/оданост служби; пружање објективних информација јавности (средствима јавног информисања), без откривања поверљивих информација; подршка научном истраживању о полицији; вештине вођства и управљања; активно супротстављање корупцији; уздржавање од послова који су неспојиви са службеном дужношћу; недискриминација људи приликом пријема у службу; стални развој личних способности; правилно/логичко расуђивање; отворен став/ум; зрелост; поштење; комуникативност; способност за рад у локалној и мултикултуралној заједници; понашање којим се штити и промовише углед службе; непристрасност у раду и поштовање Универзалне декларације о људским правима; професионална полицијска истрага и подршка жртвама криминала. Према је Кодекс полицијске етике Републике Србије заснован на Европском кодексу полицијске етике, Препорука (2001) Комитета министара држава чланица,²⁷ наведеним вредностима могло би се додати и следеће: транспарентност, поверење јавности у полицију; рационално коришћење силе; полиција као пружалац услуга грађанству; оперативна независност полиције; јасан ланац комадовања у полицији; интегритет полицајаца и полицијске организације; посебна пажња према појединцима који припадају посебно осетљивим групама; одговорност полиције држави, грађанима и њиховим представницима; праведност, једнакост, неутралност, емпатија/саосећајност, безпоговорно покоравање закону, искреност и поузданост. Неке од ових

²⁵ Кодекс полицијске етике, Службени гласник Србије бр.92/2006.

²⁶ OECD, Изградња а јавног поверења: етичке мере у земљама, Безбедност, бр. 2001/3, стр. 395.

²⁷ Интернет: http://www.defendologija.com/latinica/propisi/evropski_kodeks_policijske_etike.htm, 22.03.2017.

вредности садржане су у Закону о полицији. Процесни и етички стандарди засновани на организационим вредностима представљају основ за менаџмент квалитета и остваривање мисије полицијске организације. Пошто је савремена мисија полиције да буде сервис грађана, онда она мора бити заснована на релацији пружалац услуга (безбедносних) и корисник услуга. Операционалим појмовима исказано, полиција мора да уважава безбедносне проблеме грађана (заједнице), потребе, захтев и очекивања и да квалитативно-квантитативним методама утврђује ниво задовољства грађана пруженим услугама, те да на основу анализираних ставова испитаника даље побољшава квалитет свог рада. Циклус сталног побољшања квалитета безбедносних услуга полиције дат је на дијаграму бр. 2.

Дијаграм бр. 2. Циклус сталног побољшања квалитета безбедносних услуга полиције



Извор: Милан Клисарић, *Менаџмент квалитета функције супротстављања криминалитету*, Факултет за правне и пословне студије „др Лазар Вркатић”, Нови Сад, 2016, стр. 166.

Испитивање ставова јавности/грађана о задовољству радом полиције и перцепцији њеног квалитета у различитим димензијама (поверење, култура комуникације, професионализам итд) је пракса у Србији од 2008. године. Наиме, независне агенције за испитивање јавног мњења (CESID, *Ipsos Strategic Marketing* и *TNS Medium Galup*) сваке године на узорку између 1500 и 2000 пунолетних грађана спроводе истраживање у наведене сврхе. Резултати овог истраживања као импути, међутим, нису препознати у стратешком планирању и стратешким документима МУП-а Србије, па чак ни у Стратегији рада полиције у заједници²⁸. Рад полиције у заједници (*Community Oriented Policing*), као савремени концепт, стратегија и модел полицијског рада и управљања је у полицији Србије много више развијен у стратешким документима, него у пракси. Имплементација Стратегије полиције у заједници у Србији је веома неуједначена на локалном нивоу, од административног ригидног приступа рада по инструкцијама и депешама, до проактивног и креативног савременог схватања полиције као сервиса грађана (Клисарић, М. 2016: 200). Концепт и пракса Полиција у заједници је заснована на етичким вредностима и принципима менаџмента квалитета, као што су: решавање проблема и побољшање квалитета живота заједнице; повећање одговорности полиције за суседство и грађана према полицији и себи, политичара према скупштини и јавности; партнерство; мерење стандарда за полицијску ефективност; разумевање и поверење; партиципативни менаџмент; лојалност и посвећеност. Поверење је витални елемент Рада полиције у заједници и етички људи подстичу поверење док неетички људи чине супротно. Имплементација Стратегије полиције у заједници није могућа ако није истински заснована на наведеним вредностима и принципима. Конкретније, уколико између полиције и јавности нема поверења и ако су полицијски службеници и представници локалне власти корумпирани или су склони примању мита Стратегија полиције у заједници ће фигурирати једино у папирима. С обзиром да увођење и развијање савременог концепта Полиција у заједници у Србији датира још од 2005. године са пилот полицијским станицама у Крагујевцу, Кикинди, Звездари (Београд) и др., те да се од тада овај концепт у пракси није видније развио, може се закључити да полицијски менаџмент у Србији у вези са овом савременом променом у методологији свог рада и управљања има озбиљних етичких и стручних проблема. Прилог том ставу је и податак *TNS Medium Galup*, приватне агенције за испитивање ставова јавног мњења, која је истраживањем 2013. утврдила да је поверење грађана у полицију Србије 2013. године за 11% пало у односу на 2011. Управљање квалитетом, као концепт и стратегија, требало би да буде приоритетно у функцији дугорочне и

²⁸ Стратегија полиције у заједници, („Службени гласник Србије”, бр. 55/05 и 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС и 72/12.

краткорочне ефективности, ефикасности и економичности пословних процеса, као кључних димензија квалитета. Пошто квалитет подразумева не само исправно функционисање најважнијих пословних процеса, већ и одсуство штетних производа тих процеса, то би у укупну калкулацију квалитета требало узети и незаконито поступање (кривична дела) и повреде полицијских службеника (смртне последице, тешке и лакше телесне повреде, акутне и хроничне душевне болести) које су настале као нежељена последица у обављању оперативно-полицијских послова. Међусобни однос кључних димензија квалитета пословних процеса (КПП) могао би се за потребе полиције изразити следећом формулом:

Ик_{опп} =	Ефективност + Ефикасност + Економичност
	КД полицајаца + повреде полицајаца

где је **Ик_{опп}** индекс квалитета оперативно-полицијских послова. Из формуле се може закључити да што је именилац датог разломка мањи, односно што је мање кривичних дела која врше полицијски службеници и што су мање повреде полицијских службеника задобијене током обављања оперативно-полицијских послова, виши је ниво квалитета пословних процеса. Прихватање једне овакве формуле квалитета у полицијском раду представљао би савремени и стручни и етички изазов. Етички изазов се посебно налази у димензији кривичних дела полицијских службеника, односно у смањивању обима таквих кривичних дела, посебно оних који припадају корупцијском криминалу.

У табели бр. 1. дати су подаци о извршеним крив. делима полицијских службеника у периоду 2002 - 2012. године.

Табела бр. 1. Подаци о извршеним кривичним делима полицијских службеника у периоду 2002–2012.

Кривично дело	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	Ук
Убиство	5	5	2	4	3	4	2	/	1	/	/	26
Тешко убиство	/	/	/	/	1	2	/	/	/	/	/	3
Тешка телесна повреда	13	13	8	7	21	11	10	15	9	7	6	120
Измуђивање исказа					1							1
Злостава у служби	4	13	3	8	8	7	10	5	9	16	20	103
Недозвољена трговина	17	14	7	2	/	1	/	3	1	2	2	49
Крађа	7	9	5	20	3	7	4	9	3	4	5	76
Тешка крађа	8	3	2	6	16	17	3	1	6	2	2	66
Разбојништво	4	3	2	9	7	2	3	2	1	5	5	61
Изнуда	3	6	5	6	/	5	1	2	2	/	1	31
Изазивање опште опасности	9	14	13	23	7	5	4	3	5	6	5	94
Угрожавање јавног саобраћаја	61	93	93	92	51	59	55	62	56	99	78	799
Фалсификовање исправе	47	77	47	51	15	17	21	15	11	23	20	344
Злоупотреба службеног положаја	72	69	41	99	16	52	18	47	22	110	87	633
Примање мита	32	15	8	13	3	13	3	4	5	44	23	163
Остало	149	125	140	139	72	122	95	88	62	105	115	2.569

Извор: Управа за аналитику МУП-а Србије

Подаци о извршеним кривичним делима полицијских службеника представљају познати/регистровани криминалитет, јер постоји и тамна

бројка, посебно у области корупцијског криминала. Највећи број кривичних дела евидентиран је у области корупцијског криминала (фалсификовање исправе, злоупотреба службеног положаја и примање мита), укупно 1.140 кривичних дела. Извршена кривична дела против службене дужности указују на проблеме етичке природе и снажно присутну корупцију у полицијској служби Србије. Очигледно је да се статистика присутне корупције у полицији, али и присутне тамне бројке ове врсте криминалитета у полицији и запажања грађана о степену корумпираности полиције добијена кроз анкете независних националних агенција *Strategic Marketing*, у великој мери подударају. Такође, велики број кривичних дела против безбедности јавног саобраћаја 799 наводи на претпоставку да су полицијски службеници у некој мери заштићени од ситних прекршаја у саобраћају, укључујући и стања лакше алкохолисаности, те да им се од стране саобраћајне полиције „гледа кроз прсте“, што касније води у теже прекршаје и кривична дела у области безбедности јавног саобраћаја. Акције саобраћајне полиције типа „нулта толеранција“, које принципијелно дају одличне резултате, су изузетно ретке. Одговорност полицијског менаџмента за смањивање укупног броја кривичних дела на годишњем нивоу, посебно у области корупцијског криминала и примене стратегије „нулте толеранције“, у склопу свеобухватних реформи полиције, представља сталан етички проблем. Проблем борбе против криминала у редовима полиције у извесној мери је решен формирањем Сектора унутрашње контроле (СУК) МУП-а Србије 2003. године. СУК врши контролу законитости рада полицијских службеника, као и других запослених у Министарству, а нарочито у погледу поштовања и заштите људских и мањинских права и слобода при извршавању службених задатака и примени полицијских овлашћења.²⁹ Међутим, СУК нема пуну независност јер се налази у саставу МУП-а и нема право да контролише запослене у седишту МУП-а, које броји око 18.000 запослених. Осим тога, министар може да изузме предмет СУК-а и уступи неком другом.³⁰ Формирањем СУК-а контролна функција понашања запослених од стране менаџмента полиције на свим нивоима се готово изгубила. Додатни фактор настајању такве појаве јесте и чињеница да МУП Србије нема конзистентан систем обуке за полицијске руководиоце већ дужи низ година, тако да су квалификације за компетентно обављање функција и улога менаџмента углавном искуственог карактера. Наиме, МУП се углавном ослања на повремено извођење обуке за менаџере различитих специјалности и нивоа у склопу партнерских развојних пројеката, финансираних из претприступних фондова ЕУ, што, међутим, не задовољава укупне потребе полиције Србије за оспособљавањем својих менаџерских кадрова.

²⁹ Интернет: <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/>, дана: 25.03.2017.

³⁰ Предраг Петровић, Саша Ђорђевић, Катарина Ђокић, Владимир Ерцег, *op. cit.*, стр. 41.

Менаџмент људских ресурса и организациона култура

Реформске промене полиције у области технологије рада и организационог реинжењеринга нужно захватају и област менаџмента људских ресурса и организационе културе. Менаџмент људских ресурса има највећу одговорност и утицај на стварање квалитета запослених и профилисање организационе културе. Другим речима, ова врста менаџмента може највише допринети жељеним стратешким промена у вези са људима и може играти главну улогу у развијању етичког понашања запослених. Иако се новински наслови углавном баве финансијским малверзацијама великих размера које су учинили топ менаџери, многи етички прекршаји заправо произилазе из менаџмента људских ресурса. Кључна питања или етички изазови у вези са менаџментом људских ресурса у време реформских организационих промена у полицији Србије односе се највише на: усавршавање и прилагођавање стилова лидерства; пријем и унапређење кадрова полиције и промену традиционалне механистичке свести појединаца и група у савремену органску/колективну свест, што битно мења организациону културу. Увођење савремених модела менаџмента људских ресурса, менаџмента квалитета, управљања учинком и сл., укључује и промене у ставовима и понашању полицијских менаџера према подређенима, посебно у процесу доношења и спровођења одлука. Искључива или пренаглашена примена традиционалног ауторитативног стила лидерства, карактеристичог за полицијске организације, никад се није показала ефикасном стратегијом за спровођење реформских процеса. Реформске промене организације се највише тичу промене ставова људи, а они се не могу насилно мењати. Савремене интенције за дугорочно ефективном и ефикасном организацијом и функционисањем полиције захтева и савремене стилове лидерства. То, пре свега, подразумева способности и вештине примене партиципативног лидерства, развијање етичке климе међусобног поверења, слободе мишљења, креативности и иницијативности, као и пуну оријентисаност менаџера и према резултатима и према људима. Надасве, крупне организационе промене траже посвећене и компетентне људе, које менаџери морају стварати, уважавати и укључивати у процес доношења важних одлука. Вештине савременог лидерства, ма колико поједини теоретичари тврдили да је лидерство искључиво на нивоу урођених способности и предиспозиција, морају да се уче, односно усвајају и развијају. С тим у вези, нису сви полицијски менаџери спремни на промене у свом понашању према запосленима. Они менаџери који су годинама стицали истородно искуство у традиционалној полицијској организацији тешко се одричу класичне ауторитативне моћи и доминације над људима и углавном не желе да се прилагођавају и уче нове стилове лидерства. Једна од веома познатих етичких последица ауторитативног стила лидерства у полицији у време реформи, здруженог са негативним ставовима

према променама, јесте неиспуњавање или траљаво испуњавање обавеза и пролонгирање рокова из пројеката и развојних планова. У ургентним ситуацијама сви неизвршени задаци одједном добијају рокове за јуче, а огроман терет таквих задатака и претерано високих циљева постаје ноћна мора за запослене. Један од ефикасних начина решавања етичких изазова ове врсте јесте формулисање визије развоја полицијске организације. Изјава визије развоја описује посвећеност полиције заједници, интегритету, запосленима, тимском раду, ефикасности, иновацији, квалитету итд. Топ полицијски менаџери траба формулисани визију да пренесе са врха организације на сваког запосленог и да стварају климу посвећености заједничкој визији. Визија, као јак кохезивни елемент, утиче на изграђивање етичке организације само ако руководиоци показују висок ниво посвећености и доследности етичким принципима и вредностима формулисаним у визији. Следећи важан сегмент који се тиче људских ресурса и етике јесте избор и унапређење полицијских кадрова. Начин на који се бирају кандидати доста говори о томе које су вредности којима се руководи конкретна полицијска организација, као и о томе каква је организациона култура у погледу етике и конкретног третмана запослених. Запошљавања и унапређивања на више радна места по непрофесионалном основу (политичком, родбинском, пријатељском, интересном и др), дакле без јасних процедура, критеријума и стандарда, нужно доводи до нарушавања етичке климе у организацији, демотивисања запослених, нарушавања система вредности и других организационих проблема. Полиција Србије је у области управљања људским ресурсима, у последњих неколико година, направила значајан напредак формирањем засебног Сектора за људске ресурсе (у даљем тексту: Сектор), чији начелник је директно подређен министру унутрашњих послова, као и увођењем нових јединица Сектора, које се баве планирањем кадрова и управљањем квалитетом. Достизање таквих резултата је међутим текло веома споро и са пуно процесних и етичких проблема. Поред наведеног, Сектор има веома амбициозан план да дефинише каријерни систем и постепено имплементира савремени стандард управљања квалитетом у области људских ресурса, познатог под називом *Investors In People IIP*. IIP потиче из Велике Британије и представља интернационални симбол квалитета у развоју људских ресурса.³¹ Узимајући у обзир претходно описани контекст, успостављање модерног каријерног система и стандарда IIP ће у наредном периоду представљати велики стручни и етички изазов за полицијски менаџмент Србије.

³¹ Милан Клисарић, Сениша Достих, *Reform of the Human Resources Management Function in the Ministry of Interior of the Republic Serbia – the Strategic Basis, Key Activities and Challenges*. Monograph of Faculty of Business Economics and Entrepreneurship: "Employment, Education and Entrepreneurship", Faculty of Business Economics and Entrepreneurship, Belgrade, 2014, pp. 395, etc.

Организационој култури и етици је у литератури посвећивано пуно простора. Постоје бројне дефиниције организационе културе, али најкраће под овим појмом подразумевају се карактеристичне вредности, традиција и понашање који су заједнички за запослене у организацији.³² Организациона култура утиче на психичке процесе запослених и на њихово понашање, као што и запослени утичу на стварање и промену организационе културе. Менаџери организације одређују вредности и стварају културу тако што говоре и поступају на одређени начин, што утиче на понашање запослених. Менаџери речима, делима и понашањем шаљу поруке запосленима шта се у организацији сматра прихатљивим, а шта неприхатљивим. На тај начин се успостављају стварне вредности као основна уверења о томе шта је исправно, а шта погрешно или о томе шта треба урадити. Вредности су битне зато што одређују понашање и држе људе на окупу. Реформске промене у полицији Србије, кроз стратегије и развојне пројекте, обухватају професионализацију, рационализацију, интеграцију, процесни и тимски менаџмент, што нужно са собом повлачи и значајне промене у организационој култури. Најпре, реформске промене захтевају промену у људима – у свести и понашању запослених, примерено новим организационим условима. Традиционални менаџмент, којим је успостављена високохијерархијска и одељењска организација, детерминисао је механистичку свест. Њу карактеришу индивидуални и групни интереси, уске перспективе и одсуство јединствене организационе визије, наспрам интегрисане, органске или колективне свести, која постоји у савременим полицијским организацијама, заснованим на принципима процесног и тимског менаџмента. Једна од највећих вредности организационе културе полиције Јавне безбедности савременог доба јесте транспарентност. Транспарентност представља један од кључних предуслова учинковитог и одговорног управљања полицијом јер омогућава рад унутрашњим и спољним контролним органима, те јача интегритет полиције и потврђује јој легитимитет. Транспарентност се, поред доступности података о антикорупцијским мерама, поступка подношења жалби на рад полиције, покретања кривичних пријава против полицијских службеника итд., односи и на доступност јавности одређених информација о реформи, односно важним стратегијама и развојним пројектима који се спроводе у Министарству унутрашњих послова Србије. МУП Србије је прилично учинио на том пољу. Тако на пример, на сајту МУП-а Србије доступни су подаци и документа која садрже информације и резултате у овој области, као што су: Приручник Полицијско-обавештајни модел, СОСТА (Стратешка процена претњи од организованог криминала), Стратегија полиције у заједници, Резултати рада МУП-а за претходну годину и тд. Међутим, на сајту се не могу наћи информације до ког

³² Добрила Вујић, *Менаџмент људских ресурса и квалитет*, треће измењено и допуњено издање, Центар за примењену психологију, Београд, 2008, стр. 439.

нивоа су савремени модели полицијског менаџмента и рада полиције, утврђени тим документима, развијени у пракси и с којим процесним и етичким пролемима се суочава полицијски менаџмент. Тежиште информисања јавности у мас медијима од стране стратешких менаџера МУП-а последњих година је много више на пружању информација о оперативном раду полиције, а много мање о току и резултатима реформи. Недостатак информација у том домену реформи може бити протумачено као постојање сложености и тешкоћа реформи са којим се суочава полицијски менаџмент и целокупна полицијска организација Србије. Конкретнији и поузданији подаци о томе могу се добити само додатним продубљеним истраживањем.

4) ИЗВОРИ

- Aeply Pierre, Ribaux Olivier, Summerfiled Everett, *Decision Making in Policing - Operations and Management*, EPEL Press, Lausanne, 2011.
- Адижес Исак (2004) *Управљање променама*, Институт Адижес, Нови Сад.
- Bratton John, Carolyn Forshaw, Militza Callinan, Peter Sawchuk, *Work and Organizational Behaviour: understanding the Workplace*, Palgrave Mac Millan, University of Indianapolis, 2007.
- Делић Милан (2001) *Изазови етици и интегритету у обавештајно-безбедносним службама*, часопис Безбедност МУП-а Републике Србије 2001/3, Београд.
- Dempsey John, Forst Linda, Wadsworth Thompson (2005) *An Introducing to Policing*, Third Edition, Belmont, 2005.
- Dessler Gary, *Osnovi menadžmenta ljudskih resursa*, четврто изданје, Data Status, Београд, 2007.
- Филиповић Јован, Ђурић Младен, *Основе квалитета*, Факултет организационих наука, Београд, 2009.
- Гринберг Џералд, Барон Роберт, *Понашање у организацијама-разумевање и управљање људском страном рада*, Желинд, предузеће за железничку издавачко – новинску делатност д.о.о., Београд, 1998.
- Јевтовић Мирослав, *Настанак и правци развитака морала полицијске професије*, часопис МУП-а Републике Србије Безбедност 2001/3, Београд.
- Клисарић Милан, *Менаџмент квалитета функције супротстављања криминалитету*, Факултет за правне и пословне студије „др Лазар Вркатић”, Нови Сад, 2016.
- Клисарић Милан, Достих Синиша, *Reform of the Human Resources Management Function in the Ministry of Interior of the Republic Serbia – the Strategic Basis, Key Activities and Challenges*. Monograph of Faculty of Business Economics and

- Entrepreneurship: "Employment, Education and Entrepreneurship", Faculty of Business Economics and Entrepreneurship, Belgrade, 2014.
- Клисарић Милан, Костадиновић Ненад, *Полицијско-обавештајни модел - Приручник*, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд, 2016.
- Клисарић Милан, Скакавац Здравко, *Обука и професионални развој полицијских менаџера*, часопис Института за међународну политику и привреду "Европско законодавство" бр.58/2016, Београд.
- OECD (2001) *Изградња јавног поверења: етичке мере у земљама*, часопис МУП-а Србије Безбедност 3/2001, Београд.
- Петровић Предраг, Ђорђевић Саша, Ђокић Катарина, Ерцег Владимир, *Процена интегритета у Сектору безбедности Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2014.
- Павићевић Вуко, *Основи етике*, Београдско издавачко-графички завод, Београд, 1974.
- Swanson Charles, Leonard Territo, Taylor Robert, *Police Administration – Structures, Processes and Behavior*, 7th edition, Pearson Education, New Jersey, 2008.
- Whisenand Paul, Ferguson Fred (2005) *The Managing of Police Organizations*, six edition, Pearson Education, New Jersey.
- Вујић Добрила, *Менаџмент људских ресурса и квалитет*, треће измењено и допуњено издање, Центар за примењену психологију, Београд, 2008.
- Закон о полицији: Службени гласник Србије бр. 6/2016.
- Кодекс полицијске етике, Службени гласник Србије бр.92/2006.
- Стратегија полиције у заједници, („Службени гласник Србије”, br. 55/05 i 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС i 72/12.
- Интернет: <http://www.businessdictionary.com/definition/ethics.html>, 05.02.2017.
- Интернет: www.dictionarycambridge.org/dictionary/english/integrity/html, 20.07.2016.
- Интернет: <http://www.businessdictionary.com/definition/system.html>, 22.02.2017.
- Интернет: <http://management.atwork-network.com/2008/04/15/mintzberg%E2%80%99s-10-managerial-roles/>, 02.03.2017.
- Интернет: <https://www.scu.edu/media/ethics-center/resources/making.pdf>, 07.03.2017.
- Интернет: <http://www.businessdictionary.com/definition/ethics.html>, 12.03.2017.
- Интернет: http://www.defendologija.com/latinica/propisi/evropski_kodeks_policijske_etike.htm, 22.03.2017.
- Интернет: <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/>, 25.03.2017.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Значај научног истраживања у области савремених етичких проблема и полицијског/безбедносног менаџмента огледа се у томе што је у Републици Србији, у последњих петнаестак година, веома мало радова написано на тему полицијска етика, а на тему полицијски менаџмент и етика нема написаних научних радова. Значај научне елаборације улоге и значаја полицијског менаџмента у решавању етичких проблема, без обзира да ли су ти проблеми у вези са реформским променама или не, је вишеструк. *Прво*, неетично понашање полицијских службеника проширује укупан опсег криминалних активности; *друго*, незаконито и неетично понашање негативно утиче на квалитет функционисања полицијских јединица, јер оно смањује ефикасност пословања; *треће*, неетично понашање наилази на осуду јавности и смањење поверења у полицију, што удаљава грађане и заједницу од сарадње; *четврто*, искушења и притисак на радном месту и са стране могу да надвладају свест запосленог, те с тога, етика у радном окружењу не може бити остављена самостално за свест сваког полицајца; *пето*, корупција има својства заразне болести – други следе лош пример, посебно ако је корупција захватила менаџере; *шесто*, неетично понашање инхибира менаџере да свој посао обављају ефективно, посебно у време реформских и развојних промена; *седмо*, дискриминација етичких принципа руши углед и дезинтегрише институције и комплетан систем безбедности. Најзад, када полицијски службеници у својим јединицама раде праве ствари, чак и када то њима не иде у корист, такво понашање постаје вредност и чврст ослонац за трајно поверење и поштовање, тимски дух и ефективан рад. Следеће, што је такође веома важно, критичка, аналитичка и креативна научно артикулисана мисао на тему савремени етички изазови полицијског менаџмента у Републици Србији може да подстакне на продубљено размишљање људе који доносе важне одлуке за полицију у време реформских промена и који креирају и спроводе стратегије и развојне пројекте у области Јавне безбедности, да у анализу ефективности и ефикасности процеса увођења промена обавезно укључе и етичку и моралну компоненту. Такође, полиција би требало да, у оквиру процеса имплементације савремених система и модела рада и управљања оперативно-полицијским пословима, плански спроводи евалуацију тих имплементација у циљу откривања како процесних тако и етичких проблема и да их правовремено решава. Непостојање систематског праћења и евалуације имплементације стратегија и пројеката, здружено са недостатком одговорности, нужно води ка неуспешним реформама. Зато, полицијски менаџмент мора да буде спреман на пуну субјективну и објективну одговорност за квалитет спровођења планираних реформи. Поред наведеног, компарација истородне теме са искуствима у земљама Европске уније би обогатила сазнајни фонд о овој проблематици и начину њеног превазилажења. С обзиром да је модернизација полицијских организација у земљама ЕУ, као што је Велика Британија, Шведска,

Холандија и друге, текао знатно брже него у Србији, претпоставка је да су имали мање отпора традиционалног система и људи или да су ефикасније решавали и процесне и етичке проблеме, који су настајали увођењем нових технологија рада и понашања или и једно и друго. Надамо се да ће овај рад допринети стварању инспирације код других истраживача да крену путем нових и продубљених истраживања полицијског/безбедносног менаџмента и етичких изазова, доприносећи тиме и теорији и пракси управљања квалитетом рада полиције и других безбедносних институција.