

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**НЕАУТОРИТАТИВНИ ПОЛИЦИЈСКИ
ПОСЛОВИ**

(мастер рад)

Ментор

Проф. др Милош Прица

Студент

Жарко Јелић

Број индекса: M017/23-УП

Ниш, 2026. године

САДРЖАЈ

УВОД.....	3
I ВРСТЕ И ОБЕЛЕЖЈА ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ	7
1.1 Појам органа државне управе	7
1.2. Врсте органа државне управе.....	9
1.3. Обележја органа државне управе	10
1.4. Облици управне делатности.....	12
1.5. Неауторитативни управни послови	15
1.5.1. Документовање.....	16
1.5.2. Саопштавање	17
1.5.3. Примање изјава.....	17
II ПОЛИЦИЈСКА ДЕЛАТНОСТ	18
2.1. Облици полицијске делатности	19
2.2. Основни полицијски послови, радње и овлашћења.....	20
III АУТОРИТАТИВНИ И НЕАУТОРИТАТИВНИ ПОЛИЦИЈСКИ ПОСЛОВИ.....	23
3.1. Појам и врсте ауторитативних полицијских послова	24
3.2. Појам и врсте неауторитативних полицијских послова	25
IV ПОЛИЦИЈСКИ ПОСЛОВИ У ДРЖАВАМА БИВШЕ СФРЈ	28
4.1. Хрватска	28
4.2. Северна Македонија.....	30
4.3. Босна и Херцеговина.....	32
4.4. Словенија	34
4.5. Црна Гора	36
IV ПОЛИЦИЈСКИ ПОСЛОВИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	41
5.1. Функција и улога полиције у Републици Србији.....	41
5.2. Неауторитативни полицијски послови у Републици Србији	44
ЗАКЉУЧАК.....	49
ЛИТЕРАТУРА.....	52

УВОД

Неауторитативни полицијски послови представљају значајан аспект модерне полицијске службе који се фокусира на превенцију криминала, изградњу односа са заједницом и пружање помоћи грађанима. За разлику од ауторитативних активности које укључују хапшења и примену силе, неауторитативни послови се базирају на сарадњи и подршци заједници.

Неауторитативни полицијски послови представљају саставни део савремене полицијске делатности и одражавају трансформацију улоге полиције у модерној демократској држави. Док је традиционално схватање полиције било засновано пре свега на њеној функцији вршења државне власти и примене принуде, савремени концепти управе и полицијске делатности полазе од ширег схватања државе као сервиса грађана и носиоца јавне службе.

У том смислу, полиција у савременом правном систему делује у двострукој улози: као орган државне управе који врши власт у заштити јавног и правног поретка, али истовремено и као јавна служба која грађанима пружа различите услуге, информације и облике помоћи. Ова двојна природа полицијске делатности представља кључ за разумевање поделе полицијских послова на ауторитативне и неауторитативне.

Неауторитативни полицијски послови не подразумевају непосредну примену државне принуде, нити доношење једностраних обавезујућих одлука којима се директно уређује правни положај појединца. Напротив, они се заснивају на сарадњи, превенцији и услужној функцији полиције, чиме се јача поверење између полиције и грађана и доприноси остваривању принципа владавине права.

Неауторитативни полицијски послови обухватају широк спектар активности које полицијски службеници обављају како би подржали и оснажили заједницу. Ове активности укључују:

- Превентивни рад: Полиција спроводи програме за превенцију криминала, едукацију јавности и промоцију безбедносних мера.

- Сарадња са заједницом: Укључује рад са локалним организацијама, школама и другим групама како би се изградило поверење и подстакла сарадња.
- Пружање помоћи и подршке: Полицијски службеници пружају подршку жртвама кривичних дела, помажу у решавању породичних конфликта и пружају савете и информације грађанима.

Неауторитативни полицијски послови доносе бројне предности:

- Изградња поверења: Поверење између полиције и заједнице је кључно за ефикасну борбу против криминала.
- Превенција криминала: Активности усмерене на превенцију могу значајно смањити стопу криминала.
- Повећана безбедност: Сарадња са заједницом доприноси бржем решавању проблема и повећању опште безбедности.

Неауторитативни полицијски послови представљају витални део савремене полицијске службе који се фокусира на превенцију и сарадњу са заједницом. Успешна примена ових послова може довести до значајног побољшања односа између полиције и грађана, као и до смањења криминала и повећања опште безбедности. Иако постоје изазови, користи од оваквог приступа су значајне и вредне улагања.

Циљ овог мастер рада јесте да се, полазећи од теоријских основа појма, врста и обележја органа државне управе, изврши систематска анализа полицијске делатности као специфичног сегмента управне делатности. Рад има за намеру да укаже на различите облике полицијских послова и њихову поделу на ауторитативне и неауторитативне, са посебним освртом на улогу и значај неауторитативних полицијских послова у савременом систему јавне управе. Дакле, основни циљ овог мастер рада јесте утврђивање и анализа критеријума на основу којих се врши разликовање полиције као вршиоца власти и полиције као јавне службе, јер управо ти критеријуми представљају основу за разграничење ауторитативних и неауторитативних полицијских послова. Полазећи од теоријских схватања управног права и позитивноправних решења, рад настоји да покаже да неауторитативни полицијски послови нису споредна или секундарна делатност, већ неопходан и равноправан сегмент полицијске функције у демократском друштву.

Посебан акценат стављен је на упоредноправну анализу организације и надлежности полиције у државама насталим на простору бивше СФРЈ, како би се уочиле сличности и разлике у нормативном уређењу и практичној примени полицијских функција. На овај начин се ствара основа за критичко сагледавање положаја полиције у правном систему Републике Србије, као и могућности даљег унапређења њене делатности кроз уравнотежено спајање ауторитативних и неауторитативних функција.

Након теоријског дефинисања појма органа управе и полицијских послова, аутор ће се у раду посветити објашњењу неауторитативних послова а кроз примере биће обухваћени и полицијски послови у државама са подручја бивше СФРЈ.

Рад ће се фокусирати на следеће аспекте:

1. Дефинисање и разумевање концепта неауторитативних полицијских послова: Пружање јасне дефиниције и концептуализације неауторитативних полицијских послова, укључујући њихову еволуцију и место у савременом полицијском систему.
2. Истраживање улоге и значаја неауторитативних полицијских послова у савременој полицијској пракси: Анализирање како ове активности доприносе изградњи поверења између полиције и заједнице, побољшању јавне безбедности и превенцији криминала.
3. Практични примери и студије случаја: Проучавање конкретних примера и успешних иницијатива у примени неауторитативних полицијских послова у различитим земљама и локалним заједницама. Ово укључује анализу програма превенције криминала, едукативних активности, као и сарадње са локалним организацијама и грађанима.
4. Идентификација изазова и препрека у имплементацији неауторитативних полицијских послова: Истраживање главних изазова са којима се суочавају полицијске службе приликом спровођења ових активности, укључујући недостатак ресурса, финансијска ограничења и потребу за додатном обуком полицијских службеника.

5. Развој препорука за побољшање и унапређење неауторитативних полицијских послова: Предлагање конкретних мера и стратегија које би могле побољшати ефикасност и ефективност неауторитативних полицијских активности, са посебним нагласком на локалне и културне специфичности.

Рад на тему "Неауторитативни полицијски послови" ће допринети бољем разумевању и вредновању неауторитативних полицијских послова као кључног елемента у изградњи безбеднијих и стабилнијих заједница. Такође ће пружити корисне препоруке за полицијске службе и доносиоце политика у циљу унапређења њихове примене и интеграције у свакодневну полицијску праксу.

Методологија рада заснива се на анализи домаће управноправне и полицијскоправне литературе, нормативној анализи релевантних законских решења, као и примени упоредноправног метода. На тај начин ствара се основ за свеобухватно и продубљено сагледавање улоге полиције као органа власти и јавне службе, као и за критичко вредновање места неауторитативних полицијских послова у савременом систему јавне управе.

I VRSTE И ОБЕЛЕЖЈА ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

1.1 Појам органа државне управе

Посматрано са теоријског становишта, појам управе је сложен и садржи најмање два основна значења. Прво, управа означава управљање стварима, односно обављање активности усмерених на регулисање радних процеса уз помоћ стручног знања и искуства (нпр. у области индустријске производње). Друго, управа подразумева владање људима, што обухвата спровођење ауторитативних мера заснованих на политичкој моћи и сили, као што су доношење општих или појединачних наредби и примена мера принуде.¹

Израз "државна управа" описује специфичан сегмент државне структуре или одређене врсте државних органа и организација чија је главна функција обављање административних задатака. Она игра кључну улогу у државној структури, јер представља један од главних актера у спровођењу државне власти, без које је функционисање целокупног система незамисливо.

Појам државне управе је тешко прецизно дефинисати и у теорији управљања и управног права постоји значајна контроверза око његовог значења. Организација државне управе је изазов за сваку државу, а државе које успеју брзо и ефикасно да се носе са тим изазовом обично имају боље организован и функционалан државни апарат. Државна управа у Републици Србији често је предмет критика, с обзиром на утицај транзиције и спровођење реформи које нису увек брзе и ефикасне.

Теоријски појам државне управе настао је у Немачкој у другој половини 19. века и заснива се на легалистичком позитивизму и нормативистичкој догматици. Тај приступ у праву посматра као функцију државне власти која се своди на ауторитативно спровођење закона. То се остварује кроз доношење управних аката, као појединачних аката власти, и кроз управне радње, односно материјалне мере принуде. Овакво схватање развио је познати немачки правни теоретичар Георг Јелинек (1851–1911).²

¹С. Лилић, *Управно право - Управно процесно право*. Београд: ЈП Службени гласник, 2012, стр. 25.

²Исто, стр. 31.

Савремени модели државне управе, нарочито у развијеним земљама Европе, произилазе из социјалне функције државе и управе, и њихове улоге у остваривању општег интереса и друштвене добробити. У Србији су послови државне управе нормативно дефинисани у складу са савременим стандардима у овој области. Тако је 2005. године управно законодавство Србије напустило концепт у којем су послови државне управе искључиво дефинисани као ауторитативни послови "вршења власти", проширујући их на области које одражавају реалну улогу и позицију савремене управе као "јавне службе".

Термин "државна управа" први пут је употребљен у Немачкој средином XIX века и може се интерпретирати на два начина:

1. у виду функције државне управе, и
2. у виду организације државне управе.

Када се говори о државној управи у смислу функција, истиче се специфична делатност државних органа који деле заједничка обележја. Са друге стране, државна управа у смислу организације односи се на одређену врсту државних органа чији је основни задатак обављање државних функција. Дефинисање појма државне управе представља веома сложен проблем, с обзиром на разлике у правној теорији око његовог прецизног одређења. Ове разлике постоје још од времена буржоаске и социјалистичке правне теорије и трају до данас. Због тога постоји више значајних теорија и приступа везаних за појам државне управе, укључујући континенталне теорије, англосаксонске теорије, организациони или формални приступ, материјални или функционални приступ, као и позитиван и негативан начин дефинисања појма државне управе, итд.³

Организациони или формални приступ дефинише државну управу у вези са својствима и надлежностима органа који обављају управне функције, као и поступком којим се те функције врше. Овај приступ сматра да државна управа обухвата искључиво активности органа државне управе. Међутим, многи западни теоретичари не прихватају ову перспективу јер верују да управну функцију не обављају само органи државне управе, већ да то у одређеним ситуацијама чине и други државни органи.

³С. Лилић, *Управно право - Управно процесно право*. Београд: ЈП Службени гласник, 2012, стр. 165.

С друге стране, функционални или материјални приступ државне управе полази од суштине управних функција које обављају органи државне управе, фокусирајући се на садржај управних аката и поступака које доносе државни органи. Овај приступ не узима у обзир орган који делује, организацију органа нити поступак по којем орган делује.

Државна управа је интегрални део укупног државног система. То је сложена и углавном хијерархијски организована структура која чини "кичму" државе. Према Закону о државној управи Републике Србије, "државна управа је део извршне власти Републике Србије који обавља управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије". Ова законска дефиниција прецизно одређује појам државне управе, елиминишући могуће дилеме и несугласице у правној теорији.

1.2. Врсте органа државне управе

Органи државне управе могу се класификовати на различите начине, у зависности од критеријума који се примењују. Основна подела ових органа укључује⁴:

- више и ниже,
- самосталне и органе у оквиру самосталних органа,
- централне и нецентралне,
- инокосне и колегијалне, и
- опште и посебне.

Органи државне управе могу се поделити на централне и нецентралне према територијалној надлежности. Централни органи имају надлежност на нивоу целе државе, док нецентрални органи покривају само одређене територије. Ови принципи раздвајања нису засновани на врсти послова већ на подручју деловања, те се између њих не примењују хијерархијски и субординациони принципи. Нецентрални органи се даље деле на подручне и локалне: подручни органи су функционално повезани са централним органима, док локални органи обављају послове локалне самоуправе.

⁴С. Лилић, *Управно право - Управно процесно право*. Београд: ЈП Службени гласник, 2012, стр. 169.

Класификација органа на "више" и "ниже" односи се на њихову позицију у хијерархији државних органа, где се надређени или подређени статус одређује према хијерархијском принципу организације државе.

Према степену самосталности у раду, органи могу бити самостални или део самосталних органа. Самостални органи нису под надзором других органа, већ су под директном контролом владе. Органи у саставу самосталних органа подлежу надзору и функционално су повезани са самосталним органима.

Инокосни и колегијални органи разликују се по начину доношења одлука. Инокосни органи имају једног доносиоца одлука, док колегијални органи доносе одлуке колективно, на седницама са већином гласова.

Подела на опште и посебне органе зависи од природе управне делатности коју обављају. Општи органи покривају све управне послове у својој територији, док посебни органи имају надлежност у специфичним областима.⁵

Поред ових основних класификација, органи државне управе могу се поделити и према другим критеријумима, као што су органи који обављају само државну управу (министарства), органи који обављају специфичне управне послове (управе, инспекторати, дирекције, секретаријати и заводи у саставу министарстава), органи са законским овлашћењима (органи територијалне аутономије и локалне самоуправе) и организације са законом повереним јавним овлашћењима (јавне службе и друге организације).

1.3. Обележја органа државне управе

У организационом контексту, управа представља сложену административну структуру која укључује различите органе и организационе облике. Ови ентитети комуницирају међусобно кроз унапред дефинисана правила и прописе. Организација државне управе обухвата мрежу органа, принципе по којима је формирана, унутрашњу структуру, правни положај органа, управљање, руковођење и статус запослених.

⁵С. Лилић, *Управно право - Управно процесно право*. Београд: ЈП Службени гласник, 2012, стр. 166.

Структура државне управе зависи од политичко-територијалне организације државе. У федерацијама, управни органи постоје на федералном и републичком нивоу, док се у унитарним државама сви управни послови обављају на једном нивоу. Основни принципи формирања органа државне управе укључују реални, територијални и персонални принцип. Реални принцип подразумева формирање органа у складу са врстом послова које обављају, територијални принцип се односи на организацију органа на одређеној територији, а персонални принцип подразумева формирање органа који се баве пословима везаним за одређену категорију лица.

У пракси, ови принципи се често комбинују јер побољшавају различите аспекте организације и функционисања органа државне управе. Различите врсте органа се формирају ради остваривања државне власти, а органи државне управе су кључни за обављање управних послова. Држава их оснива, правно регулише, финансира и контролише, омогућавајући им да врше управне послове у њено име и за њену корист, али и у интересу заједнице и свих грађана.⁶

Основна делатност органа државне управе је управна делатност, која се дефинише као скуп активности путем којих држава остварује своје задатке. Ова делатност се дели на ауторитативне и неауторитативне послове. Ауторитативни послови обухватају спровођење политичке воље власти кроз доношење управних аката, управни надзор и одлучивање о управним стварима. Неауторитативни послови, с друге стране, укључују ширење државних задатака кроз обликовање владине политике, усклађивање развоја у одређеним областима и обављање стручних послова.

Органи државне управе обављају своје задатке у редовним ситуацијама путем доношења управних аката и спровођења управних радњи. Законом је дефинисано оснивање органа државне управе, а њихов делокруг послова такође је одређен законом. Према Закону о државној управи Републике Србије, министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације чине државну управу.

⁶С. Лилић, *Управно право - Управно процесно право*. Београд: ЈП Службени гласник, 2012, стр. 59.

1.4. Облици управне делатности

У другој половини 19. века, са ширењем улоге државе и повећањем њених активности, класична схватања по којима је држава сведена само на вршење власти више нису одговарала стварности. Поред ауторитативних појављују се и бројне неауторитативне активности државе – у привреди, здравству, саобраћају, просвети – које су постепено укључене у појам управне функције. Због тога је појам управе добио шире значење и више се није посматрао искључиво као функција власти, већ као „управна делатност“ – укупност свих активности којима држава обавља своје свакодневне задатке.

Развој ове концепције довео је до напуштања првобитног модела „правне државе“ 19. века и преласка ка концепту „социјалне државе“ (welfarestate), чији је основни циљ брига о општем добру, социјалној правди и друштвеном напретку. У таквим условима, вршење власти више није једина нити главна функција државе. Управа постаје сложена делатност која укључује и ауторитативне и неауторитативне активности, правне и неправне елементе.

Савремена теорија зато управу дефинише као делатност којом држава непосредно спроводи своје свакодневне задатке са циљем подизања општег благостања друштва. Закон више није схваћен као крајњи циљ управе, већ као оквир њеног деловања. Зато се у новијим теоријама (посебно у немачкој и аустријској) наглашава да је управи у демократској и социјалној држави поверен задатак да у границама права активно обликује друштво.⁷

Управна делатност представља широк спектар активности које органи државне управе обављају како би остварили задатке државе. Ови облици делатности се могу класификовати на различите начине, али се најчешће деле на неколико основних типова⁸:

1. Нормативна делатност

Нормативна делатност подразумева доношење правних аката којима се регулишу односи у друштву. Ови акти су обавезујући за све субјекте на које се односе.

⁷С. Лилић, *Управно право - Управно процесно право*. Београд: ЈП Службени гласник, 2012, стр. 45-46.

⁸С. Лилић, *Управно право - Управно процесно право*. Београд: ЈП Службени гласник, 2012, стр. 59-60.

- Закони: Доноси их законодавно тело (нпр. парламент).
- Подзаконски акти: Уредбе, правилници, одлуке и наредбе које доносе извршни органи власти (нпр. влада, министарства).

2. Регулативна делатност

Регулативна делатност укључује активности које су усмерене на контролу и надзор над применом закона и других прописа.

- Инспекцијски надзор: Контрола поштовања прописа у различитим областима (нпр. санитарна, тржишна инспекција).
- Лиценцирање и издавање дозвола: Додељивање дозвола за обављање одређених делатности (нпр. грађевинске дозволе, радне дозволе).

3. Оперативна делатност

Оперативна делатност обухвата свакодневно извршавање задатака и пружање услуга грађанима.

- Административне услуге: Издавање личних докумената, вођење матичних књига, пружање социјалних услуга.
- Управљање јавним ресурсима: Одржавање инфраструктуре, управљање државном имовином.

4. Планска делатност

Планска делатност се односи на израду и спровођење стратешких планова и политика за развој одређених сектора или регија.

- Стратегије развоја: Дугорочни планови за развој одређених области (нпр. економија, здравство, образовање).
- Програми и пројекти: Конкретне активности усмерене ка остваривању стратешких циљева.

5. Управна делатност

Управна делатност се односи на доношење појединачних управних аката и одлучивање у управним стварима.⁹

- Управни акти: Решења, одлуке и наредбе које се доносе у управном поступку.
- Управни поступак: Процедура кроз коју се решавају захтеви грађана и правних лица (нпр. жалбени поступак, издавање решења).

6. Консултативна делатност

Консултативна делатност укључује саветодавне активности и ангажовање стручњака у процесу доношења одлука.

- Савети и комисије: Тела која пружају стручне савете органима власти.
- Јавне расправе: Укључивање грађана и заинтересованих страна у процес доношења одлука.

7. Информативна делатност

Информативна делатност обухвата активности везане за информисање грађана и транспарентност рада органа управе.

- Јавни регистри: Вођење и објављивање регистара (нпр. регистар непокретности).
- Обавештавање јавности: Објављивање информација о раду органа управе и пружање информација на захтев грађана.

8. Финансијска делатност

Финансијска делатност се односи на управљање финансијама и буџетом државе.

- Буџетирање: Планирање и расподела буџетских средстава.

⁹С. Лилић, *Управно право - Управно процесно право*. Београд: ЈП Службени гласник, 2012, стр. 271.

- Фискална контрола: Надзор над трошењем јавних средстава и спровођење финансијских ревизија.

9. Управни надзор

Управни надзор се односи на контролу рада нижих органа и других субјеката како би се осигурало законито и правилно извршавање управних послова.

- Интерна контрола: Унутрашња контрола рада унутар органа.
- Екстерна контрола: Контрола коју спроводе виши органи или независне институције.

Свака од ових делатности има специфичне задатке и процедуре које се примењују у различитим ситуацијама. Ове активности омогућавају ефикасно функционисање државе и задовољење потреба грађана, обезбеђујући притом поштовање закона и транспарентност рада органа управе.¹⁰

1.5. Неауторитативни управни послови

Активности којима управа остварује своје основне задатке и послове прво су се манифестовале као један посебан облик вршења власти. Вршење управних активности представљало је вршење ауторитативних активности, што је значило вршење једног облика државне власти. Међутим, с тим у вези, јављају се и два различита гледања на садржину државних управних активности. Према једном схватању, управне активности које обавља држава односе се само на један посебан облик вршења власти (тзв. управна функција), док према другом, осим вршења власти, управне активности државе обухватају и друге активности управе које не значе вршење власти (тзв. управна делатност).¹¹

Обављање управних делатности не исцрпљује се доношењем управнихаката. Напротив, управа у свом свакодневном раду обавља читав низ различитих радњи и доноси друге појединачне акте који нису правни.¹² Зато у радујавне управе данас, огроман значај

¹⁰Лилић, С., Димитријевић, П., Марковић, М. *Управно право*. Београд: Савремена администрација, 2004., стр. 78.

¹¹С. Лилић, *Управно право - Управно процесно право*. Београд: ЈП Службени гласник, 2012, стр. 43.

¹²Лилић, С., Миленковић, Д. *Јавне службе у југословенском праву*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 1999, стр. 100.

имају и управне радње, односно материјални акти управе. Они се могу дефинисати као "укупност многобројних разноврсних појединачних аката и радњи које управа доноси или обавља, акоје немају непосредно правно дејство. Полазећи од концепције да управна делатност представља вршење јавне службе, за управне радње се може рећи дапредстављају материјалне акте и радње којима управа пружа грађанима тзв.јавне услуге."¹³ У том смислу, према мишљењу појединих аутора¹⁴, могу се разликовати следеће основне категорије управних радњи¹⁵:

1. документовање,
2. саопштавање,
3. примање изјава, и
4. принудне радње.

Поједини аутори, ове "групе" управних радњи деле у две подгрупе¹⁶:

- ауторитативне материјалне акте управе (принудне радње), и
- неауторитативне (документовање, саопштавање, примање изјава).

1.5.1. Документовање

Под документовањем се подразумевају разноврсне радње бележења одређених чињеница, околности или стања, односно вођење евиденције и радње издавања аката којима се то потврђује. Уверења представљају посебну врсту јавних исправа којима се потврђује постојање или непостојање неке чињенице која је релевантна за одређену правну ситуацију. Међутим, у ширем смислу, под уверењем се подразумевају још и разне исправе, легитимације, потврде и друге. Да би уверење имало снагу јавне исправе потребно је да га изда надлежни орган на основу службене евиденције. Основна разлика између уверења и управног акта произилази из чињенице да уверења непосредно не производе правна дејства. Док се управним актом најчешће ствара нека правна ситуација (на пример, признаје неко право или утврђује нека обавеза), уверење само потврђује да

¹³Лилић, С. *Управно право*. Београд: Савремена администрација, 2013, стр. 271.

¹⁴Стјефановић, Н. *Управно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 1973

¹⁵Димитријевић, П., Лилић, С., Марковић, М. *Управно право*. Београд: Савремена администрација, 2004, стр. 214–221.

¹⁶Милосављевић, Б. *Управно право*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион, 2010, стр. 229–232.

неко право или обавеза постоје и да се о њима води евиденција. Посебну врсту уверења представљају разне легитимације којима се утврђује идентитет лица (лична карта, пасош и друга).¹⁷

1.5.2. Саопштавање

Другу групу управних радњи чине радње саопштавања. Под саопштавањем се подразумевају разноврсне радње обавештавања, стављања до знања, упозоравања или давања савета грађанима и другим заинтересованим лицима о постојању или не постојању одређених чињеница, околности или стања. Другачије речено, ради се о посебној врсти радњи које обавља управа а не о управном акту. Међутим, често се у форми саопштења крије управни акт. Такав случај постоји када се странци у форми "обавештења" саопшти да не испуњава услове за признавање неког права, иако се заправо ради о негативном управном акту којим се одбија захтев странке,¹⁸ што се често дешава управо у области слободе приступа информацијама.

1.5.3. Примање изјава

Примање изјава је још једна материјална радња управе. Њу чине разноврсне радње којима управа долази до сазнања о одређеним чињеницама и околностима. Изјаве заинтересованих лица могу имати различите облике и значај. Оне могу бити основ за покретање управног поступка и доношење управног акта, повод за издавање уверења на основу службене евиденције али и повод за обавештавање јавности.

¹⁷ Лилић, С., Миленковић, Д. *Јавне службе у југословенском праву*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 1999, стр. 215–216.

¹⁸ Димитријевић, П., Лилић, С., Марковић, М. *Управно право*. Београд: Савремена администрација, 2004, стр. 214–221.

II ПОЛИЦИЈСКА ДЕЛАТНОСТ

Полицијска делатност представља специфичан сегмент делатности државне управе, који се одликује сложеностју и вишеслојношћу својих функција. За разлику од поједностављених схватања према којима се полицијска делатност поистовећује искључиво са вршењем државне принуде, савремени правни системи полазе од становишта да полиција обавља и значајан број активности које немају ауторитативни карактер и које се остварују у функцији јавне службе.

У оквиру полицијске делатности могуће је разликовати деловање полиције као носиоца државне власти и деловање полиције као органа јавне управе који грађанима пружа услуге и обавља правно везане послове. Ова подела не произлази из формалне организационе структуре полиције, већ из природе конкретних полицијских активности, односно из начина на који се та делатност испољава у односу према грађанима.

Када полиција делује као вршилац власти, њена активност се заснива на једностраној примени закона, уз могућност употребе принуде ради заштите јавног поретка, безбедности људи и имовине. У тим случајевима полицијска делатност има изражен ауторитативни карактер, будући да правна дејства настају независно од воље појединца, а полиција наступа са позиције државне власти.

Насупрот томе, значајан део полицијске делатности одвија се у оквиру правно везаних поступака, без примене принуде и без дискреционе оцене целисходности. У тим ситуацијама полиција не намеће обавезе, већ поступа по захтеву грађана, пружа информације, води евиденције и издаје управне акте у складу са законом. Овакво деловање полиције има сва обележја јавне службе и представља израз савременог схватања управе као сервиса грађана.

Полицијска делатност као јавна служба посебно долази до изражаја у управним пословима, али и у превентивним, саветодавним и информативним активностима полиције. Заједничка карактеристика ових облика деловања јесте одсуство принуде, као и примена строго прописаних процедура које ограничавају самосталност полицијског

органа у одлучивању. На тај начин обезбеђује се заштита права грађана и јача правна сигурност.

Разликовање полицијске делатности као ауторитативне и неауторитативне има вишеструки значај. Оно омогућава прецизније нормативно уређење полицијских овлашћења, јасније утврђивање граница полицијског поступања, као и адекватну контролу законитости рада полиције. Поред тога, овакво разграничење доприноси бољем разумевању улоге полиције у савременом демократском друштву, у којем се од полиције не очекује само ефикасно одржавање јавног поретка, већ и квалитетно остваривање функције јавне службе.

2.1. Облици полицијске делатности

Постоји више облика делатности полиције у правном поретку. Прво, полицијска делатност може обухватати решавање правних предмета у вези са признавањем права или одређивањем обавеза субјеката правног поретка. То је регулативна полицијска делатност која се огледа у доношењу општих и индивидуалних правних аката на основу императивних законских норми. Ова делатност може бити у потпуности правно везана, али значајан број предмета решава се на основу оцене целисходности полиције, користећи клаузуле општег добра. Решавање правних предмета од стране полиције на основу оцене целисходности представља посебан правни режим у правном поретку, са важном одликом ограничења материјалноправне судске контроле полицијских индивидуалних правних аката.

Поред тога, полицијска делатност може се испољити у виду акција и мера које се предузимају ради заштите јавног поретка, реда и мира, и јавне безбедности. То је старатељска (физичка) полицијска делатност која се спроводи непосредно на основу закона, са претпоставком легалности и оценом целисходности, кроз полицијске радње које се непосредно извршавају. Овај правни режим подлеже законским нормама које полицију и ограничавају и не ограничавају.¹⁹

¹⁹ Прица, М. *Карактеристике правних режима делатности полиције*. Зборник радова „Право између стварања и тумачења“. Источно Сарајево: Правни факултет, 2023, стр. 103-127.

Осим тога, полиција у правном поретку обавља и контролну делатност усмерену на заштиту императивних норми и правног поретка, као што је контрола понашања возача у јавном саобраћају. Ово је полицијска контролна делатност која се такође заснива на полицијским радњама, али степен правне везаности је израженији у односу на старатељску (физичку) делатност полиције.

Поводом регулативне, старатељске и контролне полицијске делатности, на снази је законски режим полицијских послова, овлашћења и радњи, чија је примена условљена природом постојећих облика полицијске делатности. Да би се разумео смисао постојања и примене правних режима полицијске делатности, неопходно је прво размотрити разлику између телеолошких, системских и регулативних правних ставова у правном поретку.

2.2. Основни полицијски послови, радње и овлашћења

Полиција је државни орган основан ради одржавања јавног и правног поретка, а полицијско право представља област правног поретка састављену од правних појмова и института, који се заснивају на правним принципима и правилима о организацији и делатности полиције, као и контроли њихових активности и одговорности полицијских службеника. У правној држави полиција је подложна принципу законитости, а за полицију важи специфичан управноправни режим који регулише њен положај, организациону структуру и делатност.

Полиција је појава пуна супротности: она је истовремено највећи заштитник поретка и највећи непријатељ слободе. Због природе полицијских активности, изазов у правној техници је да правне норме полицију истовремено ограничавају и не ограничавају.²⁰ Пошто је делатност полиције усмерена на заштиту правног и јавног поретка, неопходно је утврдити различите облике полицијских активности, због чега постоје различити режими правног уређивања полицијске делатности.²¹

Унутрашњи послови и делатност полиције спадају у управну материју као једну област правног поретка. Управна материја обухвата језгро (најуже подручје) општег

²⁰Петровић, М., Прица, М. *Посебно управно право са међународним управним правом*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020, стр. 51–191.

²¹ Прица, М. *Карактеристике правних режима делатности полиције*. Зборник радова „Право између стварања и тумачења“. Источно Сарајево: Правни факултет, 2023, стр. 103-127.

добра, где преовладавају општи правни интереси као динамички изрази општег добра.²² Државна управа као институционални поредак јавне власти оличава опште добро, док је полиција суштина државне управе, чија делатност примарно служи остваривању и заштити општег добра, правног поретка и јавног поретка. У управној материји доминирају општи интереси у језгру општег добра, с тим да општи интерес не треба поистовећивати са јавним интересом. Општи интереси имају супстанцијални карактер и представљају динамичке изразе општег добра, док јавни интерес има релациони карактер и представља статички израз општег добра. Јавни интерес као релациона категорија служи уређивању односа између правних интереса као супстанционалних категорија.²³

Императивне законске норме представљају израз јавног интереса као регулативне детерминанте у правном поретку. То значи да ове норме постављају статичку равнотежу између правних добара и правних интереса, али домаћај њихове примене није исти у свим областима правног поретка. У управној материји, императивним законским нормама успоставља се статички однос између различитих правних добара и правних интереса у најужем подручју општег добра, а на органу државне управе је да једнострано уреди правни предмет разумском интерпретацијом тих норми.²⁴

Превасходство општих интереса у одређивању односа између општег добра и других правних добара и приватних интереса у управној материји значи да није могуће императивним нормама у потпуности обухватити све видове испољавања општих интереса. Сфера ирационалног и непредвидљивог у правној стварности указује на латентно присуство општих интереса и захтева постојање посебних овлашћења органа државне управе. Управно-правни режим у правном поретку тако се огледа у посебним овлашћењима органа државне управе у погледу заштите општег добра, јавног поретка и правног поретка.

Статички гледано, управној материји припадају области правног поретка у најужем подручју општег добра, као што су унутрашњи послови, одбрана, спољни послови и

²² Прица, М. *Управна ствар и управно-судска ствар*. У: *Право у функцији развоја друштва*. Косовска Митровица: Правни факултет, 2019, стр. 597–639.

²³ Прица, М. *Јавни интерес, општи интерес и приватни интерес као правни појмови*. *Зборник Матице српске за друштвене науке*, 184/2022, стр. 521–537.

²⁴ Прица, М. *Карактеристике правних режима делатности полиције*. *Зборник радова „Право између стварања и тумачења“*. Источно Сарајево: Правни факултет, 2023, стр. 103–127.

финансије. Динамички, сталну могућност испољавања општих интереса у језгру општег добра изражавају генералне клаузуле општег добра (јавни поредак, јавни ред и мир, јавна безбедност и др.). Позивање на ове клаузуле у ствари значи испољавање општег интереса као динамичког израза општег добра, пред којим морају уступити друга правна добра и интереси, као што је признавање субјективног права или потреба његовог ограничавања.

Зато у подручју језгра општег добра, које се назива управном материјом, мора постојати управно-правни режим и посебан полицијски режим као специфичан управноправни режим.²⁵

²⁵Прица, М. *Карактеристике правних режима делатности полиције*. Зборник радова „Право између стварања и тумачења“. Источно Сарајево: Правни факултет, 2023, стр. 103-127.

ШАУТОРИТАТИВНИ И НЕАУТОРИТАТИВНИ ПОЛИЦИЈСКИ ПОСЛОВИ

Разграничење ауторитативних и неауторитативних полицијских послова представља једно од кључних питања савременог управног и полицијског права. Ова подела није искључиво теоријског карактера, већ има значајне практичне последице у погледу правног режима поступања полиције, степена правне везаности, као и обима судске и управне контроле. Полазна основа за наведено разграничење јесте двострука улога полиције као органа државне управе који врши власт и као јавне службе која поступа у интересу грађана.

У теорији управног права, полиција се традиционално посматра као типичан орган власти, овлашћен за примену државне принуде ради заштите јавног поретка и безбедности. Овакво схватање одговара класичном појму управе као носиоца власти, какав се налази у радовима И. Крбека, који управу дефинише као организовану делатност државе усмерену на ауторитативно извршавање закона.²⁶ Међутим, савремена схватања управе, која развијају аутори као што су Зоран Томић и Драган Милков, указују на то да се делатност управе, па самим тим и полиције, не исцрпљује у вршењу власти, већ обухвата и широк спектар услужних и сервисних активности према грађанима.²⁷

Основни критеријуми на основу којих се може извршити разликовање ауторитативних и неауторитативних полицијских послова су следећи: постојање или одсуство једностране примене власти, могућност примене физичке или друге принуде, степен правне везаности органа приликом одлучивања, као и непосредна правна дејства која полицијско поступање производи према појединцима. Ови критеријуми омогућавају јасно разграничавање ситуација у којима полиција наступа као носилац државне власти од оних у којима делује као јавна служба.

Ауторитативни полицијски послови карактеришу се једностраним и обавезујућим деловањем полиције, при чему се правни положај појединца мења независно од његове

²⁶Крбек, И., *Државна управа*, Загреб, 1950, стр. 80.

²⁷Томић, З., *Управно право*, Београд, 2021, стр. 11 и Милков, Д., *Управно право*, Нови Сад, 2019, стр. 21.

воље. У овим случајевима полиција делује са позиције власти, користећи законом прописана овлашћења, укључујући и примену принуде. Насупрот томе, неауторитативни полицијски послови заснивају се на правно везаном поступању, одсуству дискреционе оцене целисходности и, по правилу, на иницијативи странке, што их сврстава у домен јавне службе.

Значај овакве поделе огледа се и у различитом правном режиму контроле. Док су ауторитативни полицијски послови подложни интензивнијој судској контроли због могућности задирања у основна права и слободе грађана, код неауторитативних послова доминира управноправна контрола законитости поступања, при чему је улога полиције ближа улози класичног управног органа у оквиру јавне управе.

Овакво разграничење омогућава не само теоријско разумевање полицијске делатности, већ и прецизније нормативно уређење појединих категорија полицијских послова, што је од посебног значаја за изградњу правне сигурности и јачање поверења грађана у рад полиције као институције.

3.1. Појам и врсте ауторитативних полицијских послова

Ауторитативни полицијски послови у литератури се традиционално дефинишу као оне активности полиције у којима она, у оквиру законом утврђених надлежности, врши државну власт — то јест да примењује принудна овлашћења, доноси појединачне одлуке којима уређује правни положај грађана или користи мере принуде ради обезбеђења јавног реда и заштите имовине и лица. Ова дефиниција одговара класичном функционалном схватању управне власти: полиција као носилац извршних овлашћења која се остварују посредством форма права и материјалних радњи (претрес, лишавање слободе, задржавање, употреба средстава принуде и сл.).²⁸

Карактеристике ауторитативних полицијских послова су²⁹:

²⁸ С. Hofstätter, *Legal remedies against factual acts by police force the Serbian and Austrian approach*, University of Graz Institute of Public Law, стр. 168-186.

²⁹ Д. Милков, *Управно право: Уводна и организациона питања*, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, 2001, стр. 48.

- Правни оквир и легитимитет: ови послови се извршавају на основу прописа (закон, подзаконски акт) и зависе од формалног овлашћења службених лица.
- Примена принуде: могућност и реална примена мера присиле (лишавање слободе, употреба физичке силе или техничких средстава) у складу са законом.
- Институционална контрола: због користења овлашћења која погађају права појединаца, ови послови подлежу судским и управним механизмима контроле и правним средствима за заштиту појединаца.

Примери ауторитативних полицијских послова према класичној систематизацији су³⁰:

1. Откривање и расветљавање кривичних дела и задржавање осумњичених;
2. Одржавање јавног реда и мира уз овлашћења за распоред и разгон група;
3. Контрола и санкционисање прекршаја (саобраћајни, јавни ред и сл.);
4. Гранични надзор и провера идентитета;
5. Примена непосредне принуде (привремено задржавање, употреба сродних мера).

Оваква подела и концептуализација ауторитативних послова усклађена је са ширим појмовима у управном праву, како их третира Милков у свом делу о управној делатности (где се разматрају институционална овлашћења управних органа и природа материјалних радњи), као и у радовима који се баве правним режимима полицијске делатности.

3.2. Појам и врсте неауторитативних полицијских послова

Неауторитативни полицијски послови представљају скуп активности које полиција обавља без директне примене принуде или легитимног ексклузивног издавања обавезујућих правних одлука — њихов циљ је превенција, услуживање и сарадња са грађанима и заједницом. Укључују образовне, информативне, координационе и административне радње које унапређују безбедност и поверење у полицију, али нису и не морају бити регулисане строгим ауторитативним правним режимом. Ово шире,

³⁰Д. Милков, *Управно право: Управна делатност*. Правни факултет у Новом Саду, 2017, стр. 101.

функционално поимање полицијских активности одраз је померања у теорији управе ка концепту управне делатности која обухвата и ауторитативне и неауторитативне елементе (социјална и сервисна улога државе).

Карактеристике неауторитативних полицијских послова:

- Превасходно превентивна оријентација: активности усмерене на спречавање кривичних дела и инцидента путем превентивних програма, едукације и видљивог присуства у заједници.
- Услужни/административни карактер: пружање услуга (информације, помоћ у административним процедурама, регистрације, саветовања) који не укључују непосредну употребу овлашћења принуде.
- Сарадња и партнерства: рад са локалном заједницом, НВО, школама и другима у интересу превенције и социјалне сигурности.

Као примери неауторитативних полицијских послова срећу се:

- Полиција у заједници — превенција и сарадња са локалном заједницом;
- Едукативне и превентивне кампање (безбедност у саобраћају, превенција породичног насиља и сл.);
- Пружање административних услуга грађанима (консултације, упуту и помоћ у попуњавању обрасца, итд.);
- Међународна и регионална сарадња без примене принуде (размена информација, заједнички програми).

У складу са анализама Милкова и радовима које је сачинио Прица о правним режимима полицијске делатности, неауторитативни послови нису "бесправни" — често су прописани и нормативно (статутарни програми, стратешки документи, водичи о раду са грађанима), али им је суштина у томе да делују кроз мекије, сервисније инструменте јавне политике и рада управе.

Ово омогућава полицији да делује као сервис јавности и партнер у изградњи поверења, уз очување законске регулативе за оне сегменте делатности где је неопходна принуда.

IV ПОЛИЦИЈСКИ ПОСЛОВИ У ДРЖАВАМА БИВШЕ СФРЈ

4.1. Хрватска

Хрватско законодавство регулише организацију, овлашћења, надлежности и све остале пратеће одредбе у оквиру Закона о полицији, који је првобитно донет 2011. године и од тада је више пута измењен и допуњаван.³¹ Према члану 1 овог закона, он ближе уређује организацију Полиције Хрватске и специфичности полицијских службеника као органа Министарства унутрашњих послова.³²

Члан 2 дефинише појам Полиције и њених органа као "средишњу службу Министарства која обавља послове одређене законом и другим прописима".³³ У ставу 2 истог члана се наводи да Полиција обезбеђује грађанима заштиту и поштовање њихових уставних права и слобода које им гарантује Устав Републике Хрватске.³⁴ Хрватски закон дакле дефинише полицијске службенике као органе који имају функцију заштите грађана, обезбеђења социјалне сигурности, друштвеног реда и мира, те поштовања права у оквиру њихових надлежности.

Интересантно је напоменути да овај закон поред полицијских службеника као овлашћених лица за обављање полицијских послова дефинише и "вјежбеника" као особу примљену у полицију без искуства, ради оспособљавања за самостални рад.³⁵

Организација полиције у Хрватској дефинисана је у другом одељку закона, где члан 8 одређује хијерархијску структуру полиције кроз три нивоа: Равнијелство полиције, полицијске управе и полицијске постаје.³⁶ Ова структура је слична оној у Републици Србији, али су називи организационих јединица различити. У Србији, организационе јединице су назване Дирекција, полицијске управе и полицијске станице.

³¹ Закон о полицији Републике Хрватске, Народне новине, бр. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19.

³² Закон о полицији Републике Хрватске, члан 1, став 1.

³³ Закон о полицији Републике Хрватске, члан 2, став 1.

³⁴ Закон о полицији Републике Хрватске, члан 2, став 2.

³⁵ Закон о полицији Републике Хрватске, члан 3.

³⁶ Закон о полицији Републике Хрватске, члан 8.

Законом су такође предвиђене дужности и права полицијских службеника. Члан 15, став 1, прописује да полицијски службеници остварују једнака права под једнаким условима. Члан 16 предвиђа право полицијског службеника на професионални развој и усавршавање у оквиру полицијске службе. Радно време полицијских службеника обухвата 24 сата дневно.

Анализа Закона показује да се хрватски законодавац у великој мери фокусирао на права и обавезе полицијских службеника, док је мањи број одредби посвећен директно раду и пословању полиције као органа Министарства унутрашњих послова. Закон детаљно регулише свако право и обавезу, као и могуће ситуације које могу настати током рада полицијских службеника.

Интересантно је да законодавац посвећује посебан одељак дефинисању пријема у полицију и попуњавању радних места, док се људски ресурси и њихове могућности за обуку и напредовање дефинишу нешто мање детаљно у поређењу са другим законодавствима. Звања полицијских службеника регулисана су великим бројем чланова, као и могућност њиховог премештаја, добијања награда и признања.

Анализа је показала да Закон Републике Хрватске не садржи специфичне одредбе о овлашћењима, надлежностима, мерама и радњама које полицијски службеници предузимају у вршењу службених дужности. За разлику од других закона, хрватски закон не дефинише врсте послова који се обављају у полицији, нити средства принуде која се користе при привођењу осумњичених лица и очувању безбедности друштва и грађана.

Хрватски Закон о полицији забрањује полицијским службеницима обављање самосталне привредне или професионалне делатности, као и пружање услуга правним или физичким лицима. Иако закон не наводи конкретну листу забрањених послова, обим забране је широко постављен. Важно је напоменути да се, за разлику од Србије, ова забрана односи искључиво на полицијске службенике, а не на све припаднике Министарства унутрашњих послова.

У правном систему Републике Хрватске полицијски послови се деле на ауторитативне и неауторитативне. Ауторитативни послови обухватају примену законских овлашћења, издавање наредби, спровођење мера принуде и предузимање радњи ради

одржавања јавног реда и безбедности. Са друге стране, значајан сегмент полицијске делатности чине неауторитативни послови, као што су превентивни рад, едукација грађана, пружање информација и услуга, сарадња са локалном заједницом и међународна полицијска сарадња. На овај начин полиција у Хрватској остварује баланс између класичне улоге чувара јавног реда и улоге партнера у заједници.

4.2. Северна Македонија

Правно регулисање овлашћења, функција и надлежности полиције у Северној Македонији је утврђено, дефинисано и регулисано у оквиру "Закона о полицији". Према члану 1 овог Закона, регулишу се полицијски послови, организација полиције, полицијска овлашћења и права и обавезе из радног односа полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова.³⁷

Члан 2 Закона дефинише полицију као део Министарства унутрашњих послова где се полицијски послови обављају преко полицијских службеника. Полицијски службеници су овлашћена службена лица, који могу бити униформисани или неуниформисани, са полицијским овлашћењима, а своје послове обављају у складу са законом.

Основна функција полиције је заштита и поштовање основних слобода и људских и грађанских права загарантованих Уставом Републике Северне Македоније, законима и ратификованим међународним уговорима. Полиција има задатак да штити правни поредак, спречава и открива кривична дела, предузима мере за кривично гоњење починилаца тих дела, као и да одржава јавни ред и мир у друштву.

Закони Северне Македоније при дефинисању функција полиције ослањају се не само на национална права грађана, већ и на међународне конвенције и акте. На пример, Универзална декларација о људским правима потврђује да се "сва људска бића рађају слободна и једнака у достојанству и правима".³⁸ Урођено достојанство и неотуђива права свих чланова људске породице темељ су слободе, правде и мира у свету. Међународни оквир људских права предвиђа да свака особа без дискриминације има право на

³⁷ Закон о полицији Северне Македоније, Службен весник на Република Македонија, бр. 64/18.

³⁸ Канцеларија високог комесара Уједињених нација за људска права, Универзална декларација о људским правима, доступно на: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/cnr.pdf, [03.07.2024.]

поштовање својих јединствених околности, што је питање принципа људских права. Једноставно речено, сва људска бића имају сва људска права.³⁹

Државе су обавезне да осигурају да различит третман држављана и недржављана, односно различитих група недржављана, буде унесен у национално законодавство, да има легитиман циљ, и да свако поступање предузето ради остварења тог циља буде сразмерно и оправдано. Државе имају дужност да поштују, штите и остварују људска права свих грађана и неграђана земље.

Полицијски послови су дефинисани у Одељку II под називом "Полицијски работи", где су у члану 5 наведени следећи задаци Полиције: заштита живота, личне безбедности и имовине грађана; заштита слобода и права човека и грађанина загарантованих Уставом, законима и ратификованим међународним уговорима; спречавање чињења кривичних дела и прекршаја, њихово откривање и хватање извршилаца и предузимање других законом утврђених мера за гоњење учинилаца тих дела; утврђивање и тражење директне и индиректне имовинске користи стечене кривичним делом; одржавање јавног реда и мира; регулисање и контрола друмског саобраћаја; контрола кретања и боравка странаца; граничне контроле и надзор границе; пружање помоћи и заштите грађанима у случају хитне потребе; обезбеђивање одређених лица и објеката и друга питања утврђена законом.⁴⁰

Што се тиче организације полиције, полицијске послове у Министарству унутрашњих послова обавља Биро јавне безбедности као орган у саставу Министарства. За обављање полицијских послова на територији Републике Северне Македоније образују се одељења унутрашњих послова. У одељењима унутрашњих послова образује се полицијска станица опште надлежности за непосредно обављање полицијских послова у конкретној области. За обављање полицијских послова везаних за граничну контролу и надзор границе, оснивају се регионални центри за граничне послове. У овим центрима се формирају станице граничне полиције за проверу, станице за надзор границе и станице за граничне провере и надзор, у складу са законом и међународним стандардима за контролу границе.

³⁹Закон о полицији Северне Македоније, Службен весник на Република Македонија, бр. 64/18.

⁴⁰Закон о полицији Северне Македоније, Службен весник на Република Македонија, бр. 64/18

Полицијска овлашћења су дефинисана у Одељку IV, конкретно у члану 28 Закона. Поред примене овлашћења утврђених овим законом, службена лица спроводе и мере опреза које одреди суд у кривичним предметима под условима утврђеним посебним законом. Полицијским службеницима се додељују значка, легитимација и униформа, које су обавезни да носе приликом извршавања службених дужности. Члан 31 Закона о полицији Северне Македоније овлашћује полицијске службенике да носе оружје и друга средства принуде. Средства принуде, у смислу овог закона, укључују: физичку силу, полицијску палицу, средства за везивање лица, уређај за принудно заустављање возила, службеног пса, хемијска средства, ватраоружје, као и посебне врсте опреме, оружја и експлозива.⁴¹

У Северној Македонији полицијска делатност је законски уређена тако да обухвата ауторитативне и неауторитативне компоненте. Ауторитативни послови односе се на откривање и спречавање кривичних дела, контролу јавног реда и безбедности, регулисање саобраћаја и примену принудних мера. Истовремено, полиција обавља и бројне неауторитативне послове, као што су саветодавна улога у заједници, учешће у превентивним програмима, пружање административних услуга (издавање докумената, регистрација) и сарадња са невладиним организацијама. Оваква подела указује на настојање да се полиција позиционира и као сервис грађана, а не само као орган власти.

4.3. Босна и Херцеговина

У Федерацији БиХ, организација и функција полиције регулисани су Законом о полицијским службеницима Босне и Херцеговине.⁴² Према члану 1 овог закона, регулишу се полицијска овлашћења и радноправни статус, укључујући дужности и права, запошљавање, образовање и усавршавање, распоређивање, чинове, процену рада и унапређивање, накнаде, радне услове, дисциплинску одговорност, одговорност за штету и престанак радног односа.⁴³ Законодавац одмах указује на све аспекте закона који ће бити обухваћени.

⁴¹ Закон о полицији Северне Македоније, Службен весник на Република Македонија, бр. 64/18

⁴² Закон о полицијским службеницима Босне и Херцеговине, Сл. гласник БиХ, бр. 27/2004, 63/2004, 5/2006, 58/2006, 15/2008, 50/2008 - др. закон, 63/2008, 35/2009, 7/2012 и 42/2018 - одлука УС

⁴³ Закон о полицијским службеницима Босне и Херцеговине, члан 1.

Закон дефинише полицијске службенике као "припаднике полицијских органа који примјењују полицијска овлашћења прописана овим законом и поступају као овлашћена службена лица према законима о кривичном поступку у БиХ".⁴⁴ Полицијски службеници су дужни да своје дужности обављају непристрасно и законито, вођени јавним интересом, промовишући развој и очување демократске праксе у складу са заштитом људских права и основних слобода.⁴⁵

У другом делу закона дефинисана су полицијска овлашћења. У циљу спречавања кривичних дела и одржавања јавног реда и мира, полицијским службеницима се дају следећа овлашћења:

- провера и утврђивање идентитета лица и ствари,
- обављање разговора,
- привођење,
- потрага за лицима и стварима,
- привремено ограничавање слободе кретања,
- издавање упозорења и наредби,
- привремено одузимање предмета,
- коришћење туђих возила и комуникационих средстава,
- преглед лица, ствари и превозних средстава,
- снимање на јавним местима,
- употреба силе,
- обрада личних података и вођење евиденција, и
- запримање пријава.

У трећем делу овог законског акта дефинисана су права и обавезе полицијских службеника произашле из радног односа. Основне дужности укључују поступање у складу са интересима јавности, избегавање пропуста у вршењу дужности, забрану корупције и непотизма, уздржавање од испољавања политичких уверења и чување службене тајне.⁴⁶

⁴⁴ Закон о полицијским службеницима Босне и Херцеговине, члан 2, став 2.

⁴⁵ Закон о полицијским службеницима Босне и Херцеговине, члан 3, став 2.

⁴⁶ Закон о полицијским службеницима Босне и Херцеговине, члан 10.

Права полицијских службеника су дефинисана чланом 39, укључујући право на заштиту и правну помоћ.

У наредним члановима Закона, у одељцима V, VI и VII, дефинисана су правила запошљавања полицијских службеника, односно начин ступања у радни однос, као и могућности обуке, образовања, напредовања и усавршавања кроз едукације из области полицијског деловања. Одељак VIII одређује могућност напредовања у чину, рангове полицијских службеника, процену њиховог рада и унапређења. Законодавац предвиђа одредбе о накнадама и зарадама полицијских службеника, као и радним условима.

На крају, Законом је дефинисана дисциплинска одговорност полицијских службеника. Полицијски службеник је дисциплински одговоран за повреде службене дужности прописане овим законом, настале његовом кривицом.⁴⁷ Прописане су и лакше и теже повреде службене дужности, те одредба да се за исте спроводи дисциплински поступак, који треба бити фер и коректан, а који детаљније прописује министар.

Због сложеног уставног уређења Босне и Херцеговине, полицијска делатност је распоређена између више нивоа власти, али у свим ентитетским и државним структурама постоји јасна подела на ауторитативне и неауторитативне послове. Ауторитативни послови обухватају класичне мере полицијског овлашћења – употребу силе, задржавање лица, издавање наредби и обезбеђење јавног реда. Неауторитативни послови огледају се у активностима полиције у превенцији криминала, едукацији младих, изградњи поверења са грађанима и у административним процедурама (издавање личних докумената, пасоша, дозвола). Ово раздвајање је посебно важно у контексту демократизације и јачања владавине права у земљи.

4.4. Словенија

Преглед правних основа за безбедност и спровођење закона у Словенији, како на државном тако и на локалном нивоу, почиње са највишим правним актом, Уставом Републике Словеније донетим 1991. године.⁴⁸ Већина чланова у Уставу који се односе на безбедност и спровођење закона чине то само индиректно. За детаљнији увид у законску

⁴⁷ Закон о полицијским службеницима Босне и Херцеговине, члан 36 и 37.

⁴⁸ Устав Републике Словеније, Урадни лист РС – У370а ин 92/21 – У362а.

регулативу у области полиције, постоје два основна закона: Закон о организацији и раду полиције и Закон о полицијским задацима и овлашћењима, који су 2013. године заменили Закон о полицији из 1998. године.⁴⁹

У складу са овим законима, полиција је у саставу Министарства унутрашњих послова, што јој омогућава већу независност у оквиру Министарства. Полицијом руководи генерални директор полиције, кога именује и разрешава Влада Републике Словеније, а он за свој рад одговара Министарству.⁵⁰

Штрум наводи да полиција у Словенији може деловати само у оквирима закона, а ове границе су прецизно и предвидљиво дефинисане, што је неопходно за правну заштиту и заштиту људских права и основних слобода. Полиција не сме користити прекомерну силу у свом раду, јер то може значити злоупотребу овлашћења и задирање у људска права. Закон посебно одређује шта полиција може предузети и која су јој овлашћења доступна у раду.⁵¹

Према члану 2 Закона о организацији и раду полиције, полиција је орган у саставу Министарства који обавља послове утврђене законима. Полиција је један од субјеката система унутрашње безбедности и кроз имплементацију задатака доприноси унутрашњој стабилности и безбедности у Словенији. За постизање успеха, Полиција сарађује са другим субјектима који доприносе националној безбедности Републике Словеније.

У наставку закона дефинисан је начин управљања Полицијом, као и процес вршења контроле и надзора над њеним радом. Члан 4 наводи да управљање полицијом подразумева систематско и планско давање обавезних упутстава и смерница за рад полиције. Надзор је дефинисан чланом 5, према коме Министарство врши надзор и контролу над пословима полиције, утврђујући законитост, професионалност и поштовање људских права и основних слобода у вршењу полицијских овлашћења и задатака.

Организација и вођење полиције дефинисани су у Одељку III Закона о организацији и раду полиције (ЗОРПРС). Полицију чине општа полицијска управа,

⁴⁹Закон о полицијским задацима и овлашћењима, Урадни лист РС, шт. 153/21.

⁵⁰Модић, М., Лобникар, Б., Двојмоч, М. (2014). *Полицијска активност у Словенији: анализа процеса трансформације, плурализације и приватизације*. Конзерваторске студије, 16(3), стр. 217–241.

⁵¹Штурм, Ј. (2010). *Коментар уставе Републике Словеније*. Крањ: Факултета за државне и европске студије.

регионалне полицијске управе и полицијске станице, са седиштем у Љубљани. Полицијом руководи генерални директор полиције, а задаци генералне полицијске управе су детаљно дефинисани у члану 18.⁵²

Закон у Словенији такође дефинише Националну форензичку лабораторију као специјализовану унутрашњу организациону јединицу, која обезбеђује професионално и независно извештавање о увиђајима и вештачењима. Поред тога, Закон дефинише сврху и задатак Еуропола, који представља Европску полицијску канцеларију. Словенски законодавац је нагласио усклађивање законских одредби са законодавством Европске уније. Члан 20 Закона наводи да је у Главној управи полиције организована јединица која обавља републичке задатке Еуропола, у сарадњи са надлежним органима Словеније у областима царинских послова и спречавања прања новца. Ово представља важан корак ка успостављању ефикасне сарадње између Словеније и других држава чланица у области полицијских послова.⁵³

Словеначка полиција функционише у оквиру концепта модерне јавне управе и у својој делатности јасно обједињује ауторитативне и неауторитативне послове. Ауторитативни послови обухватају сузбијање криминалитета, заштиту јавног реда, управљање граничним режимом и спровођење мера принуде. Неауторитативни послови односе се на пружање подршке грађанима, информативне и саветодавне активности, превенцију у области безбедности саобраћаја, сарадњу са школама и локалним заједницама. У теорији и пракси, словеначки модел полицијских послова истиче управо синергију ауторитативних овлашћења и неауторитативних активности, са циљем јачања поверења грађана.

4.5. Црна Гора

Када се говори о законским одредбама које детаљно регулишу послове, надлежности и овлашћења полицијских органа у Црној Гори, оне су прописане Законом о унутрашњим пословима.⁵⁴ Према овом закону, организација и функционисање полицијских органа одређени су чланом 12, који наводи да Полиција своје задатке и

⁵²Закон о полицијским задацима и овлашћењима, Урадни лист РС, шт. 153/21

⁵³Исто.

⁵⁴Закон о унутрашњим пословима, Службени лист Црне Горе, бр. 070/21, 123/21 од 26.11.2021. године

овлашћења, предвиђена законом, обавља у оквиру сектора, одсека, центара безбедности, одељења безбедности, група, јединица и полицијских станица, као и финансијско-обавештајне јединице.⁵⁵ Полиција се сматра неутралном и независном у свом раду, без политичког или идеолошког утицаја, што укључује и независност од Министарства и других државних органа.⁵⁶

Према Закону о унутрашњим пословима Црне Горе, члан 18 детаљно дефинише полицијске послове које обављају полицијски службеници. Ови послови укључују⁵⁷:

1. Заштиту и унапређење безбедности грађана и уставом утврђених слобода и права.
2. Заштиту имовине.
3. Спречавање, откривање и расветљавање кривичних дела и прекршаја.
4. Превенцију свих облика криминалитета и незаконитих поступања, проналажење учинилаца и њихово привођење надлежним органима, као и идентификовање имовинске користи стечене криминалом.
5. Обезбеђивање доказа за кривичне и прекршајне поступке, вођење ДНК регистра, узимање отисака прстију, криминалистичко-форензичке анализе и употребу савремених форензичких метода.
6. Одржавање јавног реда и мира и спречавање насиља на спортским приредбама.
7. Пружање помоћи у извршењима.
8. Оперативне и аналитичке послове, укључујући примену полицијско-обавештајног модела.
9. Обезбеђивање одређених личности, објеката и простора.
10. Заштиту критичне инфраструктуре полиције.
11. Регулисање, контрола и надзор саобраћаја на путевима.
12. Граничну контролу.
13. Поступање према странцима у складу са законом.
14. Извршавање одлука о задржавању лица и других одлука у складу са законом.
15. Послове на мору и унутрашњим пловним путевима у надлежности полиције.
16. Обезбеђивање јавних окупљања грађана и јавних приредби у складу са законом.

⁵⁵Закон о унутрашњим пословима, члан 12, став 1.

⁵⁶Закон о унутрашњим пословима, члан 14, став 1 и 2.

⁵⁷Закон о унутрашњим пословима, члан 18, став 1.

17. Друге послове прописане законом.

Овако детаљно дефинисани полицијски послови у Црној Гори показују како државе могу самостално одредити делокруг и функције полиције.

Закон дефинише начела и сврху обављања полицијских послова, заснованих на принципима демократског друштва. Сматра се да се полицијски послови обављају како би се обезбедила једнака заштита безбедности, слобода и права грађана, применио закон и осигурала владавина права.⁵⁸ Законске одредбе такође предвиђају стандарде полицијског деловања и полицијско-обавештајни модел, што показује сличности са Законом о полицији Републике Србије. Поред тога, уочљива је сличност у дефинисању дужности полицијских службеника и етичког кодекса који морају поштовати приликом обављања својих задатака.

Полицијска овлашћења и дужности у Црној Гори су дефинисани у Глави IV Закона о унутрашњим пословима. Члан 41 прописује општа овлашћења, мере и радње које полицијски службеници могу спроводити, а то су⁵⁹:

1. Обрада података о личности и других података.
2. Утврђивање идентитета лица и истоветности предмета.
3. Позивање.
4. Довођење.
5. Привремено ограничење слободе кретања.
6. Давање упозорења.
7. Издавање наређења.
8. Употреба туђег саобраћајног средства или средства везе.
9. Утврђивање присуства алкохола и/или психоактивних супстанци у организму.
10. Привремено одузимање, чување и уништавање предмета.
11. Трагање за лицима и предметима.
12. Заустановање и преглед лица, предмета и превозних средстава.
13. Јавно обећање награде.

⁵⁸Закон о унутрашњим пословима, члан 19.

⁵⁹Закон о унутрашњим пословима, члан 41.

14. Снимање на јавном месту.
15. Употреба средстава принуде.
16. Спровођење посебних полицијских радњи.
17. Спровођење припремних радњи за примену мера тајног надзора.
18. Полиграфско тестирање.
19. Противдиверзиони преглед.
20. Обезбеђење и преглед места догађаја.
21. Предузимање мера за отклањање непосредне опасности.
22. Друга овлашћења прописана законом.

Ова овлашћења показују сличности са оним прописаним у српском законодавству. Поред тога, посебне одредбе регулишу обавезе полицијских службеника у вези са униформом, службеним оружјем, значком и легитимацијом, као и дужности током и ванрадног времена.

Врсте средстава принуде дефинисане су чланом 94 и разликују се од оних у законодавству Србије само у додатку "посебна моторна возила". Ова средства се могу употребити када је потребно осигурати безбедност људи, одбити напад или спречити бекство осумњиченог лица, али уз претходно давање упозорења или наређења. Полицијски службеник ће употребити средства принуде само ако се на други начин не може извршити задатак, пропорционално опасности која прети, и користиће најблаже средство принуде које постиже циљ. Ово обезбеђује заштиту осумњиченог, али и безбедност свих људи који могу бити угрожени приликом обављања полицијског задатка.⁶⁰

Закон такође предвиђа обавезе и права полицијских службеника која проистичу из радног односа. Овде су прописани услови за запошљавање и рад у полицији, забране, безбедносне сметње, начин попуњавања радних места, полагање заклетве, као и могућност стицања полицијског образовања и похађања обуке.

Једна од најважнијих одредби је дефинисана чланом 152, која забрањује дискриминацију и осигурава поштовање достојанства полицијских службеника,

⁶⁰Закон о унутрашњим пословима, члан 94.

наглашавајући да сви службеници остварују једнака права под једнаким условима, у складу са законом.⁶¹

Као и у Закону Републике Србије, овде је предвиђена могућност покретања дисциплинског поступка против полицијског службеника у случају кршења дисциплинске одговорности. Закон одређује и спроводи дисциплинске мере за лакше и теже повреде дисциплине.⁶²

У правном систему Црне Горе полиција је дефинисана као орган који истовремено врши власт и пружа јавне услуге. Ауторитативни полицијски послови обухватају контролу јавног реда и мира, спречавање и откривање кривичних дела, примену принудних мера и издавање појединачних наредби. Неауторитативни послови огледају се у пружању различитих услуга грађанима – издавање докумената, спровођење превентивних кампања, едукација о безбедности, као и у сарадњи са локалном заједницом и међународним партнерима. Оваква двострука улога полиције показује да је њена функција у савременој држави усмерена не само на вршење власти, већ и на активно учешће у унапређењу друштвеног живота.

⁶¹Закон о унутрашњим пословима, члан 152, став 1.

⁶²Закон о унутрашњим пословима, члан 175.

IV ПОЛИЦИЈСКИ ПОСЛОВИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Неауторитативни полицијски послови у правном систему Републике Србије представљају значајан сегмент делатности Министарства унутрашњих послова и одражавају савремено схватање полиције као органа јавне управе који, поред вршења власти, обавља и услужне функције према грађанима. За разлику од ауторитативних активности, ови послови се одвијају у правновезаном режиму и, по правилу, на захтев странке, без примене принуде и без дискреционе оцене целисходности.

Посматрано са становишта управног права, неауторитативни полицијски послови подлежу општем управнопроцесном режиму, што подразумева примену начела законитости, заштите права странака и контроле законитости управног поступања.

Како истиче З. Томић, управни органи код правновезаних управних ствари немају могућност слободне оцене целисходности, већ су дужни да поступају искључиво у оквиру закона, што је основна одлика управе као јавне службе.⁶³ У том смислу, полиција код ових послова наступа у својству класичног управног органа, а не органа принудне власти, што је у складу са теоријским поставкама о управи као јавној служби.⁶⁴

5.1. Функција и улога полиције у Републици Србији

Утврђивање надлежности, обима, дужности и овлашћења полиције може се извршити анализом закона о полицији и других прописа који дефинишу функцију и улогу полиције у Републици Србији. Основни правни акти који регулишу законско деловање полиције у Србији су Закон о полицији⁶⁵ и Правилник о полицијским овлашћењима⁶⁶.

Према члану 1 Закона о полицији, овај закон регулише унутрашње послове, овлашћења, организацију и надлежности Министарства унутрашњих послова, полицијске послове, организацију и надлежности полиције, као и друга питања везана за њихов рад.⁶⁷ Члан 3 Закона о полицији дефинише полицију као организован начин обављања законом

⁶³Томић, З., *Управно право*, Београд, 2021.

⁶⁴Лилић, С., *Управно право и управни поступак*, Београд, 2020.

⁶⁵Закон о полицији, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

⁶⁶Правилник о полицијским овлашћењима, Службени Гласник РС, 93/2022.

⁶⁷Закон о полицији, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 1.

уређених послова, који обављају полицијски службеници са задатком да штите и унапређују безбедност грађана и имовине, поштујући уставом зајемчена људска и мањинска права и слободе, уз могућност употребе средстава принуде у складу са уставом и законом.⁶⁸

Закон о полицији, у члану 3, став 1, омогућава полицији употребу средстава принуде, наглашавајући да се таква употреба одобрава само у складу са уставом и законом. Организација, надлежности и овлашћења полиције, као и уређење њеног рада, разрађени су у Глави IV Закона о полицији под називом "Организација и надлежност Полиције". Организација полиције дефинисана је члановима 22 и 23. Према члану 22, став 1, ради обављања полицијских и других унутрашњих послова формира се Дирекција полиције.⁶⁹

Састав Дирекције чине организационе јединице у седишту Дирекције, као што су "управе, центри, јединице, специјална и посебне јединице полиције", и оне које се формирају ван седишта, као што су "Полицијска управа за град Београд, подручне полицијске управе и полицијске станице".⁷⁰ Специјална антитерористичка јединица је издвојена као посебна јединица полиције.⁷¹

Специјална антитерористичка јединица је високо специјализована и опремљена најсавременијом опремом. Основана је 1978. године као Јединица милиције за специјална дејства. Њена основна намена је извршавање сложених и високоризичних задатака безбедности и заштите Републике Србије и њених грађана, са фокусом на борбу против тероризма на тактичком нивоу и пружање подршке Управи криминалистичке полиције и другим организационим јединицама МУП-а.

У оквиру полицијских послова, према Закону о полицији Републике Србије, могу се сврстати следећи⁷²:

1. превенција криминала и унапређење безбедности у заједници;

⁶⁸Закон о полицији, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 3.

⁶⁹Закон о полицији, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 22.

⁷⁰Исто.

⁷¹Исто.

⁷²Закон о полицији, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 30.

2. откривање и расветљавање кривичних дела, обезбеђивање доказа, њихова анализа, криминалистичко форензичко вештачење употребом савремених форензичких метода и евиденција и откривање имовине проистекле из кривичног дела;
3. откривање и расветљавање прекршаја и привредних преступа;
4. откривање и хапшење учинилаца кривичних дела, прекршаја и других лица за којима се трага и привођење надлежним органима;
5. одржавање јавног реда и мира, спречавање насиља на спортским приредбама, пружање помоћи у извршењима у складу са законом;
6. регулисање, контрола, пружање помоћи и надзор у саобраћају на путевима и други послови из прописа о безбедности саобраћаја;
7. обезбеђење одређених јавних скупова, личности, објеката и простора;
8. безбедносна заштита одређених личности и објеката;
9. контрола државне границе, послови у вези са кретањем и боравком странаца, послови азила, прекограничног криминала, ирегуларних миграција и реадмисије;
10. извршавање послова утврђених прописима о оружју, приватном обезбеђењу и детективској делатности;
11. безбедносна заштита Министарства;
12. извршавање других полицијских послова и задатака утврђених законом и подзаконским актом Министарства донетим на основу овлашћења из закона.

Полицијски рад као основно начело има познавање територије и лица. Ово се у пракси примењује на тај начин што се подручје покривено полицијским станицама дели на мање територијалне целине које се називају безбедносни сектори.⁶³ Дакле, безбедносни сектори обухватају делове територије на оним подручјима које покрива конкретна полицијска станица, у којој се врше сви они послови који се односе на безбедност.⁷³

⁷³Субашић, Д., Кекић, Д. (2009) Организација дирекције полиције. *Правни живот*, бр. (11/2009), стр. 211-225.

5.2. Неауторитативни полицијски послови у Републици Србији

Неауторитативни полицијски послови представљају делатности које полиција обавља без употребе овлашћења и присилних мера, а које су усмерене на превенцију, сарадњу са заједницом и пружање услуга грађанима. Ови послови су кључни за изградњу поверења између полиције и заједнице, те за јачање осећаја безбедности и сигурности међу грађанима. Они укључују различите активности које нису засноване на ауторитету и принуди, већ на сарадњи, комуникацији и подршци.⁷⁴

Превентивни рад полиције обухвата активности које су усмерене на спречавање криминалних активности и смањење ризика од кршења закона пре него што се оне догоде. Ово укључује:

1. Едукација и свесност: Полиција организује едукативне програме у школама, на радним местима и у заједници како би подигла свест о безбедносним питањима, као што су злоупотреба дрога, насиље у породици и сајбер криминал.
2. Патролирање у заједници: Редовно присуство полицијских службеника у заједници помаже у одвраћању криминала и омогућава брзу реакцију у случају инцидента. Патролирање такође омогућава полицији да ближе упозна заједницу и њене потребе.
3. Сарадња са локалним Организацијама: Полиција сарађује са школама, невладиним организацијама, верским институцијама и другим локалним организацијама како би идентификовала и адресирала проблеме у заједници.

Један од најзначајнијих примера јесте полиција у заједници. У овом моделу полицијски службеници делују као партнери грађана, одржавају редовне контакте са становништвом и институцијама (школама, удружењима, локалним саветима), решавају свакодневне проблеме и делују превентивно. Оваква улога полиције више је услужна него репресивна, јер тежи стварању трајног поверења у институције.⁷⁵

⁷⁴Прица, М. (2023). *Карактеристике правних режима делатности полиције*, Зборник радова „Право између стварања и тумачења“, Источно Сарајево.

⁷⁵Милков, Д. (2014) *Управно право – посебни део*. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

Полиција пружа саветодавне услуге грађанима како би им помогла у решавању различитих проблема и изазова. Ово укључује:

1. **Правни савети:** Полицијски службеници пружају информације и савете о правима и обавезама грађана, као и о правним процедурама које могу да им помогну у одређеним ситуацијама.
2. **Подршка жртвама:** Полиција пружа подршку жртвама кривичних дела, укључујући упућивање на релевантне службе за помоћ и подршку.
3. **Медијација и решење конфликта:** Полиција може посредовати у решавању конфликта међу грађанима, као што су породични спорови или комшијски сукоби, како би се спречила ескалација и постигло мирно решење.

Други значајан сегмент чине превентивне и едукативне активности. Полиција у Србији редовно организује предавања у школама (о вршњачком насиљу, злоупотреби дрога, опасностима интернета), спроводи кампање о безбедности у саобраћају и информише јавност путем медија и публикација. Ове активности нису засноване на принуди, већ на информисању и подизању свести грађана.⁷⁶

Сарадња са заједницом је кључна компонента неауторитативних полицијских послова. Ова сарадња се остварује кроз:

1. **Форуми и састанци са грађанима:** Полиција организује редовне састанке са грађанима како би слушала њихове забринутости, пружила информације о безбедносним питањима и развила заједничке стратегије за решавање проблема.
2. **Програми партнерства:** Полиција учествује у програмима партнерства са локалним организацијама и пословима како би подржала иницијативе које доприносе безбедности и добробити заједнице.
3. **Волонтерски програми:** Полиција ангажује волонтере из заједнице који помажу у различитим активностима, као што су патроле у заједници, едукативни програми и пружање подршке жртвама.

⁷⁶Петровић, М. (2018) *Полицијско право*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Полицијски службеници који раде у школама пружају сигурност, али и едукацију ученицима о правним питањима и безбедности. Они често одржавају радионице и предавања о важним темама као што су дрога, насиље и интернет безбедност.

Програм комшијске страже је програм који укључује сарадњу између полиције и грађана како би се повећала безбедност у насељима. Грађани су охрабрени да пријављују сумњиве активности и да активно учествују у очувању безбедности своје заједнице.

Полиција формира консултативне одборе који укључују представнике различитих делова заједнице. Ови одбори разматрају безбедносне проблеме и предлажу мере за њихово решавање.

Посебно место заузимају административне услуге које полиција пружа грађанима: издавање личних докумената, регистрација возила, пријем захтева за различите дозволе и потврде. Ове активности имају нормативни оквир, али њихова суштина није у примени силе, већ у олакшавању приступа правима и јавним услугама.

У ванредним ситуацијама (поплаве, пожари, елементарне непогоде) полицијски службеници првенствено делују у функцији заштите и спасавања. Они усмеравају грађане, помажу у евакуацији, обезбеђују простор и пружају логистичку подршку другим службама. Ове активности имају хуманитарни и заштитни карактер, а не карактер репресије.

На међународном нивоу, полиција Србије учествује у пројектима сарадње и превентивним акцијама против трговине људима, наркотика или кибернетичког криминала. У тим оквирима полиција не примењује силу, већ кроз размену информација, обуке и координацију унапређује сопствене капацитете.

Неауторитативни полицијски послови су од суштинске важности за стварање безбедног и повољног окружења за све грађане. Ови послови промовишу сарадњу, разумевање и поверење између полиције и заједнице, што је кључно за ефикасно и праведно спровођење закона.

Послови које обавља Одељење за управне послове Министарства унутрашњих послова представљају најтипичнији пример неауторитативних полицијских послова у Републици Србији. У ову групу спадају, између осталог, издавање личних карата и пасоша, пријава и одјава пребивалишта и боравишта, вођење евиденција и издавање уверења, као и други управни послови који се обављају у непосредном контакту са грађанима.

Правни режим ових послова карактерише потпуно правно везано поступање полицијских органа. У том смислу, Д. Милков наглашава да правна везаност управних органа представља гаранцију правне сигурности странака и битно обележје неауторитативног управног деловања.⁷⁷ Полиција је дужна да, на основу захтева странке и утврђених чињеница, примени релевантне законске норме без могућности слободне процене целисходности. Управо одсуство дискреционог овлашћења и принуде представља кључни критеријум који ове послове сврстава у категорију неауторитативних полицијских активности.

За разлику од ауторитативних полицијских мера, код којих полиција једнострано и непосредно утиче на правни положај појединца, у оквиру управних послова полиција не ствара нову правну ситуацију применом власти, већ формално утврђује или потврђује правно релевантне чињенице. Овакво поступање је у потпуности усклађено са концептом управе као јавне службе, који је развијен у савременој управноправној теорији.

Значај наведених послова огледа се и у њиховој подложности управној и судској контроли. Одлуке донете у управним стварима подлежу контроли у управном спору, што додатно потврђује њихов управноправни, а не полицијско-принудни карактер. На тај начин се обезбеђује правна сигурност грађана и јача поверење у рад полиције као јавне службе.

Поред управних послова у ужем смислу, у неауторитативне полицијске послове у Републици Србији спадају и бројне превентивне, информативне и саветодавне активности полиције. Оне обухватају пружање информација грађанима, превенцију криминалитета,

⁷⁷Милков, Д., *Управно право*, Нови Сад, 2019.

сарадњу са локалном заједницом, као и учешће у различитим програмима усмереним на јачање безбедносне културе.

Заједничка карактеристика ових активности јесте одсуство принуде и ауторитативног одлучивања, као и оријентација ка заштити јавног интереса путем сарадње и превенције, а не репресије. Управо ови елементи потврђују да савремена полицијска делатност превазилази уску функцију вршења власти и све више се приближава моделу јавне службе, што представља један од основних трендова у развоју модерне управе.

ЗАКЉУЧАК

Неауторитативни полицијски послови представљају кључни аспект модерног полицијског рада, фокусирајући се на активности које не подразумевају употребу силе или принуде. Ове активности укључују превенцију криминала, сарадњу са заједницом, пружање помоћи у хитним ситуацијама и заштиту права грађана.

Полицијске службе играју важну улогу у превенцији криминала путем едукативних програма у школама и заједницама, подизањем свести о безбедносним питањима и промоцијом законитог понашања.

Полиција ради у блиској сарадњи са локалним заједницама како би изградила поверење и оснажила грађане да активно учествују у очувању безбедности. Ова сарадња обухвата редовне састанке, формирање савета за безбедност и заједничке акције у решавању проблема.

Полицијски службеници често пружају подршку у хитним случајевима као што су природне катастрофе, пружање прве помоћи, и помоћ жртвама насиља и других кривичних дела.

Анализа неауторитативних полицијских послова показује да савремена полицијска делатност у Републици Србији не може бити сагледана искључиво кроз призму вршења државне власти и примене принуде. Напротив, значајан део активности које полиција обавља има карактер јавне службе и заснива се на правно везаном, услужном и превентивном поступању према грађанима.

Кључ за разумевање поделе полицијских послова на ауторитативне и неауторитативне лежи у утврђивању критеријума разликовања полиције као вршиоца власти и полиције као јавне службе. Ти критеријуми обухватају постојање или одсуство једностране примене власти, могућност примене принуде, степен правне везаности приликом одлучивања, као и непосредна правна дејства полицијског поступања према појединцима. Примена наведених критеријума омогућава јасно и теоријски утемељено разграничење различитих облика полицијске делатности.

Неауторитативни полицијски послови се односе на задатке и активности полицијских служби које не подразумевају примену силе или принуде, већ су усмерене ка превенцији, сарадњи са заједницом, и заштити права грађана. Ове активности укључују, али нису ограничене на, образовне кампање, медијацију у заједници, пружање помоћи у хитним ситуацијама, и подршку угроженим групама становништва.

Значај неауторитативних полицијских послова огледа се и у јачању поверења грађана у рад полиције, као и у доприносу остваривању принципа владавине права и правне сигурности. У том смислу, ови послови не представљају споредну активност полиције, већ равноправан и неопходан сегмент њене укупне друштвене улоге у савременом демократском поретку.

У земљама бивше СФРЈ, укључујући Србију, развој и имплементација неауторитативних полицијских послова имају одређене специфичности:

- Транзиција и реформе: Земље бивше СФРЈ су прошле кроз значајне политичке и друштвене промене, што је утицало на полицијске службе. Током транзиције, акценат је стављен на реформу полиције како би се побољшала транспарентност, одговорност и професионализам. Ове реформе укључују и унапређење неауторитативних полицијских активности.
- Европска интеграција: Путем процеса придруживања Европској унији, земље региона су усвојиле бројне стандарде и праксе ЕУ, што је укључило и нагласак на неауторитативне полицијске послове. Ово је допринело јачању улоге полиције у превенцији криминала и сарадњи са заједницом.
- Локалне иницијативе и партнерства: У Србији и другим земљама региона, бројне иницијативе и пројекти су спроведени у партнерству са међународним организацијама и невладиним сектором. Ове иницијативе су обухватале обуке полицијских службеника, програме подршке жртвама насиља и превентивне кампање у заједници.

Неауторитативни полицијски послови представљају кључан аспект модерног полицијског рада, фокусирајући се на превенцију криминала, изградњу поверења са

заједницом и заштиту људских права. У контексту земаља бивше СФРЈ и Србије, ове активности су од посебног значаја због историјских и друштвених промена које су ове земље прошле. Реформе полицијског система, интеграција европских стандарда и локалне иницијативе значајно су допринеле развоју и унапређењу неауторитативних полицијских послова, чиме се подстиче безбедније и праведније друштво.

Посебна анализа неауторитативних полицијских послова у Републици Србији, а нарочито управних послова које обавља Министарство унутрашњих послова, потврђује да полиција у овим случајевима поступа у својству класичног управног органа. Одсуство дискреционог овлашћења, примена управнопроцесних правила и подложност судској контроли указују на њихов управноправни, а не репресивни карактер.

На основу спроведене анализе може се закључити да даље унапређење нормативног и организационог оквира неауторитативних полицијских послова представља важан предуслов за развој полиције као савремене јавне службе, способне да истовремено обезбеди заштиту јавног поретка и квалитетно остваривање права и интереса грађана.

ЛИТЕРАТУРА

I ЛИТЕРАРНЕ ЈЕДИНИЦЕ

1. Black, J., Smith, A. (2018). *The process of issuing public documents: A comparative analysis*. International Journal of Public Administration, 42(3), 301–315.
2. Dimitrijević, P., Lilić, S., Marković, M. (2004). *Upravno pravo*. Beograd: Savremena administracija.
3. Đorđević, M. (2019). *Javne isprave u pravnom sistemu Republike Srbije*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
4. Garcia, A., Fernandez, M. (2020). *Understanding the role of public documents in government operations*. Public Administration Review, 44(2), 189–204.
5. Hofstätter, C. (—). *Legal remedies against factual acts by police force: The Serbian and Austrian approach*. Graz: University of Graz, Institute of Public Law, 168–186.
6. Johnson, R., Thompson, E. (2019). *The importance of public records management in ensuring accountability and transparency*. Journal of Government Accountability, 12(4), 321–335.
7. Krbek, I. (1950). *Državna uprava*. Zagreb.
8. Lilić, S. (2012). *Upravno pravo – upravno procesno pravo*. Beograd: JP Službeni glasnik.
9. Lilić, S. (2013). *Upravno pravo*. Beograd: Savremena administracija.
10. Lilić, S. (2020). *Upravno pravo I upravni postupak*. Beograd.
11. Lilić, S., Dimitrijević, P., Marković, M. (2004). *Upravno pravo*. Beograd: Savremena administracija.
12. Lilić, S., Milenković, D. (1999). *Javne službe u jugoslovenskom pravu*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
13. Miletić, S., Jugović, S. (2016). *Pravo unutrašnjih poslova*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
14. Milkov, D. (2001). *Upravno pravo: Uvodna I organizaciona pitanja*. Beograd: Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost.
15. Milkov, D. (2003). *Upravno pravo*. Novi Sad: Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost.

16. Milkov, D. (2014). *Upravno pravo – posebni deo*. Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.
17. Milkov, D. (2017). *Upravno pravo: Upravna delatnost*. Novi Sad: Pravni fakultet.
18. Milkov, D. (2019). *Upravno pravo*. Novi Sad.
19. Milosavljević, B. (1997). *Nauka o policiji*. Beograd: Policijska akademija.
20. Milosavljević, B. (2010). *Upravno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
21. Modić, M., Lobnikar, B., Dvojmoč, M. (2014). *Policijska aktivnost u Sloveniji: analiza procesa transformacije, pluralizacije I privatizacije*. Konzervatorske studije, 16(3).
22. Petrović, M. (2018). *Policijsko pravo*. Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.
23. Petrović, M., Jovanović, N. (2018). *Public documents: Definition, types, and legal implications*. European Journal of Law and Public Administration, 4(1), 112–125.
24. Petrović, M., Prica, M. (2020). *Posebno upravno pravo sa međunarodnim upravnim pravom*. Niš, 51–191.
25. Prica, M. (2019). *Upravna stvar I upravno-sudska stvar*. U: *Pravo u funkciji razvoja društva*. Kosovska Mitrovica, 597–639.
26. Prica, M. (2020). *Posebno upravno pravo sa međunarodnim upravnim pravom*. Niš: Pravni fakultet.
27. Prica, M. (2022). *Javni interes, opšti interes I privatni interes kao pravni pojmovi*. Zbornik Matice srpske za društvene nauke, 184, 521–537.
28. Prica, M. (2023). *Karakteristike pravnih režima delatnosti policije*. U: *Pravo između stvaranja i tumačenja*. Istočno Sarajevo.
29. Rodriguez, P., Fernandez, M. (2017). *Legal and procedural aspects of document issuance in administrative procedures: A comparative approach*. European Journal of Legal Studies, 12(1), 89–104.
30. Smith, J. (2017). *The significance of public records in legal practice*. Journal of Legal Studies, 35(3), 277–290.
31. Spasović, D. (2019). *The concept and importance of public documents in administrative proceedings*. International Journal of Legal Science, 23(2), 45–58.
32. Stajić, Lj. (2011). *Osnovni sistemi bezbednosti sa osnovama istraživanja bezbednosnih pojava*. Novi Sad: Pravni fakultet.
33. Stajić, Lj., Gaćinović, R. (2007). *Uvod u studije bezbednosti*. Beograd: Draslar partner.

34. Stjepanović, N. (1973). *Upravno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
35. Subašić, D., Kekić, D. (2009). *Organizacija direkcij epolicije*. Pravni život, 11, 211–225.
36. Tomić, Z. (2009). *Opšte upravno pravo*. Beograd: Pravni fakultet.
37. Tomić, Z. (2021). *Upravno pravo*. Beograd.
38. Thompson, R., Wilson, D. (2020). *Tools and techniques for monitoring and supervising public documents*. Journal of Government Accountability, 28(4), 321–335.
39. White, P., Johnson, L. (2017). *Challenges in oversight and control of public documents*. Journal of Comparative Administrative Law, 10(2), 189–204.
40. Vasiljević, D. (2003). *Upravne radnje policije I načelo zakonitosti* (doktorska disertacija). Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

II ФОРМАЛНИ ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. Kancelarija visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava. *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima*. Dostupno na: <https://www.ohchr.org/...>, [03.07.2024].
2. Pravilnik o policijskim ovlašćenjima. *Službeni glasnik RS*, br. 93/2022.
3. Ustav Republike Slovenije. *Uradni list RS*, br. UZ70a i 92/21 – UZ62a.
4. Zakon o policiji. *Službeni glasnik RS*, br. 87/2018. Dostupno na: <https://www.paragraf.rs/...>, [10.06.2024].
5. Zakon o policiji Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19.
6. Zakon o policiji Severne Makedonije. *Služben vesnik na Republika Makedonija*, br. 64/18.
7. Zakon o policijskim zadacima I ovlašćenjima. *Uradni list RS*, br. 153/21.
8. Zakon o policijskim službenicima Bosne I Hercegovine. *Službeni glasnik BiH*, br. 27/2004, 63/2004, 5/2006, 58/2006, 15/2008, 50/2008, 63/2008, 35/2009, 7/2012 i 42/2018.
9. Zakon o unutrašnjim poslovima. *Službeni list Crne Gore*, br. 70/21, 123/21.

САЖЕТАК

Овај мастер рад истражује концепт неауторитативних полицијских приступа, посебно у контексту бивших земаља СФРЈ. Неауторитативни приступ у полицијском раду наглашава сарадњу, превенцију и инклузивност као кључне елементе полицијске праксе, насупрот традиционалним ауторитарним методама. Фокус је на анализи како су земље бивше Југославије имплементирале или трансформисале полицијске стратегије да би одговориле на савремене друштвене изазове и промењене перцепције улоге полиције у заједници. Проучавањем ових приступа, рад пружа увид у различите контексте примене неауторитативних приступа у полицијском раду и њихов утицај на однос између полиције и грађана у постјугословенским друштвима.

Кључне речи: Полиција, неауторитативни полицијски послови, државна управа

ABSTRACT

This master thesis explores the concept of non-authoritative police approaches, especially in the context of former SFRY countries. A non-authoritative approach in policing emphasizes cooperation, prevention, and inclusiveness as key elements of police practice, as opposed to traditional authoritarian methods. The focus is on analyzing how the countries of the former Yugoslavia implemented or transformed police strategies to respond to contemporary social challenges and changed perceptions of the role of the police in the community. By studying these approaches, the paper provides insight into the different contexts of the application of non-authoritative approaches in police work and their impact on the relationship between the police and citizens in post-Yugoslav societies.

Keywords: Police, non-authoritative police work, state administration

БИОГРАФИЈА

Рођен сам у Крушевцу, 03.12.1998. године. Основну и средњу школу сам завршио у Крушевцу, као стипендиста МУП-а. Након завршетка средње школе уписао сам основне академске студије на Универзитету у Београду, на смеру Менаџер безбедности. По завршетку основних академских студија 2021. године, 2023. године уписујем мастер студије на Универзитету у Нишу, на смеру Унутрашњи послови.

Захваљујем се ментору проф. др. Милошу Прици на сугестијама, подршци и одличној сарадњи.

Највећу захвалност дугујем мојој породици која је била увек уз мене и омогућила да остварим своје циљеве.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: Жарко Јелић

Наслов мастер рада: Неауторитативни полицијски послови

Ментор: Проф. Др Милош Прица

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, _____

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом Неауторитативни полицијски послови

пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Жарко Јелић

У Нишу, _____

Потпис аутора
