

Ненад Радивојевић, асистент  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду

## ЗНАЧАЈ БЕЗБЕДНОСНЕ КУЛТУРЕ У КОНТРОЛИ КАО ФУНКЦИЈИ РУКОВОЂЕЊА У ПОЛИЦИЈИ<sup>1</sup>

**Сажетак:** Контролу као функцију руковођења у полицији прате бројни проблеми, који су углавном везани за сам процес руковођења. Један од тих проблема јесте и специфична субкултура у полицији. Субкултура у полицији се јавља између осталог и као последица затворености полиције, унутар које се развијају посебне вредности, ставови и понашања. То је нарочито видљиво на релацији руководиоца-полицајци. Наиме, у пракси се често дешава да руководиоци и полицајци неблагодоклоно гледају једни на друге. Са друге стране, велика солидарност између руководиоца и полицајци може да доведе до несурвођења контроле или ситуације да се финансирају извештаји о резултатима контроле, чиме се она практично обесмишљава.

У раду је анализирана безбедносна култура као један од фактора руковођења у полицији. Њен значај у контексту контроле као функције руковођења је велики због тога што су руководиоци ти који у значајној мери креирају културу (безбедности) у полицији. Руководиоци морају бити свесни значаја контроле, и то на начин да контролу не треба занемаривати, али исто тако не треба ни преувеличавати са њом. С тим у вези, у раду је указано на потребу перманентног развоја и примене концепција безбедносне културе у полицији, са практичним смерницама за рад руководиоца који ће уважавањем основних принципа и правила безбедносне културе остваривати циљеве контроле.

**Кључне речи:** полиција, безбедносна култура, функције руковођења, проблеми контроле.

### УВОД

Све демократске државе теже правној држави, владавини права, заштити људских права и слобода. Индикатори постојања такве државе су

---

<sup>1</sup> Овај рад је настао као резултат рада на пројекту „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)“ чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

свакако успостављени механизми контроле субјеката система националне безбедности који имају легитимно и легално право употребе силе. С тим у вези, све државе настоје да правно уреде делокруг, надлежности, овлашћења, одговорности и контролу полиције. Борба против тероризма, организованог криминала и корупције и других облика угрожавања свакако не могу бити изговор за кршење људских права и слобода, као и неетично понашање полицијских службеника. Због могућности кршења људских права и слобода од стране полиције, иста мора бити подвргнута посебној (допунској) контроли. Та контрола треба да доведе до тога, како каже С. Милетић, да полиција и службе безбедности „не смеју све што могу“.<sup>2</sup> То значи да полиција не сме да излази из својих правних оквира, и да, управо у тим правним оквирима, предузме све што је у њеној фактичкој моћи, а да при том не дође до повреде људских права и слобода.<sup>3</sup>

У ери све бројнијих и деструктивнијих облика угрожавања безбедности државе и грађана, императив је сваке државе да има ефикасну полицију. Због тога се намеће потреба за високо професионалним руководећим кадром у полицији. То је нарочито изражено приликом извршавања сложених безбедносних задатака. Приликом извршавања ових задатака неопходно је да руководиоци добро познају све елементе организације, којим ће се обезбедити складно функционисање организационе јединице са крајњим циљем заштите безбедности државе и њених грађана. Наведени циљеви се остварују у функцијама руковођења, међу којима контрола заузима значајно место.

Контрола као функција руковођења у полицији се јавља као незаобилазни елемент полицијске функције. Правом су уређене надлежности руководиоца, њихова овлашћења, као и начини и циљеви те контроле. Међутим, постојање правне регулативе јесте свакако неопходно, али није и довољно да би се остварили циљеви контроле, а то су пружање помоћи полицијским службеницима приликом извршавања задатака, заштита људских права и слободе и заштита објективне законитости. На остваривање циљева контроле утичу и бројни фактори, међу којима су полицијска и безбедносна култура, при чему је безбедносна култура апсолутно позитивна категорија која значајно доприноси иницирању и спровођењу контроле. Појава као што је полицијска субкултура у знатној мери утиче на међуљудске односе унутар полиције, и то на начин да се формирају специфичне вредности и ставови независни и често супротни општеприхваћеним у полицији. То може довести до појава нетрпељивости између руководиоца и њихових потчињених, што у крајњој линији онемогућава извршавања одређених задатака или из-

---

<sup>2</sup> Слободан Милетић, *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2009, 311.

<sup>3</sup> *Ibid.*

вршавања на неодговарајући начин. Због тога је неопходно да руководиоци активно учествују у формирању културе (безбедности) у својој организационој јединици, у којој ће контрола имати значајно место.

## 1. О КОНТРОЛИ КАО ФУНКЦИЈИ РУКОВОЂЕЊА У ПОЛИЦИЈИ

У савременом друштву које је засновано на идејама људских права и правној држави, неопходно је да се подвргну контроли организације које имају тако значајну улогу у друштву и располажу тако широким овлашћењима. Због тога би се могло рећи да контрола рада полиције представља најважнији аспект проблема односа полиције према заштити људских права у правној држави.<sup>4</sup>

За контролу можемо рећи да представља трајну људску делатност и да је стара колико и људско друштво. Оно што се током времена мењало јесте њен појам, садржај, појавни облици, врсте и носиоци, а све то је условљавао сам развитак друштва.<sup>5</sup> Сам развитак друштва и државе, све сложенији друштвени односи, а самим тим и државне управе, наметнули су потребу за неким новим врстама и облицима контроле. Нарочито је изражен интерес сваког друштва да посебно уреди питање контроле оних органа управе који поседује легално и легитимно право употребе силе, а то је полиција.

Контролу можемо дефинисати као „свесну људску активност која се састоји у упоређивању постигнутих резултата са намераваним односно очекиваним. У том смислу контрола се састоји од посматрања и оцењивања туђе делатности, и то према раније утврђеним мерилима, након чега, уколико се утврди да постоје одступања, може доћи и до одређене интервенције корективног карактера, усмерене на отклањање недостатака“.<sup>6</sup>

С обзиром на субјекте који врше контролу полиције, а налазе се унутар или ван полиције, постоји: унутрашња и спољна контрола полиције. Унутрашња или интерна контрола је контрола коју врши један орган у односу на друге органе унутар полиције. Такође, унутрашњу контролу могу да врше и органи истог ранга као и контролисани субјект као и руководиоци органа или организационе јединице, када контролу посматрамо као једну од функција руковођења.

---

<sup>4</sup> Иштван Фејеш, „Проблем полиције у правној држави – проблем контроле полиције“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-3/2002, 252.

<sup>5</sup> Бранислав Марковић, *Наука о управљању*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац 2003, 461.

<sup>6</sup> Драган Милков, *Ујравно љраво III – Контірола ујраве*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2010, 8.

Контролну делатност остварује сваки руководиоца у полицији, јер само руковођење подразумева и контролу. То проистиче из принципа хијерархије који је карактеристичан за организације попут полиције. Као носиоци овлашћења за вршење тзв. хијерархијске контроле (контролори) јављају се руководиоци организационих јединица у полицији. Са друге стране налазе се лица чијим радом се руководи (контролисани, потчињени), а то су полицијски службеници као непосредни извршиоци конкретних безбедносних задатака.

Као функција руковођења, контрола обухвата активности увида у рад, утврђивање резултата рада, давање оцена о извршеном раду и налагање мера за отклањање уочених неправилности. На тај начин је могуће извести одређене закључке и поуке које ће се користити за побољшање појединих фаза руковођења, као и за усавршавање радних поступака и читавог рада полицијске организације.<sup>7</sup> На овај начин руководиоци пружају помоћ потчињенима приликом извршавања задатака, а све у циљу обављања послова на законит начин, примерено и рационално.<sup>8</sup> Из наведеног можемо видети да „контрола увек подразумева однос између два различита субјекта у којима је један, условно речено активан а други пасиван“.<sup>9</sup>

Свака контрола, па и контрола као функција руковођења, да би била ефикасно спроведена потребно је да се јасно дефинишу следећи општи елементи: вршилац контроле (контролор); контролисани субјект (субјект подвргнут контроли); предмет контроле; поступак и начин (форма) вршења контроле; контролна овлашћења; циљ (сврха) контроле; интервенција (санкција или похвала).<sup>10</sup> Поред дефинисања општих елемената контроле, а у циљу њеног адекватног спровођења, потребно је да се испуне и одређене претпоставке у виду квалитативних елемената контроле. То ће рећи да контрола мора бити: комплексна и стална; објективна, аргументована, аналитичка; организована и планска; стручна и економична; благовремена и диференцирана; јавна и подстицајна; припремљена.<sup>11</sup>

Циљ контроле као функције руковођења јесте пружање стручне и друге помоћи потчињенима у извршавању постављених задатака, отклањање уочених пропуста и недостатака у раду, изрицање одређених критика и похвала, као и предузимање законом предвиђених мера одговорности у случају злоупотребе или прекорачења службених овлашћења. Али, кон-

---

<sup>7</sup> Богољуб Милосављевић, *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд 1997, 442.

<sup>8</sup> Момчило Талијан, *Руковођење унутрашњим пословима*, Виша школа унутрашњих послова, Београд 2001, 126.

<sup>9</sup> Д. Милков, 8.

<sup>10</sup> Љубомир Стајић, *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2012, 20.

<sup>11</sup> О квалитативним елементима контроле вид. М. Талијан, 117-119.

тролом се такође обезбеђује и заштита права и правних интереса грађана, с једне стране, и заштита објективне законитости, с друге стране.<sup>12</sup> На тај начин ће се све евентуално утврђене неправилности у раду исправити, како у будућности не би долазило до кршења људских права и како би полицијски службеници своје активности ускладили са правним нормама. То ће за крајњи циљ имати да целокупно деловање полиције буде подведено под принцип владавине права.

## 2. ПРОБЛЕМИ КОНТРОЛЕ КАО ФУНКЦИЈЕ РУКОВОЂЕЊА У ПОЛИЦИЈИ И ПОЛИЦИЈСКА КУЛТУРА

Питање и проблеми везани за унутрашњу контролу уопште, па онда и контролу као функцију руковођења, су пре свега везани за опредељење друштва за облике спољашње или унутрашње контроле полиције. Наиме, уколико у друштвима постоји висок степен поверења грађана у способност полиције да се сама избори са питањима недисциплине, злоупотребе и прекорачења овлашћења,<sup>13</sup> у њима ће бити заступљенији облици унутрашње контроле. Уколико то поверење изостаје, у том друштву ће више бити заступљени облици спољне контроле полиције (као што су нпр. контрола од стране обудсмана, повереника за људска права, државне ревизорске институције и сл.). Као предности унутрашње контроле полиције наводе се чињенице да поједини органи и лица долазе управо из полиције и да су због тога упознати са начином рада у полицији, пословима, овлашћењима, дисциплином и сл.

Међутим, управо чињеница да су лица која врше унутрашњу контролу (руководиоци) и сами полицијски службеници, може довести до одређених проблема. Ту пре свега мислимо на специфичну културу у полицији, тзв. полицијску културу, која у великој мери детерминише однос надређени-подређени (контролор-контролисани). Полицијска култура поред своје позитивне улоге у полицији, може имати и негативан предзнак, нарочито када се ради о контроли као функцији руковођења у полицији.

---

<sup>12</sup> Д. Милков, 10.

<sup>13</sup> Као најчешћи облици недоличног понашања од стране полицијских службеника наводе се: примање мита, игнорисање и изигравање закона, преваре, одбијање (прихватања критике на свој рад), претња или употреба силе према својим колегама, претеране и неприкладна употреба силе, предрасуде и расизам, непримерена селекција приликом извршавања одређених задатака (појаве попут непотизма и кронизма), вршење послова којим се долази у сукоба интереса (нпр. обављање послова приватног обезбеђења у слободном времену – тзв. појава moonlighting), недолично понашање ван радног времена, повезаност са криминалним групама. Вид. *Toolkit on Police Integrity*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2012, 26-28.

Под поткултуром у полицији подразумевамо систем вредности, ставова и уверења који полицијски службеници усвајају у односу на свој посао, *своје колеге, руководство*, поједине категорије грађана, друштвене групе, судове, право и различите појаве у друштву које су од утицаја на њихов посао. Две битне карактеристике поткултуре полицајаца су: 1) велика солидарност између чланова групе и 2) затвореност, која је последица специфичног посла и статуса.<sup>14</sup> Питања солидарности и затворености (изолације) у контексту односа надређени-подређени можемо посматрати из два угла: солидарности која постоји између руководиоца и подређених и солидарност која постоји између подређених (полицијских службеника).

Велика солидарност између руководиоца и потчињених може значајно утицати на правилно спроведен поступак контроле. На то у великој мери утиче и тзв. неформална структура као последица познаничких и пријатељских веза, заједничких интереса и сл. Таква структура може довести до појаве да руководиоци „покривају“ неправилности у раду својих потчињених. Контрола се тада своди на фингирање извештаја о резултатима контроле и практично се обесмишљава.

Са друге стране, могу се јавити ситуације да потчињени изражавају дубоко неповерење према руководиоцима, сумњајући да они раде у њиховом најбољем интересу. На честе конфликти између руководиоца и полицијских службеника утичу и различити погледи на њихове улоге, па се тако прави разлика између „нижих полицајаца“ и „полицајаца руководиоца“.<sup>15</sup> Тако се унутар полиције ствара специфична супкултура полицијских службеника која се огледа у негативном ставу према професији, циљевима полиције али и према руководиоцима, за које се сматра да се не баве „правим полицијским послом“. То је изражено у ставу „ми против њих“,<sup>16</sup> и за последицу има чврст став међу полицијским службеницима да подрже једни друге у случају повреде радне дисциплине, прекорачења или злоупотребе полицијских овлашћења.<sup>17</sup> Овако створено „непријатељско“ окруже-

<sup>14</sup> Вид. Љубомир Стајић, Саша Мијалковић, Светлана Станаревић, *Безбедносна култура*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2013, 162.

<sup>15</sup> Richard J. Johanson, „Police Officer Job Satisfaction: A Multidimensional Analysis“, *Police Quarterly*, Vol. 15, No. 2, 2012, 161.

<sup>16</sup> Постојање става „ми притив њих“ је изражено у следећим понашањима потчињених: не говори никоме више од онога што треба да зна, јер то може бити лоше и по тебе и по њега; не веруј новозапосленом све док га не провериш; држи се даље од руководиоца из других организационих јединица; упознајте своје шефове; не радите послове својих шефова уместо њих; *не верујте да шефови воде рачуна о вашем интересу*; не говори превише ни премало; заштити себе. Gene L. Scaramella, Steven M. Cox, William P. McCamey, *Introduction to Policing*, Sage Publications 2010, 103.

<sup>17</sup> Robert Reiner, *The Politics of the Police* – fourth edition, Oxford University Press, New York, 2010. Нав. према Jan Terpstra and Dorian Schaap, „Police culture, stress conditions and working styles“, *European Journal of Criminology*, Vol. 11, No. 1, 2013, 60-61.

ње у великој мери отежава спровођење контроле која мора бити заснована на објективно утврђеним чињеницама. Наведено ће се даље рефлектовати на однос који ће руководиоци имати према својим потчињенима, што некад може довести до ситуација као што су честе и понекад бесмислене контролне активности.

На наведен начин изражени обрасци супкултуре руководиоца и потчињених стварају тзв. „културу небезбедности“ односно „безбедносну некултуру“ у полицији која представља антипод безбедносне културе. Наиме, многи пропусти у спровођењу контроле десили су се управо због непоштовања основних принципа и правила безбедносне културе, како од стране руководиоца тако и самих потчињених. Због тога можемо рећи да је потребно извршити трансфер полицијске културе у безбедносну културу, који подразумева нужност трансфера акумулираног знања, искустава и других потенцијала из сфере полицијске културе у безбедносну културу. На тај начин ће безбедносна култура постати један од „чувара“ националне безбедности.<sup>18</sup> Значајну улогу у том процесу ће имати руководиоци у полицији, почев од министра па све до најнижих нивоа руковођења. Од њихове образованости у погледу безбедносне културе, схватања њеног значаја и улоге у друштву уопште, па и полицији, зависи и успешност преношења тог знања на своје потчињене. Упознавањем потчињених са културним особеностима полиције, могуће је усмерити њихове ставове и понашања ка међусобном разумевању и поштовању, али и прихватању разлика призашлих из специфичности посла којим се баве.

### 3. ЗНАЧАЈ БЕЗБЕДНОСНЕ КУЛТУРЕ У КОНТРОЛИ КАО ФУНКЦИЈИ РУКОВОЂЕЊА У ПОЛИЦИЈИ

У основне факторе руковођења у свим организација, па тако и у полицији, спадају: ауторитет, одговорност, поверење, дисциплина, морал (етика), време, простор.<sup>19</sup> Поред ових основних фактора руковођења, у факторе руковођења у полицији као специфичним организацијама у друштву, спада и безбедносна култура, као апсолутно позитивна категорија. У контексту контроле као функције руковођења, безбедносна култура треба да доведе до неутралисања негативних последица „лоше“ полицијске културе која утиче на однос контролор-контролисани. Због тога се каже да су (без-

---

<sup>18</sup> Вид. Светлана Станаревић, *Концепти безбедносне културе и њиховог развоја*, докторска дисертација, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд 2012, 293-305.

<sup>19</sup> О утицају ових фактора на руковођење вид. Обрад Стевановић, *Руковођење у полицији*, Полицијска академија, Београд 2003, 113-128.

бедносна) култура и руковођење две стране истог новчића. Руководиоци су ти који креирају културу након што је успостављена организација. Руководилац не може добро обављати свој посао уколико није свестан културе организације у којој егзистира. Уколико елементи културе постану дисфункционални (деструктивни), задатак руководиоца је да уоче функционалне и дисфункционалне елементе постојеће културе, тако да усмеравају културне промене на начин да организација и њени запослени могу да наставе са обављањем својих функција. Уколико руководиоци нису свесни културе које су и сами део, постаће вођени од стране те исте културе.<sup>20</sup>

Чињеница је да је поступак контроле полиције неопходно правно уредити. То значи да је неопходно уредити питања као што су овлашћења контролора, могућности примене тих овлашћења, да ли ће се контрола спровести, да ли ће контролори бити компетентни, да ли ће у контроли бити уочени одређени недостаци, да ли ће након спроведеног поступка контроле бити адекватне реакције у складу са резултатима контроле, или пак свега тога неће бити.

Међутим, право само по себи није довољно, већ је потребно придржавати се и правила и принципа безбедносне културе која је нераскидиво повезана са заштитом људских права и слобода, као и другим виталним вредностима једног друштва. Њена улога и значај у полицији произилазе из њене друштвене улоге и значаја у савременом друштву. Она има потпуни легитимитет јер је нераскидиво повезана са свим токовима друштвеног живота и интегрисана је у све друштвене процесе и токове.<sup>21</sup> С тим у вези, можемо рећи да безбедносна култура у полицији подразумева другачије начине промишљања и дискусије на тему изналажења нових начина и механизма руковођења (па и вршења контроле као једне од функција), којима ће се спречити и предупредити непримерено понашање свих припадника полиције.

Контрола као функција руковођења треба да доведе до отклањања одређених неправилности и до спречавања будућих неправилности у раду припадника полиције, а *(безбедносна) свест о неопходности спровођења и значаја полицијске контроле* од стране руководиоца свакако одражава ниво њихове безбедносне културе, јер се контрола и спроводи управо због могућности постојања грешака и неправилности у раду које могу угрозити нечију безбедност. Зато развијањем и унапређењем безбедносне културе у полицији можемо очекивати ширење (безбедносне) свести о потреби су-

---

<sup>20</sup> Edgar H. Schein, *Organizational culture and leadership* (4th ed.), Jossey Bass, San Francisco 2010, 22.

<sup>21</sup> Светлана Станаревић, Миленко Бодин, „Безбедносна култура као друштвени ресурс националне безбедности“, *Војно дело*, (1) пролеће, 2014, 103.



протстављања угрожавајућим појавама које могу настати од стране полицијских службеника, али и руководиоца уколико се контрола не спроведе на адекватан начин.

*Пошреб*а за изградњом ефикасног система контроле као једне од функција руковођења у полицији је неопходна и због придобијања и јачања међусобног поверења руководиоца у своје потчињене, као и поверења грађана у полицију. Успостављено поверење ће се рефлектовати на спремност потчињених за сарадњу као и пружање помоћи потчињенима од стране њихових руководиоца приликом реализације функције безбедности. Постојање контроле значи и отвореност полиције према јавности што има утицаја и на њихов легитимитет. То за последицу има изградњу партнерства са грађанима, што такође представља један од елемената безбедносне културе.

### 3.1. Концепт безбедносне културе

Култура је, исто као и безбедност, једна од основних појава, феномена који омогућавају човеку да се „обликује“, ствара, да се развија, да напредује. То је оно што га разликује од осталих живих бића и формира као свесно биће. Оно што повезује ове појмове јесу: појединац, друштво, држава и вредности формиране од стране наведених. Ако културу схватимо као скуп вредности које појединца, друштво, државу одређују међу другим појединцима, друштвима и државама а безбедност као заштићеност тих вредности, повезаност је више него очигледна.<sup>22</sup>

Концепт безбедносне културе је релативно нов теоријски и практични модел промишљања заштите и унапређења виталних вредности једног друштва. Те виталне вредности су објект заштите од стране државе, њених органа али исто тако и самих грађана. С тим у вези, кажемо да концепт безбедносне културе почива на основама које подразумевају безбедносне активности и понашања заснованих на одговорности и спремности деловања свих субјеката у друштву. Те активности и понашања засновани на стеченим знањима, вештинама, прихваћеним вредностима, веровањима и ставовима утемељеним у датој култури и културном наслеђу, треба да доведу до заштите виталних вредности друштва од свих изазова, ризика и претњи. Због тога се безбедносна култура може разматрати кроз њене унутрашње и спољашње манифестације, при чему се унутрашње односе на промишљање безбедности или развој идеје безбедности, а спољашње на понашање у сфери безбедности, као и однос или приступ безбедности заснован на спремности и способности да се одговори на ризике и претње.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Љ. Стајић, С. Мијалковић, С. Станаревић, 34.

<sup>23</sup> С. Станаревић, 30-31.

Термин безбедносна култура се први пут спомиње 1986. године у Завршном извештају Међународне агенције за атомску енергију (ИАЕА, 1986) а везан је за нуклеарну катастрофу у Чернобилу. У Извештају из 1988. године, безбедносна култура се дефинише као „*скуј карактеристика и ставова организација и појединаца који усвајају да, као најважнији приоритети, највише пажње добијају (нуклеарна) безбедносна питања којима је то загарантовано њиховим великим значајем*“. Занимљивом нам се чини и дефиниција коју је дала британска Здравствена безбедносна комисија, према којој је безбедносна култура „*производ индивидуалних и групних вредности, ставова, зајажња, надлежности и модела понашања које одређују обавезивање, у истој мери као и стил и већина здравствено-безбедносног менаџмента једне организације*“.<sup>24</sup> На овај начин одређена безбедносна култура се првенствено односила на безбедност и културу заштите на раду. Међутим, безбедносна култура данас обухвата много шири спектар односа у чијем су центру појаве безбедности и култура.

Иако наведене дефиниције безбедносне културе сматрамо корисним, оне нису успеле да објасне и обухвате све садржаје савременог схватања појма безбедности, па самим тим и његове корелације са појмом култура. У том правцу, од изузетног је значаја рад професора Љубомира Стајића, који безбедносну културу дефинише као „*скуј усвојених ставова, знања, већина и правила из области безбедности, испољених као понашање и процес, о пошреби, начинима и средствима заштитне личних, друштвених, националних и међународних вредности од свих извора, облика и носилаца угрожавања без обзира на место или време њиховој испољавања*“.<sup>25</sup>

### 3.2. Безбедносна култура у полицији

Разлике унутар организација од великог су значаја за њену културу, нарочито безбедносну. Организације у којима је формирана свест да се безбедносни интерес појединца (као члана организације) подударе са интересом целине, и обратно, сигурнија су и заштићенија, односно мање су рањива на изазове и претње које могу долазити из саме организације и споља. Дивергентни интереси појединаца у неким случајевима могу довести до конфликта. Зато је процес сарадње неопходан, али и најповољнији за изградњу безбедносне културе која ће довести до превенције конфликта.<sup>26</sup> Сарадња и заједнички интереси су кључ успеха у организацијама као

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, 255-256.

<sup>25</sup> Љубомир Стајић, *Основи система безбедности - са основама испитивања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2013, 59.

<sup>26</sup> Радомир Милашиновић, „Безбедносна култура као фактор превенције друштвених конфликта“, *Зборник радова Факултета цивилне одбране Универзитета у Београду*, Београд 2005, 54.

што је полиција, имајући у виду специфичност њене функције, а то је заштита јавног поретка.

Безбедносну култура у полицији можемо одредити као „скуп неформалних професионалних норми и вредности које функционишу унутар хијерархијске безбедносне организационе структуре, а у функцији су извршавања безбедносних задатака“.<sup>27</sup> Реч је о специфичном систему вредности, језику, идеологији којима се уноси ред у свакодневни рад полиције. Безбедносна култура доприноси дефинисању односа међу самим припадницима полиције и њиховог односа са спољним окружењем. Па тако, безбедносна култура припадника полиције обухвата свест о законским обавезама, ставове о начину њиховог извршавања, писана и неписана правила понашања са колегама, руководиоцима, окружењем, етички кодекс којим се дефинишу „правила“ друштвених односа унутар саме полиције, односа према носиоцима угрожавања безбедности, развијен механизам за превентивно и репресивно деловање у односу на појаве и носиоце угрожавања виталних вредности друштва, као и сопствене безбедности и безбедности колега.<sup>28</sup>

Основи безбедносне културе припадника полиције начелно су исти као и основи безбедносне културе професионалних субјеката система безбедности.<sup>29</sup> Оно по чему се разликују елементи њихове безбедносне културе јесу специфична знања, вештине и правила неопходни за извршавање руководећих или извршилачких послова, која у крајњем случају доприносе реализацији функције полиције. Степен развијености безбедносне културе у полицији огледа се у постојању свести о неопходности поштовања одређених принципа. То су принципи: стручности, одговорности у раду, законитости, етичности, поступности и сразмерности, истине, објективности и темељитости, систематичности и економичности, индивидуалности, правовремености, тајности и транспарентности.<sup>30</sup> Као што можемо видети, неки од наведених принципа се поклапају са квалитативним елементима контроле, што указује на повезаност безбедносне културе и процеса контроле.

Ако безбедносну културу схватимо као фактор превенције и проактивног деловања у одвраћању и спречавању настанка облика и носилаца угрожавања, видимо да је безбедносна култура незаобилазни фактор у остваривању јавне безбедности. Нарочито нам се чини значајном постојање и развијеност безбедносне културе руководиоца у полицији, као лица

<sup>27</sup> Љубомир Стајић, *Основи система безбедности са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2013, 62.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Вид. Љ. Стајић, С. Мијалковић, С. Станаревић, 153-158.

<sup>30</sup> *Ibid.*

непосредно одговорних за остваривање те безбедности. Значајно је да уколико „примарни ниво“ заштите безбедности закаже, то буде установљено, отклоњено и евентуално санкционисано.

### 3.3. Безбедносна култура руководиоца полиције

Значај безбедносне културе у контроли као функцији руковођења се првенствено огледа у безбедносној култури руководиоца. Наиме, многи пропусти у руковођењу, а онда и спровођењу контроле десили су се управо због непоштовања основних принципа и правила безбедносне културе, како од стране руководиоца тако и самих потчињених. Као најчешће грешке, које су последица недовољно развијене безбедносне културе руководиоца, јављају су:

- недовољна образованост и обученост и неспремност да се то призна („нико не суди оштрије и дрскије од необразованог човека“);
- несхватање улоге и значаја безбедносне културе као новог и незаобилазног и све значајнијег фактора руковођења у полицији;
- мешање приватног и службеног у реализовању контроле;
- игнорисање и заташкавање неадекватног понашања потчињених (корупција, немарност, јавашлук, недисциплина и сл.)
- рутинско и шаблонско спровођење контроле;
- стављање личних интереса и циљева изнад интереса и циљева службе;
- недовољно познавање међународних и домаћих норми и стандарда, принципа тајности, средстава и метода рада и безбедносне комуникације;
- недостатак комуникације, нарочито на релацији руководиоца-млади полицијски службеник;
- претеривање са контролом, што може довести до појаве тзв. тоталне контроле која спутава сваку иницијативност и креативност потчињених;
- избегавање контроле, чиме може доћи до неодговорности у раду и непоштовања руководиоца од стране потчињених.<sup>31</sup>

„Лоша“ полицијска култура (супкултура) може да се укорени у организацији толико дубоко да системи контроле и одговорности не функционишу уопште или не функционишу на прави начин. Тога организације и руководиоци често нису ни свесни све док не буде прекасно, односно док неко (грађанин, полицијски службеник) не буде повређен. Томе у прилог говоре и свакодневни примери из праксе, који потврђују да долази до по-

---

<sup>31</sup> Упор. Љубомир Стајић, „Улога и значај безбедносне културе у изградњи безбедности државе“, У: Гаџиновић, Р. (прир.): *Србија – безбедносни и институционални изазови*, Институт за политичке студије, Београд 2009, 35-49.

раста угрожавајућих појава од стране полицијских службеника (и то како оних млађих, тако и оних са дугогодишњим радним искуством).

Уколико дође до повреде људских права и слобода, тада изостају превентивни ефекти контроле. Због тога је одговорност руководиоца велика. Новодедељени послови захтевају од потчињених да прођу кроз одређени процес упознавања са истима, како би развили вештине и обрасце понашања и навика. Да би се осигурао висок ниво квалитета извршавања безбедносних задатака, неопходно је обезбедити додатно време, средства и одговарајуће знање. То значи да ће се руководиоци побринути за додатно увежбавање које ће бити праћено непосредним корективним мерама без кажњавања, као и објашњавањем како и зашто нешто (не)треба радити.<sup>32</sup> Због тога пружање помоћи потчињенима ка што потпунијој реализацији постављених циљева и јесте основни смисао контроле, и због тога је треба примењивати у почетним фазама реализације задатака.<sup>33</sup> Руководиоци су ти који су свакодневно у контакту са својим потчињенима и њихов је задатак да на време уоче одређене промене и понашања која могу довести до угрожавања. Такође, руководиоци треба својим личним примером и понашањем да утичу на потчињене. Само тако ће се изградити узајамно поверење и комуникација који су неопходан предуслови за извршавање сложених безбедносних задатака.

Основ развоја безбедносне културе у полицији лежи у руководиоцима, њиховој визији развоја организације као и ефективној контроли. То ће довести до тога да ће потчињени бити способни да сами идентификују потенцијално угрожавајуће појаве и понашања и да их самоиницијативно елиминишу. Тиме ће се заправо развити тзв. самоконтрола код потчињених. На тај начин ће потчињени свесно, својевољно и свакодневно преиспитивати своје понашање, усклађујући га са усвојеним правним и етичким стандардима и нормама у раду. Због тога је неопходно да руководиоци изграде транспарентан и објективан систем оцењивања и утврђивања одговорности. Такав систем ће подстицати лично залагање и иницијативност у раду потчињених. Ефекти овако развијене самоконтроле ће се позитивно одразити у раду полицијских службеника на начин да ће њихово понашање бити у „границама“ права.

Безбедносна култура руководиоца се стиче током школовања<sup>34</sup>, а развија и допуњује у пракси, односно током радног века. Неопходно је

<sup>32</sup> Nathan Crutchfield and James Roughton, *Safety Culture: An Innovative Leadership Approach*, Elsevier Inc., Amsterdam-Boston 2014, 152.

<sup>33</sup> Љубомир Стајић, Обрад Стевановић, *Грађански неред*, Полицијска академија, Београд 1995, 85.

<sup>34</sup> Вид. Љубомир Стајић, „Значај полицијског школства у изградњи медресне српске државе“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2004, 286–288.

перманентно радити на развоју сопствене безбедносне културе, у супротном може доћи до појава као што су рутинско и шаблонско обављање поступка контроле, при чему се занемарују и заборављају крајњи циљеви спровођења контроле. Управо зато безбедносна култура руководиоца мора да обухвата: свест о законским обавезама, писана и неписана правила понашања у поступку контроле, специфичан етички кодекс којим ће бити дефинисани односи између руководиоца и потчињених, развијене механизме за превентивно и репресивно деловање у односу на контролисане субјекте чије деловање доводи до угрожавања виталних вредности друштва, као и свест о сопственој и безбедности својих колега.<sup>35</sup>

На формирање и развој безбедносне културе руководиоца током радног века утиче *йзв. неформална стуркѳура*<sup>36</sup> која се успоставља између руководиоца и потчињених. Та неформална структура подразумева постојање структуре хијерархије ауторитета и вредности који су независни од постојеће, правним нормама одређене структуре. На формирање неформалне структуре између руководиоца и потчињених утичу, пре свега, познаничке, пријатељске и родбинске везе, заједничко етничко порекло, заједнички интереси и вредности, заједнички ставови по одређеним питањима у друштву и сл. То свакако може утицати на спровођење поступка контроле на тај начин што контрола уопште неће бити иницирана, спроведена или ће се спровести шаблонски, чисто да би се задовољила форма. На тај начин се свакако компромитују и контрола и руководиоцац надлежан за спровођење контроле. Крајња последица је то да нису остварени циљеви контроле.

Поштовање принципа безбедносне културе у спровођењу контроле је изузетно значајно. При планирању и спровођењу контроле треба уважавати специфичности у погледу ставова, знања, вештина и правила које руководиоци морају имати и усвојити, а од којих зависи и сам исход контроле. Основу делотворно спроведене контроле свакако чини познавање и доследно спровођење позитивноправних норми везаних за рад и поступање полиције. Поред тога, треба поштовати и друге елементе безбедносне културе у контроли. У складу са тим, безбедносна култура руководиоца у полицији, као фактор у контроли, првенствено подразумева:

- став да се само савесним, стручним и одговорним спровођењем поступка контроле може допринети оптималном стању безбедности у друштву;
- свест о поштовању кодекса полицијске етике;
- заузимање става о потреби санкционисања сваког непрофесионалног деловања полицијског службеника које може угрозити људска права и слободе;

---

<sup>35</sup> Љ. Стајић, С. Мијалковић, С. Станаревић, 153.

<sup>36</sup> *Ibid.*, 154.

- развијање свести код потчињених о неопходности поштовања људских права и слобода;
- доследно спровођење правних прописа којима се регулише унутрашња контрола;
- строго придржавање законских и подзаконских аката везаних за поступање са тајним подацима (нарочито оних за које се сазна у поступку спровођења контроле);
- поштовање принципа тајности, нарочито података везаних за прикривене иследнике;
- перманентну самообразовању, нарочито праћење актуелне стучне и научне литературе из области безбедносних, правних и организационих наука;
- пријављивање надлежним органима случајеве прекорачења или злоупотребе службених дужности (иницирање покретања дисциплинске, прекршајне или кривичне одговорности);
- избегававање непрофесионалних контаката са потчињенима и недозвољавање да пријатељске и сличне везе утичу на сам поступак контроле;
- познавање процедуре, метода и средстава рада својих потчињених;
- спровођење ефективне непосредне контроле над радом својих потчињених (непосредни надзирање приликом извршања задатака);
- регулисање интерних правила понашања приликом извршавања конкретних задатака, у случају да они нису нормирани, као и њихово упознавање са потчињенима;
- израду објективних критеријума за оцењивање резултата рада и њихово упознавање са лицима чији се рад оцењује;
- припремање и доношење плана конкретне контроле;
- упознавање потчињених, непосредно виших руководилаца и јавности са резултатима контроле, као и са евентуалним мерама које су предузете;
- изрицање критика и похвала на рачун потчињених у циљу унапређења поступања у будућности, како би се оно што је добро и даље радило, а оно што је било лоше кориговало;
- перманентно праћење стања у својој организационој јединици путем спровођења ненајављених и ванредних контрола;
- развијање сарадње са лицима која спроводе како унутрашњу тако и спољну контролу у циљу размене искустава којима ће се доћи до побољшања у даљим поступањима полицијских службеника;
- развијање периодичне комуникације са потчињенима у погледу одређених безбедносних тема;
- омогућавање потчињенима приступ одређеним безбедносним подацима неопходним за боље обављање редовних задатака;

– омогућавање партиципирања потчињених у идентификовању безбедносних ризика и претњи.

Наведени елементи безбедносне културе руководиоца у спровођењу контроле треба да спрече настанак негативних појава насталих као последица специфичне полицијске супкултуре. Руководиоци зато морају бити свесни значаја праћења стања у својој организационој јединици. Континуирано праћење рада и понашања својих потчињених им омогућава прилику да на време уоче потенцијалне проблеме и да спрече настанак угрожавајућих појава.

## ЗАКЉУЧАК

Најчешће грешке у спровођењу поступка контроле јављале су се због недостатка безбедносне културе руководиоца. Недоволна образованост и стручност, неспремност да се то призна, немарност, јавашлук, непознавање норми позитивног права, недовољно времена за контролу су само неки од проблема које могу довести до шаблонског и рутинског обављања контроле. Због тога је неопходно да на руководећа места у полицији буду постављена лица одговарајућег образовног профила са одређеним бројем година радног стажа.

Развијеност безбедносне културе у полицији ће допринети томе да се унутар полиције подигне свест о потреби осуђивања свих припадника полиције чије се понашање може окарактерисати као незаконито, неетично и угрожавајуће. Због тога је неопходна контрола, која се у полицији јавља као једна од функција руковођења. Безбедносну културу у контроли као функцији руковођења можемо одредити као скуп формалних и неформалних норми и вредности које функционишу између руководиоца (контролора) и потчињеног (контролисаног), а које су у функцији остваривања циљева контроле.

Потреба за развијеном безбедносном културом руководиоца у контроли тиче се, између осталог, и чињенице везане за постојање тзв. неформалне структуре која се јавља у полицији, као последице тзв. „лоше“ полицијске културе (супкултуре). Појавом ове „културе“ доводи се у питање иницирање контроле, као и објективност и истинитост чињеница утврђених у контроли. То проистиче из тога што руководиоци као контролори практично врше контролу над сопственим припадницима, са којима могу да деле исте вредности, ставове, уверења. Такође, треба уважити и то да је један од циљева контроле од стране руководиоца и корективно-усмеравајућа помоћ која се пружа потчињенима, како би што ефикасније и рационалније обавили конкретне задатке. Због тога контрола треба да подразумева сарадњу и међусобно разумевање на релацији руководиоца-потчињени.



*Nenad Radivojević, Assistant  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad*

## **Importance of Security Culture in Control as a Function of Management in the Police**

**Abstract:** *Control as a function of management in the police is accompanied by numerous problems, which are mainly related to the management process itself. One of these problems is the specific subculture in the police. Subculture in the police occurs, among other, as a result of tightness of the police, within which specific values, attitudes and behaviors are developed. This is particularly evident in the relation manager-subordinate. In fact, in practice it often happens that managers and subordinates unsympathetically look at each other. On the other hand, great solidarity between managers and subordinates can lead to a failure to implement control or situations of forging reports on the results of control, and so make it pointless in practice.*

*This paper analyzes the security culture as a factor in the management of the police. Its importance in the context of control as a function of management is great because these managers, to a large extent, create the (security) culture in the police. Managers must be aware of the importance of control, in such a way that the control should not be neglected, but they also should not overdo it. In this regard, the paper points out the need for ongoing development and implementation of the concept of security culture in the police, with practical guidelines for working managers who will respect the basic principles and rules of security culture to achieve control objectives.*

**Key words:** *police, security culture, functions of management, control problems.*

