

Др Владимир Шебек, доцент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0002-0343-5400

Прегледни научни рад
УДК: 351.74/.76:352
DOI: 10.46793/XXMajsko2.459S

УЛОГА ЗАЈЕДНИЦЕ У ИДЕНТИФИКОВАЊУ И ОДРЕЂИВАЊУ ПРИОРИТЕТА РАДА ПОЛИЦИЈЕ У ЛОКАЛНОЈ ЗАЈЕДНИЦИ*

Резиме

Информације генерисане од стране заједнице представљају значајну основу модела рада полиције у заједници. Овај модел, на нивоу теорије и реторике, позива на стварање информација добијених од стране чланова заједнице које би, сходно циљу прикупљања, требало користити за решавање локалних проблема и одређивање приоритета рада полиције. Овакав вид тзв. услужне делатности полиције у локалној заједници представља водеће питање и захтева дискусију о улози заједнице у идентификовању и одређивању приоритета, те како се оне преводе у оперативне одлуке и распоређивање полицијских ресурса.

Сходно наведеном, овај рад истражује концептуалне основе рада полиције у заједници као кључној компоненти агенде реформе савремене полиције, моделе за генерисање информација у заједници, улози заједнице и улози полиције у локалној заједници. Завршава се критичком дискусијом о концепту практичног генерирања и коришћења информација заједнице у одређивању приоритета.

Закључујемо да дефинисање улоге заједнице и улоге полиције могу значајно ограничити или унапредити процес идентификовања и одређивања приоритета, што заузврат директно утиче на могућности алокације ресурса као вида полицијске услуге у локалној заједници.

Кључне речи: полиција у заједници, улога локалне заједнице, обавештајне информације заједнице, приоритети рада полиције.

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

1. Увод у концептуалне основе полиције у заједници

Постоје убедљиви разлози због којих менаџмент полицијских организација сматра да је дошло време за промену политике и праксе праксе њихових организација. Ови разлози имају основ у анализи историје полицијског рада, али и у истраживањима спроведеним током последњих четврт века која указују да је дошло до промене у природи заједница, као и промене карактеристика криминала и других асоцијалних понашања који утичу на локалне заједнице. То значи да полицијске стратегије, које су фуункционисале у прошлости, не могу довести до ефикасности у раду данас, а жељени циљ – решавање проблема заједнице није постигнут.

Многе градске заједнице су суочене са озбиљним проблемима, поготово са проблемом наркоманије, насилног криминала, појавама банди, убиствима, разбојништвима и провалама. Такође, приградске и сеоске заједнице нису побегле од овог проблема, јер се и у истима бележи повећана стопа криминалитета и нереда. Са друге стране, представници извршне власти на свим нивоима имају потешкоће у балансирању буџета, што често приморава полицијске организације да издвајају мање ресурса за растуће проблеме. Ово су управо и главни разлози на основу којих се практичари слажу да постоји хитна потреба за иновацијама у раду које могу да обуздају кризе у локалним заједницама.

Овакав дискурс о полицијској организацији условљен је и критиком традиционалног схватања полиције која се показала неефикасном и превазиђеном услед сопствене бирократизације. Разлог више јесте и присутна одвојеност од грађана и превасходна усмереност ка репресивном поступању. Снажан одговор овом проблему препознат је у концепту рада полиције у оквиру заједнице уз повезивање са грађанима и стављање нагласка на превентивну делатност и проактивни приступ у полицијском раду који се огледа у уочавању проблема у локалној заједници, као и условима и узроцима који могу довести до криминала. Етос рада полиције у заједници ствара могућности за интеракцију између чланова заједнице и полиције, а не само реаговање по основу извршеног злочина. Природа полиције у заједници је да се фокусира на локални нивоу, удаљи од реактивног према проактивним начинима рада и обезбеди већи одзив на бриге и потребе грађана.¹

Заправо, читава идеја око концепта рада полиције у заједници почива на централним идејама нове улоге полиције у друштву, од којих су три најважније: утицај грађана на рад полиције (подразумева да грађани треба да имају отворен приступ ка полицијској организацији и утичу на политику рада полиције и доношење полицијских одлука; проширење полицијске функције (подразумева широк поглед на полицијску функцију,

¹ Home Office Strategic Plan, 2004, p. 60.

а не уско фокусирање на сузбијање криминалитета; и персонализовања службе (прилагођавање локалним потребама и условима).²

Концепт рада полиције усмерен на заједницу темељи се на лидерској улози полиције у спровођењу безбедносних стратегија у заједници. Како истиче проф. Симоновић, идеја је се заснива на чињеници да је полиција специјализовани орган за проблеме безбедности у друштву те да је најорганизованија институција у друштву која непрекидно брине о безбедности заједнице. Међутим, она то не може да чини успешно ако је изолована од заједнице или је у конфликту са њом, па због тога, у оквиру концепта рада полиције у заједници, има задатак да интегрише и удружи потенцијале заједнице како би се ниво безбедности, осећај сигурности и квалитет живота (свакако у оном аспекту у коме је везан за безбедност) подигао на виши ниво.³ У највећем делу рада, полиција у заједници се операционализује: променом полицијске делатности; решавањем проблема и укључивањем друштвене заједнице. То заправо значи да полицијско деловање више не сме бити само себи циљ, већ мора бити део укупног сервиса и услуге грађанима.

Са својим фокусом на генерисање информација добијених од заједнице и њихово коришћење у локалном решавању проблема, обједињено кроз полицијско обавештајни модел, делокруг рада полиције у заједници би требало да буде много више од класичног патролирања видљивости полицијских тимова у локалној заједници. Како исправно закључује професор Симоновић,⁴ стратешки приступ који у својој основи има проблемски оријентисан рад и изграђивање партнерства између полиције и грађана, представља основу за изграђивање легитимитета поступања полиције у заједници, под којим подразумевамо прихватање одлука које доноси полиција, као и форме полицијске организације од стране заједнице. Према томе, узимајући у обзир различитости локалних заједница, кроз овакав услужни концепт рада полиције у заједници, настоји се да полицијски рад и одлуке које полиција доноси буду прихваћене у локалним заједницама и буду у сагласности са локалним безбедносним потребама и специфичностима.

² Corder, G., *Community policing, Elements and Effects, Police Forum*, Vol. 5 Issue: 3 Dated, 1995, pp. 1-8.

³ Симоновић, Б., *Рад полиције у заједници*, Бања Лука, 2006, стр. 128.

⁴ *Исто*, стр. 19. Свакако, у остварењу легитимитета, тј. задобијању подршке становника локалне заједнице и делујући проактивно на проблеме који могу довести до криминалитета, полиција мора да се креће у оквирима легалитета (законитости својих одлука) поштујући слободу и права грађана, негујући професионализам и објективност у своме раду.

2. Значај сарадње заједнице и полиције

Концепт рада полиције у заједници у најужем смислу, како је то истицао Голдштајн (*Goldstein*), један од оснивача концепта, укључује под свој „кишобран“ више интегрисаних стратегија које обезбеђују квалитетан полицијски рад, а који имају за циљ редукацију страга од криминала, одвраћање криминала и криминалаца, повећање присуства полиције у заједници, неговање и унапређење релација полиције са заједницом и др.⁵ Иако је основа рада полиције у заједници остала иста у већини полицијских организација, делокруг се донекле променио како се концепт и развијао, те има и ширу димензију која се огледа у идентификацији забринутости заједнице у вези са криминалом и заједничко деловање и решавање проблема на основу информација генерисаних из локалне заједнице. Оваквим начином рада делокруг рада полиције у заједници треба да буде много више од пружања основних услуга полицијских тимова у заједници.

Чврсти односи међусобног поверења између полицијских агенција и заједница којима служе су од кључне важности за одржавање јавне безбедности и ефикасног рада полиције. Полицијски службеници се ослањају на сарадњу са члановима заједнице и њихове информације о криминалитету у свом суседству, као и да заједнички раде са полицијом у осмишљавању решења за проблеме криминалитета и нереда. Са друге стране, спремност чланова заједнице да дају поверење полицију зависи и од тога да ли верују да полицијске акције одражавају вредности заједнице и инкорпорирају принципе процесне правде и легитимитета.⁶

Значај сарадње између заједнице и полиције, према Мајхилу (*Myhill*), омогућавање учешћа грађана и заједнице у раду полиције на нивоу који су изабрали, у распону од пружања информација до идентификације и

⁵ Goldstein, H., *Toward Community-oriented Policing, Potential, Basis Requirement and Threshold Questions*, in: *Community Policing Contemporary Readings* (Editor(s): Alpert, G. Piquero, A.), 1998, pp. 3-5.

⁶ Различитости локалних заједница доводе до перцепције различитости проблема (на пример, американци се генерално слажу око три највећа приоритета за спровођење закона: прво, истраживање насилних злочина попут убиства, напада и насиља у породици (78%), друго, заштита појединаца од насилних злочина (64%), и треће истраживање имовинских злочина и плачки (58%). Нешто мање од трећине (30%) сматра да би полиција требало да борбу против дрога стави међу прва три приоритета. Посебно се истиче да само 19% испитаника каже да би полиција требало да стави спровођење саобраћајних закона међу главне приоритете. Наведено према: Cato Institute 2016, *Policing in America: Understanding Public Attitudes toward the Police*, Results from a National Survey - Cato Institute 2016 Criminal Justice Survey, By Emily Ekins. Доступно на: <https://www.cato.org/survey-reports/policing-america-understanding-public-attitudes-toward-police-results-national#>

имплементирају решења за локалне проблеме и утицања на стратешке приоритете и одлуке“.⁷

Поред наведеног, сматра се да се ефикаснијим радом полиције на нивоу локалне заједнице, лакше могу уочити последице које иза себе остављају неке форме организованог криминала, као што су раст наркоманије, крађе аутомобила, корупција појединих службеника, нагло богаћење лица које нема покриће у њиховим легалним пословима и сл.⁸ Такве последице представљају један путоказ за криминалистичко-обавештајни процес, јер може показати у којем правцу усмерити прикупљање информација,⁹ а ради откривања носилаца криминалних активности и њиховог доказивања.

С обзиром на то да се полиција посматра као "продужена рука" правде те се сматра да је ту како би решавала све непожељне аспекте и облике живота у заједници, грађани су склони дефинисати стварне проблеме као полицијске проблеме. Међутим, било би много прецизније ако би се ти проблеми дефинисали као друштвени проблеми односно као проблеми

⁷ Myhill, A., *Community Engagement in Policing: Lessons from the literature*, NPIA – National Policing Improvement Agency, London (UK), 2012, p. 15.

⁸ Симоновић, Б., *Предлог за институционализовање превенције криминала у Србији*, Безбедност, бр. 3/2001, стр. 277-278.

⁹ Информације – основни градивни елемент криминалистичко-обавештајне информације – прикупљају се преко извора информација. Овај термин се у криминалистичко-обавештајној делатности употребљава да означи све путеве који воде до информација. Службеници који прикупљају информације треба да буду обучени за коришћење свих метода у прикупљању информација и отворени за њихово прикупљање из свих извора, односно не смеју да постану „жртве“ традиционалног концепта који карактерише прикупљање информација само из затворених и прикривених извора. Ово према: Шебек, В., *Извори информација у криминалистичко-обавештајној делатности*, Безбедност, бр. 3/2015, стр. 51.

У процесу прикупљања информација полицијске организације треба да користе максимум расположивих ресурса, што значи да се поред традиционалних извора информација (отворени извори информација, затворени извори информација и прикривени извори информација), у циљу јавне безбедности, посебно на локалном нивоу, користе и информације које се могу добити од стране локалне заједнице. Наиме, овакав начин прикупљања информација је омогућен контактима са заједницом и приватним партнерима. У том смислу, нови појам који је од скоро у терминологији криминалистичко-обавештајне делатности је управо *Community Intelligence*, којим можемо означити посебну категорију извора информација која се не може уврстити у шири концепт идеје о подели извора информација. У тој структури извора *Community Intelligence* се може означити као посебна врста извора, односно *sui generis*. Више о подели извора информација у криминалистичкој делатности видети у: Шебек, В., *Криминалистичко-обавештајни модели организације полиције у контроли криминалитета*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2015, https://phaidrakg.kg.ac.rs/detail_object/o:779?tab=0#mda

друштвене или, прецизније речено, локалне заједнице. Нагласак на сарадњи са собом носи две кључне импликације. Прво, то значи да друштвена заједница сама дефинише проблеме који би требали бити предмет бављења полиције, што је пуно боље од тенденције полиције да сама дефинише проблеме који заслужују њену пажњу у конкретној друштвеној заједници. Као друго, наведени приступ укључује достизање разумевања свих димензија проблема у читавој заједници. Наиме, оно што полиција види врло често је само део укупности неког конкретног проблема.¹⁰

Насупрот сарадњи, изолованост полиције од грађана доводи до маргинализовања заједнице као значајног ресурса за полицијски рад и погрешне слике стања у локалној заједници, а тиме и онемогућавање идентификовања нових криминалних претњи.¹¹ То заправо значи да чланове заједнице треба укључити у процес прикупљања информација јер исти могу дати широк спектар информација које обухватају теме од општег квалитета живота у заједници, па све до озбиљног (тешког) криминала и тероризма.¹²

Поред наведеног, укључивање заједнице у процену учинка полиције се сматра важним. Потребно је проценити ставове заједнице о томе да ли је дефинисани проблем уклоњен или је његов утицај смањен, што се може сматрати и мером успеха у овом концепту, поред унапређења поверења на релацији заједница-полиција.¹³

¹⁰ Тако се, примера ради, у једној иностраној студији о алкохолисаним возачима показало корисним консултовати јавне тужиоце, судије, психологе и психијатре који се баве третманом алкохолне зависности, осигуравајућа друштва, угоститеље, законодавце, жртве алкохолисаних учесника у саобраћају, преживеле рођаке или пријатеље погинулих жртви због алкохолисаних учесника у саобраћају, лекаре, медицинске сестре, инструкторе у ауто-школама, као и стручњаке за унапређење саобраћајног промета. Слика о алкохолисаним возачима која је произашла из такве студије радикално је другачија од оне коју би било могуће добити фокусирањем искључиво на хапшење и процесуирање таквих особа. Наиме, једно је бавити се појавним облицима, а друго његовом етиологијом односно суштином. Наведено према: Цајнер-Мраовић, И., Фабер, В., Воларевић, Г., *Стратегија деловања полиција у заједници*, Загреб, 2003, стр. 27-28.

¹¹ Ratcliffe, J. H., Sheptycki, J., *Setting the strategic agenda*, In: Ratcliffe J. H., (ed.) *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*, Sydney (The Federation Press), 2004, p. 205.

¹² Association of Chief Police Officers – ACPO *Guidance on the National Intelligence Model*, (National Centre for Policing Excellence – NCPE), UK, 2005, p. 47.

¹³ Bullock, K., Erol, R., Tilley, N., *Problem-oriented Policing and Partnership*. Cullompton: Willan Publishing, (Chapter 7), 2006.

3. Улога заједнице у идентификовању приоритета и развоју одговора полиције

Консултације са члановима заједнице у вези са проблемима криминала и безбедности нису новост у полицијском послу. Историјски гледано, можда је најчешћи начин прикупљања информација био кроз консултовање и прикупљање информација од појединих чланова заједнице, али са циљем реактивног рада и откривања, пре свега, злочина. На овај начин запостављен је, поред ширег укључивања осталих чланова заједнице и партнерских организација у прикупљање информација, проактивни и превентивни рад полиције.

Пре него што пређемо на предмет истраживања овог дела рада, а то су приоритети рада полиције у локалној заједници, као полазну тачку неопходно је навести шта подразумевамо под појмом „приоритет“? Најприкладнији речник дефиниција који смо пронашли наводи да је „приоритет“: „нешто које добија или заслужује пажњу пре конкурентских алтернатива, односно право које ужива пажњу пре других ствари које се сматрају мање важним“.¹⁴ У оквиру активности поводом идентификовања и постављања приоритета од стране полицијске организације која делује у оквиру концепта рада полиције у заједници, оваква дефиниција наглашава чињеницу да ће вероватно постојати конкурентни захтеви заједнице према ограниченим локалним полицијским ресурсима. То значи да је потребно пажњу усмерити према питањима која заслужују највећу пажњу из перспективе заједнице, те да је потребно донети одлуке о томе која од алтернатива има предност.

Циљ рада полиције у заједници није, наравно, само прикупљање информација о проблемима у локалној заједници и идентификацију приоритета, већ и накнадно развијање одговора надлежних органа. Уколико потражимо одговор на питање главних карактеристика проблема у заједници, на овом месту можемо навести неке од најважнијих: састоје се од проблема релативно ниског степена криминала и асоцијалног понашања, а не од озбиљних проблема повезаних са криминалом; углавном се ради о тзв. „сигналним“ злочинима пре него „несигналним“ злочинима (на пример, већа је вероватноћа да ће графити постати приоритет него провала јер је први видљивији у локалној заједници); ради се о догађајима који се често понављају, а не о појединачним или спорадичним инцидентима; географско подручје обухваћено проблемом обично је било уско ограничено у оквиру локалне заједнице; ради се о проблемима који су (по дефиницији) имали тенденцију да буду питања за

¹⁴ Merriam-Webster Online Dictionary – www.m-w.com

која је локална заједница већински дефинисала и адресирала полицијским организацијама.¹⁵

У одговору на питање о разлозима одређивања приоритета у полицијским организацијама, у доступној научној и стручној литератури се наводе бројни ставови. Тако, Халс и Хигинс (*Hales and Higgins*) истичу три аргумента, од којих су први и други професионалне и политичке вредности док је трећи више менаџерске природе.¹⁶

1. Приоритети изражавају које су то вредности идентификоване од стране полицијске организације како би исте биле доступне јавности, другим агенцијама, а пре свега полицијским службеницима, који треба да уравнотеже опште захтеве полицијских послова и приоритетних послова у заједници сходно расположивом времену;

2. У систему демократије и одговорности, како политичких представника тако и представника – менаџера полицијских организација, одређивање приоритета идентификује критеријуме на основу којег чланови заједнице (као бирачко тело) могу да процене изабране лидере, како морално (за шта се залажу) тако и професионално (шта треба/шта је постигнуто);

3. Одређивање приоритета идентификује где ће бити уложени ограничени и све оскуднији ресурси полицијске организације.

Методе идентификације и постављања приоритета варирају од једне локалне заједнице до друге. Међутим, почетна тачка новог приступа полиције јесте неопходност учешћа чланова заједнице. У већини случајева то је укључивало различите врсте контаката и састанака са члановима заједнице, на којима се расправљало о актуелним проблемима и одређивали приоритети за деловање. Табела 1 показује предности и слабости повезане са различитим методама укључивања заједнице у идентификовање и одређивање приоритета. Приметићемо да свака метода, поред својих предности, има своја ограничења што наглашава важност употребе вишеметодног приступа у циљу ангажовања највећег удела чланова и представника локалне заједнице.

¹⁵ Brown, R. *et al.*, *Identifying priorities for neighbourhoods: Final report*, Swindorby (Lincoln, Australia), 2007, p. 12.

¹⁶ Hales, G., Higgins, A., *Prioritisation in a changing world: seven challenges for policing*, *The Police Foundation* (PAPER 2), 2016, p. 2-3

Табела бр. 1: Методе ангажовања заједнице у дефинисању и одређивању приоритета¹⁷

Метода	Предности	Мане
Јавни састанци	Релативно се лако организују и могу бити брзо средство за процену забринутости јавности.	Посећеност може бити лоша. Такође, они који присуствују можда нису репрезентативни представници заједнице. Ови састанци се могу свести а приоритете суседства који не одражавају бриге већине која не присуствује.
Оперативно поступање	Омогућава контакт «један на један» са члановима заједнице. Редовно оперативно поступање може значити да чланови заједнице знају када и где да буду присутни за ову врсту активности.	Мали број контаката насупротив времену посвећеном овој активности.
Дописне карте за чланове заједнице	Омогућавају једноставан начин да сви чланови заједнице кажу своје мишљење. Захтевају минималан напор од стране члана заједнице.	Потенцијално могу захтевати повећано трошење ресурса. Не можете бити сигурни да ли су одговори репрезентативни за ширу заједницу. Резултате треба анализирати.
Анкете	Пружају висок ниво детаља о проблемима и томе ко их има. У теорији, резултати се могу пондерисати да би се постигла репрезентативност, иако се у пракси то обично не дешава.	Захтевају повећано трошење ресурса у свим фазама. Стопе одговора не морају бити високе.
Улични брифинзи	Брза средства за ангажовање у заједници.	Могу бити нерепрезентативни за ширу заједницу, у зависности од тога ко је контактиран одређеног дана
Контакт «од врата до врата»	Омогућава контакт лицем у лице и директан ангажман са члановима заједнице.	Захтевају повећано трошење ресурса ако је укључено читаво суседство.
Електронски билтени	Брза средства и врло вероватно исплатива (нпр. мејлови или регистравање на апликације).	Мало је вероватно да ће они који се ангажују путем ове методе бити представници заједнице. Такође се ослања на то да се чланови заједнице прво пријаве за

¹⁷ Извор података: Brown, R. *et al.*, *Identifying priorities for neighbourhoods: Final report*, Swindery (Lincoln, Australia), 2007, p. 15.

Владимир Шебек, Улога заједнице у идентификовању и одређивању приоритета рада полиције у локалној заједници (стр. 459-476)

		ову услугу.
Непосредно учовање проблема	Практичан и брз начин идентификовања проблема.	Не може идентификовати све проблеме у области, посебно ако нису јасно видљиви (нпр. консенсуална кривична дела)
Удруживање са партнерима (дани еколошких акција)	Прикупља обавештајне податке заједнице преко низа различитих агенција.	Потенцијално могу захтевати повећано трошење ресурса и главна сврха није идентификовање приоритета.
Жалбе (писма)	Једноставна средства за идентификацију проблема.	Покрива само оне који могу да пишу полицији. Највероватније не представља целокупну популацију у области.
Свакодневни рутински рад	Најједноставнији од свих метода. Једноставно пословање као и обично ће идентификовати приоритете.	Овај приступ може изобличити приоритете ка онима који су најистакнутији или најдражи службеницима који их прикупљају.
Професионални допринос (партнерске обавештајне агенције)	Пружа увид у проблеме са којима се могу суочити друге обавештајне агенције. Ниски трошкови. Избегава неслагање међу члановима заједнице.	Може бити лоше интерпретрано због интереса партнерске агенције. Професионални проблеми се можда не подударају са проблемима заједнице.

Поред партиципације одређених чланова заједнице и тежње за већим обухватом, у оквиру процеса идентификације и одређивања приоритета, целокупна заједница може да има различите улоге, и то:¹⁸

Заједница као становници (улога свих чланова заједнице како би се дошло до ширег круга локалног становништва);

Заједница као подносиоци жалби (учесници у поступку пријава или жалби на проблеме у свом локалном подручју. Пре рада полиције у суседству, ово је био главни метод помоћу којих би грађани могли да имају допринос у процесу одређивања приоритета);¹⁹

¹⁸ Наведено према: Brown, R. *et al.*, *Identifying priorities for neighbourhoods: Final report*, Swinburny (Lincoln, Australia), 2007, pp. 22-23. Овакве улоге нису биле искључиве те је могуће и повезивање неколико улога заједнице у одређивању приоритета.

¹⁹ Међутим, развојем концепта рада полиције у заједници, начин на који је заједница могла да подноси жалбе су се промениле. Иако је полиција увек слушала и, где је било потребно, регистровала жалбе од заједнице, њихова реакција је била уска и условљена према томе да ли почињено кривично дело или не. Сада жалбе заједнице имају ширу

Заједница као консултант (значи је да је широк спектар чланова заједнице активно циљан како би се добили њихови ставови о приоритетима. Прикупљене информације су затим коришћене у процесу доношења одлука);

Заједница као саветници (заједница може деловати или као „активни саветник“ - чланови заједнице су активни и директно укључени у процесе постављања приоритета или као „пасивни саветник“ - заједница је деловала као саветник након постављања приоритета ради добијања одобрења и сагласности);

Заједница као доносиоци одлука (члановима заједнице је пружена могућност да спроведу процес одређивања приоритета.).

Иако се на први поглед, улога коју има полиција у локалној заједници, може означити као главна у процесу идентификације приоритета, постоје и различите врсте позиција које су имали тимови полиције у заједници. У том смислу, можемо говорити о следећим улогама полицијске организације: полиција као слушаоци (пасивна улога илустрована отвореним приступом у идентификацији приоритета, са јаким нагласком на заједницу у идентификацији и одређивању приоритета); полиција као фасилитатор (на пример, један метод којим је полиција деловала као водич/фасилитатор био је да представи заједници анализу актуелног криминала и асоцијалних проблема у понашању у некој области); и полиција као вођа (значи да полиција игра централну улогу у идентификацији и одлучивању о локалним приоритетима).

4. Баријере у партнерству заједнице и полиције - дискусија

Природа полиције у локалној заједници, односно подстицање већег ангажовања заједнице, са собом носи капацитет да већи број чланова заједнице буде укључен у процес идентификације и постављања приоритета. Међутим, оваква улога заједнице и полиције, такође, са собом носи одређене проблеме, као што су већи капацитет за сукобе унутар процеса, али и већи обим потражње услуга, те шта треба изабрати као приоритет.

Уколико анализирамо кључне инхибиторе успешног спровођења рада полиције у заједници и њихове заједничке карактеристике, можемо говорити о две различите врсте критика, у зависности од тога да ли су фактори ометања на страни заједнице или на страни полицијске организације.

Први, фактори ометања имплементације који су на страни заједнице се у највећем броју случајева односе на:

- проблем спремности учешћа чланова заједнице - анализа доступне литературе сугерише да постоји општа спремност јавности да учествује у раду

употребу. Усвојено је и да су и „питања квалитета живота“ важна и да би се правовременим решавањем ових питања могло решити многа потенцијална питања криминала.

локалне полиције.²⁰ Упркос томе, учешће у процесу има тенденцију да буде ниско, посебно за неке групе (личне карактеристике, недовољно времена, лоше писане или говорне вештине језика у заједници, ниско образовање, инвалидности и здравствени проблеми;²¹

- недостатак поверења у полицију (вероватно повезан са лошим односима са полицијом кроз историју); страх од криминалитета, спречавање ангажовања са полицијом због страха од одмазде;²²

- фрустрација јавности због дуготрајних и бирократских процеса који се морају спровести пре него што полиција буде у могућности да размотри њихову забринутост и ставове;²³

- питање објективности дефинисаних приоритета, с обзиром да постоји ризик да се активности полиције у заједници усмере на ставове и преференције самоизабраних консултаната у заједници. Наравно, план рада полиције у заједници упућује на коришћење више извора информација у дефинисању и анализи проблема.²⁴

Други, фактори ометања имплементације који су на страни полицијске организације се у највећем броју случајева односе на:

²⁰ Casey, L., *Engaging communities in fighting crime*, London: Cabinet Office, 2008.

²¹ Gilling, D., *The Audit Commission and the ills of local community safety: an accurate diagnosis?*, Safer Communities, Vol. 2 No. 1/2003, pp. 4-11. <https://doi.org/10.1108/17578043200300002>

²² Lloyd, K., Foster, J., *Citizen Focus and Community Engagement - A Review of the Literature*, The Police Foundation, 2009, pp. 39-45. Као још један проблем ваља истакнути и правосудни систем, јер без њега нема успеха у сузбијању криминала. Дакле, могуће је генерално разочарање људи чак и при правилном процесу имплементације полиције у заједници уколико не дође до компатибилних промена у правосуђу. Инертност правосуђа често је разлог зашто грађани престају пружати подршку полицији. Другим речима, сасвим је нереално очекивати успешне полицијске реформе без паралелног процеса позитивних промена у систему правосуђа али и социјалне заштите.

²³ Bullock, K., Sindall, K. *Examining the nature and extent of public participation in neighbourhood policing*, Policing and Society, 24(4)/2014, pp. 385-404. <https://doi.org/10.1080/10439463.2013.844130>

²⁴ Објашњавајући резултате евалуације рада полиције у заједници, Туфин и др. Врло конкретно указују на улогу веома детаљне спецификације информација у идентификацији минимум две (ако не и три) тачке тзв. „троугла злочина“ (на пример, детаљно разумевање починиоца, локација или жртве и коришћење више извора информација да би се конкретно дефинисала природа проблема. За више информација погледати: Tuffin, R., Morris, J., Poole, A., *An evaluation of the impact of the National Reassurance Policing Programme* (Home Office Research Study 296), London: Home Office, 2008.

- мали значај који се даје у оквиру институционалне и професионалне културе полиције у заједници у поређењу са другим традиционалним радним активностима полиције;²⁵

- имплементацију, која се често извештава јаз у раду полиције у заједници. Унутрашње кочнице унутар полиције биле су бројне: недостатак људских ресурса, слабо обучени полицајци, културни отпор у име борбе против криминала, недовољни инструменти за процену. Такође, морамо имати у виду чињеницу да што је одређена полицијска организација већа, то ће процес промене бити спорији и захтјевнији.

- све већа друштвена, етничка, културна и политичка разноликост заједница;

- често пролазно распоређивање полицијског особља у локалне полицијске тимове;²⁶

- трошкови везани за обуку службеника за ангажовање у заједници и финансирање службеника како би се осигурало репрезентативно и инклузивно учешће. Поред тога, велики део обуке за ангажовање полицајаца се заснива на раду у учioniци, што је мање ефикасно од практичне обуке у радном окружењу;²⁷

- проблем ефикасности контроле криминалитета, с обзиром да се полиција не фокусира само на најтежи криминалитет што је примарни циљ полицијског рада (проширивање полицијске одговорности на шира питања, као што су разна сервисна питања заједнице - бука, загађење и др., ослабиће фокус полиције на криминалитет, посебно оне форме тешког, насилничког и организованог криминалитета).²⁸

- последњи скуп критика фокусира се на исходе: иако полиција у заједници може имају позитивне ефекте на задовољство грађана, перцепцију нереда и легитимитет полиције има само ограничен утицај на нивое криминала и страха

²⁵ Innes, M., *Introduction: Reassurance and the "New" Community Policing*, *Policing and Society*, 16(2), 2006, p. 95. Узимајући у обзир да је полицијска организација једна од ретких која је непрестано на располагању грађанима, те да се њихови захтеви јављају из широког опсега проблема, те је, практично, немогуће избећи неправне проблеме, улогу сервиса из редовног оквира полицијских послова. Ово је посебно важно из разлога што неке од ових ситуација могу ескалирати у тежи облик криминалитета, али истовремено, реаговањем на њих остварује се и проактивна улога полиције (овако према: Фабер, В, Цајнер-Мраовић, И., *Стратегија деловања – Полиција у заједници, Реформа оперативно-превентивног рада полиције у одори*, Загреб, 2003, стр. 6).

²⁶ Flanagan, R., *The Review of Policing – final report*, London, 2008, p. 79.

²⁷ White, D., Heslop, R., *Educating, legitimising or accessorising? Alternative conceptions of professional training in UK higher education: a comparative study of teacher, nurse and police officer educators*, *Police Practice and Research*, 13(4)/2012, p. 350.

²⁸ Moore, M., *Problem solving and community policing* (Editor(s): Alpert, G., Piquero, A., *Community Policing Contemporary Readings*), 1998, pp. 457-458.

од злочина.²⁹ Треба напоменути да је скептицизам према резултатима рада полиције у заједници се налази, како у западном свету, тако и у земљама у развоју где ова формула примењена.³⁰

Поред изнетог, разлике у фундаменту класичног полицијског рада и рада полиције у заједници, јављају се и у домену објективности, с обзиром да се фокус питања које дефинишу чланови заједнице може означити као мање „објективан“ али више „популаран“.³¹ Међутим, поред предности оваквог рада, који се огледа у малим трошковима полиције за организовање и руковођење састанцима са локалном заједницом, с друге стране, постоје и ограничења генерисаних информација заједнице. Овде је посебно изражен проблем квалитета и форме састанака који увелико варирају од заједнице до заједнице, као и да партиципација састанака једва представљају заједницу целини те да појединци могу имати доминантну улогу износећи своје мишљење.³² Ово заправо значи да смернице за рад полиције у заједници не наводе како полицијска служба треба да спроводи „консултације“ са заједницом и на тај начин генерише информације. Потреба стоји да се ангажује широк спектар чланова заједнице, а посебно оних тзв. тешко доступних или како се другачије називају „нечујних“ чланова заједнице (нпр. младих људи, мањинских група и сл.), као и да се промени традиционални стил састанака.³³

²⁹ Овако према: Gill, C., Weisburd, D., Telep, C.W. et al., *Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review*, Journal of Experimental Criminology, 10(4)/2014, pp. 399–428. Skogan, W.G., *Community policing* In Weisburd, D., Braga, A.A., (Eds.), Police Innovation. Contrasting perspectives, 2019, pp. 27–44. Weisburd, D., Eck, J. E., *What can the police do to reduce crime, disorder, and fear?* The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 593(1)/2004, pp.42–65.

³⁰ Brogden, M., Nijhar, P., *Community Policing. National and international models and approaches*, Cullompton: Willan, 2005.

³¹ John, T., Maguire, M., *Intelligence-led Policing and Community Engagement: Competing Priorities and the Role of the National Intelligence Model in the UK*, Policing and Society, 16(1)/2006, p. 70. Полицијско-обавештајни модел, на овај начин, има за циљ да привуче широке изворе информација и настоји да идентификује проблеме шире од проблема забринутости које су идентификовали чланови заједнице.

³² Овако према: Forrest, S., Myhill, A., Tilley, N., *Practical Lessons for Involving the Community in Crime and Disorder Problem-Solving* (Development and Practice Report 43). London: Home Office, 2005, pp. 1–23.

³³ У новије време примењено је неколико техника консултација са заједницом које превазилазе традиционалне састанке полиција-заједница. На пример, коришћење уличних брифинга и анкетирања становништва заједно са развојем програма рада полиције у суседству, идентификовањем „мреже кључних представника“ (Key Individuals Networks – KIN – мреже грађана за које се сматра да имају посебно знање о локалном подручју јер живе, раде или на други начин редовно бораве). Ово према: Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary — serving neighbourhoods and individuals* (A thematic report on Neighbourhood Policing and

5. Закључак

Принципи ангажовања заједнице данас су централни елемент стратешких докумената свих развијених полицијских организација, препознат по својој улози у промовисању јавне сагласности и сарадње са полицијом. Ове принципе су, накратко, поткопали покушаји да се полиција професионализује током друге половине двадесетог века, али су поново оживели током последње три деценије, посебно у скорије време увођењем модела полиције у локалној заједници. Овај програм је повезан са низом корисних резултата, укључујући јаче заједнице, ефикасније и мотивисаније полицајце, смањен криминал и неред и повећана перцепција безбедности заједнице. Студије који подупиру ове исходе сугеришу да се учешће јавности може максимално повећати подизањем свести о локалним полицијским активностима, успостављањем структура и процеса који пружају могућност активног јавног ангажовања и усвајање приступа који третира једнако све чланове заједнице, а полицији омогућава алокацију ресурса.

Даље, ефикасној и одрживој заједници су потребни добро обучени, опремљени и дугорочно локализовани полицијски тимови, који могу да организују и спроведу методе ангажовања заједнице са сврхом консултација. Партиципативне и делиберативне методе морају бити инклузивне, транспарентне, али и не превише оптерећујуће или бирократске. Постављање реалних очекивања и резултати који се постижу у процесима ангажовања заједнице, могу помоћи да се избегне неповерење и разочарење међу члановима локалне заједнице и тиме подстичу даљу спремност за учешће. Без оваквог приступа проблему рада полиције у заједници постоји ризик да ће полицијска организација са закашњењем открити да се посветила раду, организацији послова у трошењу ресурса у локалној заједници којим је учињено мало на разумевању, идентификацији и редуковању проблема у заједници. У најгорем случају, може усмерити полицијске тимове на маргинализоване бриге локалне заједнице, што не доприноси побољшању јавне безбедности.

Уколико „проблем“ посматрамо на овај начин, као централни објект полицијског посла, можемо закључити да полицијски посао обухвата значајно више од откривања и доказивања кривичних дела, тако да опис полицијског посла као „решавање проблема у заједници“ је знатно исправнија дефиниција полицијске улоге и услуге које пружа друштву.

*Vladimir Šebek, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

THE ROLE OF THE COMMUNITY IN IDENTIFYING AND DETERMINING THE PRIORITIES OF POLICE WORK IN THE LOCAL COMMUNITY

Summary

Information obtained by community is a valuable foundation of the community policing model. This model, at theoretical and rhetorical level, urges the creation of intelligence community generated information, which, according to intention of data collection, should be used to solve local problems and determine the priorities of policing in the local community. This kind of alleged service activities of the police in the local community is a prominent issue and requires a discussion about the role of the community in identifying and determining priorities, and how these are translated into operational decisions and deployment of police resources. Therefore, this paper explores the conceptual foundations of community policing as a key component of the modern police reform agenda, models for generating information in the community, the role of the community and the role of the police in the local community. It concludes with a critical discussion on the concept of practical generation and usage of community information in defining priorities. We conclude that defining the role of the community and the role of the police can significantly limit or improve the process of identification and determination of priorities, which in turn directly affects the possibilities of resource allocation as a form of police service in the local community.

Key words: *community policing, community, community intelligence, identifying priorities.*

Литература

- Association of Chief Police Officers – ACPO, *Guidance on the National Intelligence Model*, (National Centre for Policing Excellence – NCPE), UK, 2005;
- Brogden, M., Nijhar, P., *Community Policing. National and international models and approaches*, Cullompton: Willan, 2005.
- Brown, R. *et al.*, *Identifying priorities for neighbourhoods: Final report*, Swinnderby (Lincoln, Australia), 2007.

- Bullock, K., Erol, R., Tilley, N., *Problem-oriented Policing and Partnership*. Cullompton: Willan Publishing, (Chapter 7), 2006.
- Bullock, K., Sindall, K. *Examining the nature and extent of public participation in neighbourhood policing*, Policing and Society, 24(4)/2014, <https://doi.org/10.1080/10439463.2013.844130>
- Gilling, D., *The Audit Commission and the ills of local community safety: an accurate diagnosis?*, Safer Communities, Vol. 2 No. 1/2003, <https://doi.org/10.1108/17578043200300002>
- Gill, C., Weisburd, D., Telep, C. W. et al., *Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review*, Journal of Experimental Criminology, 10(4)/2014.
- Goldstein, H., *Toward Community-oriented Policing, Potencial, Basis Requirement and Threshold Questions*, in: *Community Policing Conterporary Readings* (Editor(s): Alpert, G., Piquero, A.), 1998.
- Innes, M., *Introduction: Reassurance and the "New" Community Policing*, Policing and Society, 16(2)/2006.
- John, T., Maguire, M., *Intelligence-led Policing and Community Engagement: Competing Priorities and the Role of the National Intelligence Model in the UK*, Policing and Society, 16(1)/2006.
- Casey, L., *Engaging communities in fighting crime*, London: Cabinet Office, 2008.
- Cato Institute 2016, *Policing in America: Understanding Public Attitudes toward the Police*, Results from a National Survey - Cato Institute 2016 Criminal Justice Survey, By Emily Ekins. Доступно на: <https://www.cato.org/survey-reports/policing-america-understanding-public-attitudes-toward-police-results-national#>
- Cordner, G., *Community policing, Elements and Efects*, Police Forum Volume: 5 Issue: 3 Dated, 1995.
- Lloyd, K., Foster, J., *Citizen Focus and Community Engagement - A Review of the Literature*, The Police Foundation, 2009.
- Merriam-Webster Online Dictionary – www.m-w.com.
- Moore, M., *Problem solving and community policing*, (Editor(s): Alpert, G., Piquero, A., Community Policing Conterporary Readings), 1998.
- Morris, J., P., *An evaluation of the impact of the National Reassurance Policing Programme* (Home Office Research Study 296), London: Home Office, 2008.
- Morris, J., *Neighbourhood policing: the impact of piloting and early national implementation* (Home Office Online Report 01/08, London: Home Office, 2008.
- Myhill, A., *Community Engagement in Policing: Lessons from the literature*, NPIA – National Policing Improvement Agency, London (UK), 2012.
- Ratcliffe, J. H., Sheptycki, J., *Setting the strategic agenda*, In: J.H.Ratcliffe (ed.) Strategic Thinking in Criminal Intelligence, Sydney (The Federation Press), 2004.
- Симоновић, Б., *Предлог за институционализовање превенције криминала у Србији*, Безбедност, бр. 3/2001.
- Симоновић, Б., *Рад полиције у заједници*, Бања Лука, 2006.
- Skogan, W. G., *Community policing*, In: Weisburd, D., Braga, A. A., (Eds.), Police Innovation, Contrasting perspectives, 2019.
- Фабер, В, Цајнер-Мраовић, И., *Стратегија деловања – Полиција у заједници, Реформа оперативно-превентивног рада полиције у одори*, Загреб, 2003.
- Flanagan, R., *The Review of Policing – final report*, London, 2008.

- Forrest, S., Myhill, A., Tilley, N., *Practical Lessons for Involving the Community in Crime and Disorder Problem-Solving* (Development and Practice Report 43), London: Home Office, 2005.
- Hales, G., Higgins, A., *Prioritisation in a changing world: seven challenges for policing*, *The Police Foundation* (PAPER 2), 2016.
- Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary — serving neighbourhoods and individuals* (A thematic report on Neighbourhood Policing and Developing Citizen Focus Policing). London, 2008.
- Home Office Strategic Plan, 2004.
- Цајнер-Мраовић, И., Фабер, В., Воларевић, Г., *Стратегија деловања полиција у заједници*, Загреб, 2003.
- Шебек, В., *Извори информација у криминалистичко-обавештајној делатности*, Безбедност, бр. 3/2015.
- Шебек, В., *Криминалистичко-обавештајни модели организације полиције у контроли криминалитета*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2015, https://phaidrakg.kg.ac.rs/detail_object/o:779?tab=0#mda.
- White, D., Heslop, R., *Educating, legitimising or accessorising? Alternative conceptions of professional training in UK higher education: a comparative study of teacher, nurse and police officer educators*, *Police Practice and Research*, 13(4)/2012.
- Weisburd, D., Eck, J. E., *What can the police do to reduce crime, disorder, and fear?* *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593(1)/2004.