

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

КАТЕДРА СТУДИЈА БЕЗБЕДНОСТИ



## НАЧИНИ СУПРОТСТАВЉАЊА КОРУПЦИЈИ У СЕКТОРУ БЕЗБЕДНОСТИ

- ДИПЛОМСКИ РАД -

Ментор:

др Светлана Станаревић

Студент:

Николија Унић 15/18

Београд, 2022



## Садржај

1. Увод .....	4
2. Корупција .....	5
2.1. Подела корупције .....	8
2.2. Фазе корупције .....	10
3. Сектор безбедности.....	15
3.1. Ризици од појаве корупције у сектору безбедности.....	16
3.2. Последице корупције у сектору безбедности.....	21
4. Корупција у полицији .....	23
4.1. Узроци корупције у полицији .....	25
4.2. Последице корупције у полицији.....	28
5. Спречавање корупције .....	31
6. Закључак .....	34
Литература .....	35

## 1. Увод

Корупција представља најперфиднији и најтежи вид организованог криминала који доприноси његовој експанзији и укореењивању у све поре друштвеног система (Бјелајац, 2008). Напори који се улажу у борбу против корупције у смислу промоције професионалних кодекса државних службеника, судија, лекара, полицајаца, менаџера и адвоката прилично су бледи и слабо уочљиви. Корупција је у неким источним државама временом постала део обавезних пословних обичаја.

Корупција подразумева акцију или пропуст (односно обећање акције или пропуста) појединца или групе појединаца током рада, чија је главна карактеристика злоупотреба службеног положаја ради стицања личне користи (Кутњак-Ивковић, 2005).

Проблем корупције појављује се у готово свим сферама друштва. Корупција је присутна и у државним органима које би требали да буду главни носиоци супротстављања овој негативној појави – судовима, тужилаштву и полицији.

У овом раду ће бити анализирани научни радови, публикације и становишта одређених аутора о корупцији. Први део овог рада ће се односити на дефинисање појма корупције, поделе корупције и фазе корупције. Следећи део ће садржати анализу ризика од појаве корупције у сектору безбедности и које су то последице корупције у овом сектору. Затим ће се дефинисати корупција у полицији, као и који су то узроци који доводе до ње и које су њене последице. На крају рада ће бити обрађени неки од начина супротстављања корупцији у сектору безбедности и конкретно корупцији у полицији.

## 2. Корупција

Демократија која је зрела не познаје појаву масовне корупције, јер је у свести грађана урезана одбојност према различитим манифестацијама ове појаве. Међународна заједница је корупцију због високог степена друштвене опасности и угрожености законитог функционисања државних и привредних институција и служби поставила на исти ниво са тероризмом и организованим криминалитетом. Европски парламент је 2017. године усвојио Резолуцију о корупцији и људским правима у трећим земљама, којом су дате препоруке како да не дође до корупције приликом деловања Европске уније, када би могло доћи до кршења људских права. Њом се позива на сарадњу држава, јер се корупција не задржава унутар граница једне државе. Корупција је феномен који прати сва друштва у свим временима, а разлике су само у степену и врсти корупције којом су захваћена поједина друштва, утицајне друштвене групе или појединци (Бјелајац, 2008).

Корупција је сложена појава. Постоји много потенцијалних актера који могу учествовати у корупцији. Најједноставнија пракса у корупцији јесте подмићивање. Међутим, како се приближавамо вишим нивоима одлучивања, механизми корупције постају сложенији и корист престаје бити само финансијска. На овим нивоима новац више није нужно у игри, већ се тргује утицајем, власништвом над каквим добрима, обећава „услуга за услугу“ или привилеговани третман. Све ово чини се како би била донесена одлука или предузета мера која иде у корист онога ко иницира корупцију. Један од глобалних друштвених феномена са изразито негативним последицама, који се најчешће испољава као облик организованог криминала и коме се данас посвећује посебна пажња на националном и међународном плану јесте корупција. Због тешких последица друштвене,

економске и политичке природе које превазилазе националне границе, корупција представља међународни проблем (Бјелајац, 2008).

Корупција је синоним за поквареност, распадање, подмићивање службеног лица, разврат. Корупција је у ширем смислу друштвено негативна појава која настаје, развија се и добија своје појавне облике у зависности од постојећих политичких, економских, социјалних и других услова. У складу са својом аморалном, асоцијалном и противправном природом може нанети веома штетне последице држави и друштву. Корупцију карактерише обострана аморалност њених актера (криминалац – приватно лице и криминалац – службено лице), перфидност учиниоца, прикривеност, променљивост, распрострањеност у националним и међународним оквирима и користољубље, које је веома штетно за целокупно друштво и државу, јер угрожава законито функционисање привреде и државе у целини. Корупција има за последицу вишеструке негативне ефекте на привредни и укупни друштвени развој државе – дестимулише инвестиције и тиме успорава и онемогућава привредни раст. У ужем значењу, појам корупција обухвата кривична дела против службене дужности (кривична дела корупције, закључивање штетног уговора итд), садржаних у кривичном закону државе (Бјелајац, 2008).

Многи аутори су се бавили појмом корупције, али не постоји сагласност око њене дефиниције. У најширем смислу, корупција подразумева свако кварење, односно одступање од утврђених правила и норми. Управо зато што још увек не постоји јединствена и општеприхваћена дефиниција корупције - иако се ради о појави давнашњег порекла - у правној, социолошкој, филозофској, безбедносној, политиколошкој и другој литератури се могу пронаћи различита одређења овог појма. При томе поједини аутори дају јасне и прецизне дефиниције, за разлику од оних који описним путем покушавају да што шири круг различитих облика

појавног манифестовања корупције подведу под обележја и карактеристике овог појма (Деренчиновић, 2001).

Постоји консензус, да корупција означава ситуације када особа са великим јавним овлашћењима та иста овлашћења злоупотребљава ради остварења личне користи (Jain, 2001).

Има и оних аутора који се задовољавају простим тумачењем законом одређеног појма корупције (кроз кривична дела примања мита и давања мита), и то најчешће због појма како је одређен у одредбама кривичног законодавства конкретне државе (Ђурић, 2009).

Корупција је претња владавини права, демократији и људским правима, подрива добру владавину, правичност и социјалну правду. Она уништава конкуренцију, омета економски развој и угрожава стабилност демократских институција и моралне основе друштва. Због тога су државе ангажоване на изградњи свог националног антикорупцијског законодавства, али и на успостављању што тешње међународне сарадње у сузбијању корупције (Ћирић, 2010).

Корупција је злоупотреба јавних овлашћења за приватну корист. Корупција се односи на било који облик злоупотребе овлашћења због личне или групне користи, без обзира да ли се ради о јавном или приватном сектору. (Стојиљковић, 2009).

## 2.1. Подела корупције

Корупцију је могуће разврстати уважавањем вишекритеријумског приступа, и то:

- 1) према сфери интересовања друштва њу делимо на : правну, економску и моралну
- 2) у зависности од времена одређивања на: историјску, класичну и модерну
- 3) према ступњу друштвене реакције на: унутрашњу и међународну
- 4) према областима испољавања на: корупцију у сфери државне службе уопште, појединих сектора службе и корупцију у предузећима, друштвеним организацијама и установама
- 5) према објекту корумпирања на: групну и појединачну, и тако даље (Симић, 2004).

Поједини аутори, несумњиво руковођени садржајем позитивног кривичног права, које у многим државама региструје два основна облика кривичних дела корупције (пасивно и активно подмићивање), установљава активну (особе које дају неко добро и на тај начин подстичу извршење кривичних дела) и пасивну (особе које примају неко добро, а у замену врше кривично дело које је у вези са вршењем њихове дужности) корупцију (Mesko, 2000).

Јандосова дели корупцију на микро, мезо и макро. Микрокорупција садржи мања кривична дела у смислу бирократског изнуђивања, неоправданог примања дарова у области администрације и здравствених услуга, у школи, полицији и кривичном правосуђу. Мезокорупција обухвата средњи ниво менаџмента у царини, финансијској полицији, полицији у локалној заједници итд. Макрокорупција обухвата различите делатности владе и јавне понуде, градњу аутопутева,

аеродрома, телекомуникација, здравствених домова, болница, железница и слично (Jandosova, 1999).

У Националној стратегији за борбу против корупције Републике Србије, уместо комплексне класификације корупције, регистровани су само њени појавни облици у појединим привредним гранама, и то:

- у области промета роба и услуга
- у унутрашњем промету роба и услуга
- у спољнотрговинском промету роба и услуга
- у поступку својинске трансформације
- у области индустрије и грађевинарства
- у области банкарског пословања, девизног пословања, располагања готовим новцем и кредитној политици.

Свака од размотрених подела корупције заснована је на неким релевантним чињеницама, а, са друге стране, не обухвата сва обележја овог најопаснијег облика организованог криминала. Зато, исправан начин за ваљану поделу корупције на посебне врсте јесте да се пође од тога да корупција није природна већ друштвена, и то негативна појава, која има свог субјекта – човека, као појединца или више удружених нечасних људи. Друштвено-правни статус субјеката корупције може да буде службени и приватни, међутим, незамислива је корупција у било којој сфери друштвеног живота уколико службена лица или јавни радници нису подложни корупцији. Дакле, реч је о људима у систему политичке власти или системској (институционалној) врсти корупције.

Актери корупције могу да буду државни чиновници и политичари на свим нивоима и особе које раде у различитим приватним фирмама, или незапослени.

Природа (намера, интерес) носилаца организованог криминала је да у складу са својим интересима утичу на подручје, државног, политичког и приватног сектора са тенденцијом да остваре контролу на сва три сектора, односно да контролишу привреду и политику државе. Овакав амбициозан циљ могу постићи дугорочним смишљеним деловањем које треба да резултује стварањем друштвене климе неизвесности и друштвене дезорганизације.

Кључни предуслов за постизање оваквог циља јесте да за то придобију одређени број службених лица (из државног апарата – из законодавне, извршне и судске власти) који ће чињењем и/или нечињењем, самостално и/или удружени поспешивати ширење појединих или свих облика организованог криминала. За остваривање оваквог противдруштвеног циља, организовани криминалци служе се подмићивањем политичара, руководећих људи у државној администрацији, полицији, царини, судству и у пословном свету.

## 2.2. *Фазе корупције*

Није постојала, нити данас постоји држава која је у стању да у потпуности искорени корупцију. Због прилично тешког откривања корупције, сматра се да је у многим државама израженија него што званичне евиденције то показују. Без обзира на то што корупција угрожава све вредности у оквиру једне државе и разара основне моралне вредности (слободу, правду, равноправност људи и др.), у крајњем смислу смањује моћ (политичку, економску, одбрамбену...) сваке државе и друштва, дакле, представља универзалну безбедносну претњу једној држави, али и међународној заједници. У ствари, корупција у свакој држави настаје и опстаје у

одређеном обиму односно ескалира или стагнира на специфичан начин. Корупцију карактерише вишефазност, а свака фаза представља одређен степен угрожености националне безбедности.

Независно од укупног броја фаза корупције, њих треба посматрати у конкретној области друштвеног живота, јер искуства из противкорупционе праксе указују да, док у некој сфери друштвеног живота корупција буде откривена и сузбијена у првој фази, у другој сфери друштва успела је да се испољи у свим фазама, а у трећој сфери друштва се истовремено, након сузбијености у другој фази, поново испољава у првој фази итд. То значи да је реч о неравномерном фазном испољавању корупције у одређеној држави, осим у тзв. „пропалим државама“, у којима корупција успева да овлада њеним кључним сферама или свим државним и друштвеним компонентама (Шаљић, 2015).

Условно, у процесу коруптивног понашања могуће је регистровати више фаза: ресорну (изазовна или предделиктна, ескалациона и кулминациона) и општу, која обухвата синтетизован пресек свих посебних подфаза корупције у свим друштвеним сферама у држави. Свако службено лице или потенцијално службено лице изложено је ризику да буде корумпирано. У ствари, свако службено лице константно се налази у предделиктној фази корупције. Међутим, упркос томе, корупцији су подложна само поједина службена лица, односно, минималан број се упушта у овај облик организованог криминала и такви појединци наносе непроцењиву штету држави и друштву (Фатић, 2008).

Предделиктна фаза корупције присутна је у свим државама, независно од развијености њиховог политичког, правног и привредног система. Ипак, много је израженија у државама које тек изграђују демократске институције и настоје да успоставе истинску владавину закона. Службена лица су, обављајући поверену дужност, изложена разноврсним искушењима. Обављање послова јавних служби -

као на пример, санкционисање прекршилаца у јавном саобраћају, прегледања царинске робе, издавање дозвола за отварање фирми, утврђивање и разрезивање пореза, упис у школе и факултете, запошљавање, добијање кредита-углавном је нормативно регулисано и службена лица су дужна да доследно примењују сва правила. Реч је о пословима које карактерише директан или индиректан контакт између најмање два лица и могућност да дотични контакт представља основу за искрено дружење у наредном периоду (мотив није корупциони) или дружење мотивисано неком коришћу, наравно противзаконитом ( Шаљић,2015).

Ова предделиктна фаза корупције окончава се оног тренутка када дотично друго лице испостави захтев службеном лицу чије испуњење представља кршење закона, наговештајем да ће за учињену услугу бити материјално или на други начин награђено. Уколико службено лице одбије испуњење постављеног захтева, тиме престаје могућност ескалације корупције, у супротном, корупција поприма виши облик односно почиње друга фаза–ескалациона (Шаљић, 2015).

У вези са предделиктном фазом корупције треба имати у виду да је у одређеној сфери друштвеног живота, коруптивним искушењима изложено више службених лица. То значи да постоји већа могућност да се неко од њих упусти у овај облик организованог криминала и тиме систематски нанесе огромну штету држави у дотичној сфери друштвеног живота (Шаљић,2015).

Ескалациона фаза корупције у одређеној сфери друштвеног живота подразумева свесно и вољно кршење закона од стране службених лица која су због неке користи пристала да урушавају, уместо да штите виталне државне вредности. Имајући у виду хоризонталну и вертикалну сферу сваке области друштвеног живота или извршне власти државе, постоје два начина ескалације корупције – одоздо ка врху хијерархијске лествице и од врха ка нижим нивоима. Наиме, у случају да је у предделиктној фази корупција захватила хоризонтални ниво,

тенденција њеног ширења неминовно је усмерена ка вишим нивоима у дотичној области, а као њени актери појављују се корумпирана службена лица или друга страна (приватна лица која су показала ефикасност приликом корумпирања службених лица на локалном нивоу) (Шаљић, 2015).

Кулминациона фаза корупције у одређеној области друштвеног живота обухвата рекспектабилан број корумпираних службених лица међусобно повезаних са једним или више вансистемских организованих криминалних група. Систематским вршењем кривичних дела они озбиљно урушавају дотичну област друштва и државе, укључујући и могућност да је у потпуности, наравно, перфидно злоупотребљавају за своје злочиначке циљеве и интересе и тиме угрожавају националну безбедност. У варијанти да се корупција испољава у кулминационаој фази у једној или неколико сфера друштвеног живота, у том случају, корупција показује тенденцију дијагоналног ширења (у односу на некорумпиране сфере), све до овладавања свим државним и друштвеним сферама. Под претпоставком да су носиоци корупције оптимално успешни, може се догодити друштвено стање у терминологији познато као „заробљено друштво“ или „заробљена држава“ (Шаљић, 2015).

Функционална држава периодично (нпр. годишње) анализира корупцију и установљава општу (генералну) фазу њеног обима и карактера као претњу националној безбедности и, у складу с тим, предузима мере на њеном сузбијању. Зато, функционална држава никада не може постати плен корупције односно „заробљена држава“ (Шаљић, 2015).

Насупрот њој, нефункционална држава има велике могућности да последице корупције по њене виталне вредности досегну ниво или стање познато као „заробљено друштво“.

У вези са фазама и штетним последицама корупције по националну безбедност, веома је важно имати у виду да њени актери имају за крајњи циљ да овладају врхом политичке и економске елите једног друштва. Уколико буду успешни, своју моћ користе да спрече надлежне државне институције да прибаве доказе о њиховој организованој криминалној делатности и систематски чине кривична дела против грађана и матичне државе. У ту сврху успостављају ефикасан систем заштите ради прикривања сопствене корупционе делатности. Незамисливо је да корупција у једној држави придобије појединце из структура највиших државних званичника уколико њени носиоци не корумпирају правовремено потенцијалне највише државне званичнике (Шаљић,2015).

### 3. Сектор безбедности

Главне карактеристике рада актера у сектору безбедности јесу тајност и дискрециона овлашћења. Пре свега, начин на који су актери организовани и значајан део њиховог рада остаје сакривен од јавности. Реч је о високо централизованим и затвореним организацијама, које почивају на начелима хијерархије и субординације. Пред своје запослене руководиоци постављају захтев поверљивости у раду, који утиче на то да култура организације и поступања актера у сектору безбедности остану тајновити, па и више од тога. Када запослени на себе преузима улогу прикривеног иследника, његове (њене) колеге и надређени немају увид у све детаље оперативног рада. Тако, рецимо, идентитети веза и доушника које запослени/а користи остају тајна за све. Друга карактеристика рада актера у сектору безбедности јесте њихово право да поступају репресивно. Њима је поверен монопол физичке силе ради сузбијања изазова, ризика и претњи безбедности.

Релативна сложеност и специфичност послова безбедности додатно отежава увид јавности. Сами актери, условљени одређеном организационом културом, инсистирају на сопственом „језику“ и структурама које су грађанима тешко разумљиве, ако не и непознате. Посебан проблем представља феномен закона ћутања, који се, у зависности од угла посматрања, може тумачити као вид високе колегијалности до које долази у веома ризичним околностима. Односно, он се може тумачити као механизам који додатно погодује корупцији и свакој другој злоупотреби овлашћења. Најзад, одлуке се по правилу доносе у уском, привилегованом кругу људи.

Као пример се може узети процедура реализације поверљиве набавке у Безбедносно-информативној агенцији, односно у Министарству одбране. Поступак покрене директор Агенције или запослени кога је он овластио. Да би набавка била реализована након што је установљена потреба за тим, она мора бити предвиђена годишњим планом набавки (што је обавеза коју предвиђа Закон), као и планом извршења буџета за дату буџетску годину. Овде се већ налази на проблем, пошто ова два документа нису јавно доступна. Коначно, због поверљиве природе набавке, грађанима неће бити доступна ни сама одлука о покретању процедуре.

Могућности интервенисања јавности сужене су и у делу процедуре који се односи на рад Комисије за набавке, механизма оцењивања пристиглих понуда, присутног у свим актерима сектора безбедности. У Министарству одбране, Комисија за јавне набавке увек има непаран број чланова, од којих је један члан обавезно из састава организационе јединице која је задужена за извршење годишњег плана набавки, један члан је дипломирани економиста, а један дипломирани правник. Након отварања понуда, саставља се извештај у коме се износи стручна оцена, на основу које министар, или запослени кога је он за то овластио, доноси одлуку о избору најповољније понуде, односно о закључењу уговора. Евентуални увид јавности и овде се своди на подношење захтева за слободан приступ информацијама, који ће, уколико је реч о поверљивој набавци, бити одбијен. Сумња у постојање корупције се јавља када у току једне године има више таквих поверљивих набавки.

### *3.1. Ризици од појаве корупције у сектору безбедности*

Узроци корупције су бројни. Имајући у виду да је корупција свеприсутна појава која се успешно прилагођавала различитим друштвеним системима и државним

устројствима те вековима опстајала у различитим формама и модулацијама, било отворено или латентно, тешко је маркирати таксативне узроке коруптивног деловања, нарочито оне у сектору безбедности.

Узрок корупције може бити потпуно одсуство или пак постојање неадекватне законске регулативе као основног инструмента у области уређења одређеног питања или одређене групе питања. Корупцију може узроковати и непостојање или пак лош, несавестан рад органа надлежних за спровођење законских одредби или пак извршење судских одлука и/или одлука других надлежних органа и служби. Хаџић и сарадници су издвојили одређене ризике од појаве корупције у сектору безбедности разврставајући их у шест категорија (Табела 1).

Табела 1. Ризици од појаве корупције у сектору безбедности

Категорија ризика	Опис ризика	Објашњење
Прва категорија ризика	Поступања која подривају мисију и циљеве конкретног актера у сектору безбедности.	Овде је реч о ризицима у најширем смислу. До ових ризика долази онда када се безбедносним институцијама издају приоритети који су у супротности са њиховим мисијама и задацима или када се ради задобијања одређене користи одустане од најављене безбедносне политике иако је она у интересу грађана

## НАЧИНИ СУПРОТСТАВЉАЊА КОРУПЦИЈИ У СЕКТОРУ БЕЗБЕДНОСТИ

- Дипломски рад -

<b>Друга категорија ризика</b>	Располагање имовином и ресурсима.	<p>Овде је реч о финансијским ризицима. Тако организационе јединице или појединци у сектору безбедности, могу располагати тзв. „црним фондовима“ како би предупредили или открили починиоце кривичних дела. За потрошен новац најчешће нису одговорни никоме осим свом непосредном руководиоцу. Затим, актери у сектору безбедности могу бити већински или искључиви власници послова који немају никакве везе са надлежностима које су им поверене.</p>
<b>Трећа категорија ризика</b>	Планирање и извршење јавних набавки.	<p>Овде је реч о посебној димензији финансијских ризика. Ово тим пре, што државна управа Републике Србије, Министарство одбране и Министарство унутрашњих послова спадају у највеће наручиоце добара и услуга. Већ сама одлука о томе шта се и под којим условима набавља може представљати ризично место. Уколико су својства предмета набавке позната уском кругу људи, број оних који могу довести</p>

## НАЧИНИ СУПРОТСТАВЉАЊА КОРУПЦИЈИ У СЕКТОРУ БЕЗБЕДНОСТИ

- Дипломски рад -

		у питање потребу да се изврши та набавка веома је мали. Најзад, може се применити процедура набавке која је по својој природи таква да онемогућава постојање конкуренције.
<b>Четврта категорија ризика</b>	Управљање људским ресурсима.	Када је реч о управљању људским ресурсима свако одлучивање о платама, напредовању, награђивању, постављању на одређену функцију у сектору безбедности може да буде извор корупције. Социјалну корупцију је при томе најтеже открити. Разлог лежи у томе што иза ње не остаје инкриминишућа документација, односно сваки коруптивни поступак може се замаскирати и приказати као редовна процедура.
<b>Пета категорија ризика</b>	Вршења редовних дужности.	Овде је реч о оперативним ризицима. Због специфичне природе посла који обављају запослени у сектору безбедности могу бити подложнији корупцији од других. Тако природа задатка који им је поверен може захтевати да

		<p>запослени иницирају корупцију радећи као прикривени иследници. Исто тако, оперативци могу бити у искушењу да, ради стицања користи, прикривају или пак «намештају» доказе. Они, такође, могу користити и своје везе ради стицања личне користи.</p>
--	--	--

Шеста категорија ризика	Мањкавост механизма контроле.	Ризици који настају услед мањкавости механизма контроле могу произаћи из чињенице да су сви или одређени механизми контроле у сектору безбедности – унутрашњи или спољашњи, извршни или независни – слаби. На пример, свако пропуштање прилике извршне власти да организационим јединицама и институцијама задуженим за вршење унутрашње и спољашње контроле додели потребне људске и материјалне ресурсе представља могућност да до овог ризика дође

Извор: Хаџић, М. и сар. (2013). Корупција у сектору безбедности Србије (ур. Предраг Петровић), Београдски центар за безбедносну политику, Београд, стр. 15-17.

### 3.2. *Последице корупције у сектору безбедности*

Услед појаве корупције у јавној управи, новац пореских обвезника троши се за сврхе за које нема оправдања у буџету. Такође, конкретан циљ политике остаје неостварен, нарушава се интегритет, а смањују капацитети институција и, најзад, подрива се поверење грађана у политички систем. Ограничава се слободна конкуренција, а страни инвеститори обесхрабрују. Заједно, све ово доводи у

питање економски раст. Зато што сектор безбедности спада у највеће „потрошаче“ јавних финансија, штета коју може претрпети буџет далеко је већа. Тако је и у Србији, где је само за потребе финансирања оружаних снага, полиције и надређених министарстава у 2012. години било издвојено приближно 13% укупног буџета државе (Закон о јавним набавкама, 2008).

Посебан проблем представљају високи опортунитетни трошкови, односно свест о томе шта се може добити уколико се новац улаже у друге секторе. Тако набавка једног модерног борбеног авиона може коштати исто колико и изградња, ни мање ни више, него 10 домова здравља, од којих ће сваки задовољити потребе приближно 50.000 становника. У условима продужене економске кризе и, нарочито, буџетског дефицита са којим се Србија суочава, ово поређење добија значај. Кључ је, дакле, у одговорном располагању, иначе оскудним, ресурсима. У ширем контексту материјалног и финансијског пословања, односно у ужем контексту јавних набавки које врше актери у сектору безбедности Србије, корупција води томе да се за више новца добија лошији производ.

Из угла управљања људским ресурсима, успостављање система клијентелизма, где се услуга (претпостављеног, односно оног ко је у позицији да је пружи) наплаћује противуслугом (подређеног, односно оног ко је у позицији да услугу тражи) на неком другом месту, обесмишљава начела интегритета и одговорности који представљају стандард професије. На позиције долази неодговарајући кадар, који лоше обавља поверен посао. Најзад, стицајем последица коју су наведене подрива се способност адекватног одговарања на изазове безбедности.

#### 4. Корупција у полицији

Постоји велик број истраживања о корупцији у полицији, међутим и даље не постоји сагласност о њеној дефиницији. Независно од тога што је доста истраживана и даље недостају истраживања о корупцији у набавкама у полицији. Корупција у полицији је више истраживана појава од корупције у неком другом делу сектора безбедности, а један од разлога је и сталан и свакодневан контакт грађана са полицијским службеницима па се тако може лакше доћи до података (Хаџић и сар.,2013).

Корупција у полицији се може истраживати на три начина:

- 1) истраживањем јавног мњења
- 2) појединачном и упоредном анализом пракси превенције и сузбијања корупције у полицији
- 3) научним истраживањима.

Истраживањем јавног мњења утврђују се трендови начина на који грађани схватају феномен корупције у полицији и углавном су таква истраживања повезана са оним којима се утврђује степен поверења грађана у полицију. Истраживањем јавног мњења испитују се ставови грађана о корупцији у полицији ради мерења учесталости и искустава које су они имали са овим феноменом.

Крајњи циљ истраживања јавног мњења јесте тај да пружи неопходне информације за будуће активности, које су усмерене ка јачању капацитета, образовању и подизању нивоа свести грађана и полицијских службеника. Појединачна и упоредна анализа правног и институционалног оквира сузбијања корупције у полицији нарочито је битна за практичаре и професионалце у

полицијској служби. Поред тог утврђивања оквира за сузбијање корупције у полицији, значајно је и истраживање праксе.

Главни циљ је утврђивање позитивних и негативних карактеристика појединих система превенције и сузбијања корупције, као и могућа употреба успешних решења или начина за решавање проблема.

Трећи приступ истраживању корупције чине научна истраживања о појму, узроцима и последицама, те облицима и узроцима појаве корупције у полицији.

Аутори се слажу да је веома тешко дефинисати корупцију у полицији, јер је повезана са осталим облицима незаконитог рада полицијског службеника. Шира дефиниција корупције у полицији подразумева непоштену, неправилну, неморалну и криминалну активност полицијског службеника, односно понашање које одступа од основних друштвених норми. Према ужој дефиницији корупције у полицији потребно је правити разлику између коруптивних активности, као што је примање мита, и криминалних радњи које нису коруптивне – разбојништво, провала или крађа за време рада (Miller 2003; Punch 2000; Newburn 1999).

Корупција у полицији је акт у који су укључени, пре свега, полицијски службеници, те споразум са лицем које нуди корист (које наравно није нужно полицајац) није обавезан елеменат корупције у полицији, јер постоји могућност да споразум буде добровољни чин. Главни чинилац дефиниције јесте злоупотреба полицијских овлашћења ради стицања личне користи. Ту корист је могуће добити добровољним споразумом са оним који нуди корист, изричитим захтевом упућеном лицу које је преступило, као и изнуђивањем уз коришћење средстава принуде или претњом да ће бити употребљена овлашћења ради добијања користи.

Према дефиницији, тренутак исплате представља обавезни елемент корупције у полицији. У литератури постоји и мишљење да за корупцију у општем смислу није нужен елемент исплате, већ да коруптивна активност започиње оног тренутка када се обећава корист, без обзира на њену реализацију. Према схватању истог аутора, полицијски службеници који су склони употреби средстава принуде подложнији су корупцији, а често и томе да користе насиље ради стицања личне користи.

Под корупцију у полицији сврстава се и директна злоупотреба службеног положаја разменом услуга са осталим лицима, самостално или у вези са запосленима у организационој јединици. На основу чина размене услуга полицијски службеник делује за одређеног спољног или унутрашњег актера ради стицања личне користи, која не мора нужно да буде новчана. Најзад, корупција у полицији јесте и кршење принципа владавине права (Miller 2003).

Корупција у полицији постоји онда када полицајац прихвати новац, неки материјални дар или услугу за делатност коју је иначе обавезан да учини (Barker & Roebuck, 1973).

#### ***4.1. Узроци корупције у полицији***

За настанак корупције је везан велики број фактора и због немогућности сагледања свих тих фактора који утичу на њену појаву, може се закључити да она све више постаје глобални и национални проблем.

Према једном погледу на узроке корупције, постоје три основне групе узрока појаве корупције у полицији:

- 1) индивидуални
- 2) организациони
- 3) спољни (Табела 2 и Табела 3).

Склоност индивидуе ка корупцији није статична, већ променљива категорија, јер постоји могућност да се промени због утицаја околине или због искуства полицијског службеника. Због тога је приликом запошљавања важно обратити пажњу на прошлост кандидата. Склоност ка корупцији је процена трошкова и користи од коруптивне активности коју врши полицијски службеник, али и анализа ризика. На ту процену утиче перцепција полицијског службеника и ауторитет надређеног, последице које ће службеник имати током дисциплинске одговорности, као и стање у правосуђу и његова ефикасност.

Табела 2. Комбинације за утврђивање корупције у полицији

Злоупотреба службеног положаја	Споразум	Употреба средстава принуде	Незаконито стечена корист	Одређење
+	+	-	+	Полицијска корупција
+	+	-	-	Облик незаконитог рада
+	-	+	+	Полицијска корупција

## НАЧИНИ СУПРОТСТАВЉАЊА КОРУПЦИЈИ У СЕКТОРУ БЕЗБЕДНОСТИ

- Дипломски рад -

+	-	+	-	Прекомерна употреба силе
+	-	-	+	Полицијска корупција
+	-	-	-	Облик незаконитог рада

Извор: Kutnjak-Ivković S. (2005). *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption*, Oxford University Press, Oxford.

У сузбијању и у превенцији корупције посебно важну улогу има надређени, јер његово понашање може да служи као пример. Није, међутим, довољно да његово понашање буде само у оквирима моралних стандарда, већ он мора да прати и организационе стандарде управљања. Политичко, социјално и економско окружење јесте највероватније кључни чинилац за појаву корупције (Кутњак-Ивковић, 2005).

Табела 3. Индикатори за утврђивање узрока појаве корупције у полицији

Индивидуални узроци	Организациони узроци	Спољни узроци
1) Склоност ка коруптивним активностима 2) Процена трошкова и користи 3) Анализа ризика	1) Бирократска организациона структура у полицијској служби 2) Управљање 3) Људски и материјални ресурси 4) Законска уређеност и јасност мера за сузбијање корупције 5) Процес запошљавања	1) Изгледи за појаву корупције 2) Оцена коју даје јавно мњење о корупцији у полицији 3) Постојање корупције у правосуђу 4) Спољашњи начини контроле полиције 5) Политичко, економско и социјално стање

	6) Обука полицијских службеника 7) Подршка колега и полицијских удружења 8) Ефикасност система унутрашње контроле	
--	---	--

Извор: Kutnjak-Ivković S. (2005). *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption*, Oxford University Press, Oxford.

#### 4.2. *Последице корупције у полицији*

Без обзира на тип полицијског службеника који је укључен у корупцију, она је анализирана на два начина:

- 1) као засебан проблем који је својствен свим државама, без обзира на њихово економско, социјално и политичко стање
- 2) као део истраживања етике, контроле и одговорности у раду полицијских службеника (Bauley 2001).

Један од основних проблема који се јавља у процесу реформе полиције представљају превенција и сузбијање корупције. Реформски процес којим се решава коруптивна пракса у полицији значајно је отежан ситуацијом која постоји у државама постконфликтног и постауторитативног карактера. При томе, јачање организационе културе за превенцију коруптивних активности представља један од основних задатака доносилаца одлука у полицији, а затим и надређених старешина (COPS, 2008).

Корупција у полицији искривљује рад полицијских службеника, унапређује поштовање кодекса „ћутања“, као и отпор принципима одговорног рада, те поткопава легитимитет полиције, али и извршне власти која је задужена за

контролу и надзор полиције. Легитимитет полиције произилази из принципа по коме је полиција сервис грађана, заснован на пружању једнаке услуге свим грађанима. Корупција у полицији је у сталном порасту, при чему су методе практиковања корупције постале савршеније и теже за откривање. Један од разлога таквог стања јесте ниво корупције који полицијски службеници схватају као прихватљив, а који је значајно порастао током протеклих година. Поред тога, корупцију у полицији је тешко уочити (Кутњак-Ивковић 2005).

Да би била откривена, потребно је да корупцију пријављују грађани или колеге полицијских службеника, а ни једни ни други не желе да признају да су укључени у коруптивну праксу. Сви механизми контроле полиције су реактивни, па истрагама буду углавном пронађени само највидљивији облици. Недостају превентивни механизми, а истраге се односе на индивидуалне случајеве, док је организовану коруптивну активност тешко разоткрити (Кутњак-Ивковић 2005).

Корупцију у полицији је потребно посматрати у контексту утврђивања савременог приступа интегритету, што подразумева анализу чиниоца који објашњавају зашто полицијски службеници злоупотребљавају своја овлашћења и зашто се укључују у такве активности.

Свако истраживање о корупцији у полицији требало би да одговори на четири теме:

- најзаступљенији облици корупције
- узроци и последице корупције
- утврђивање добре праксе
- израда превентивних мера (Miller 2003)

Савет Европе је извршио анализу ризика како би се проценило постојеће стање, односно стварне размере корупције у односу на могућност да се појави корупција

Николија Унић

**НАЧИНИ СУПРОТСТАВЉАЊА КОРУПЦИЈИ У СЕКТОРУ БЕЗБЕДНОСТИ**

- Дипломски рад -

---

у полицији. Анализа је вршена у периоду од октобра 2013. године до фебруара 2014. године. На основу ње је сачињен извештај Анализа ризика о могућностима и стварним размерама корупције у полицији Србије. Дате су препоруке за деловање против корупције, које се морају спроводити корак по корак, приступом одозго на доле и уз активну подршку руководиоца на свим хијерархијским нивоима полицијске организације.

## 5. Спречавање корупције

Спречавање корупције није базирано искључиво на примени репресивних мера. Веома су важне превентивне мере које укључују сазнање о безбедоносним факторима на основу студија о борби против организованог криминала, тероризма, корупције и других облика криминала. Посебну улогу у спречавању корупције треба да имају државне институције, локалне заједнице и појединци (Шаљић, 2015).

Мере превенције корупције су:

- повећање транспарентности, проверавање и контрола
- подстицање конкуренције и укидање монопола
- информисање јавности
- креирање примерене економске и социјалне политике
- поједностављење и већа прегледност различитих поступака
- контрола финансијских трансакција
- подстицање транспарентности и компетитивности у политичким процесима
- увођење слободе штампе и слободних медија (Шаљић, 2015).

У спречавању корупције важну улогу имају државни органи (у доношењу закона, подзаконских аката, кроз промену професионалних кодекса, оснивање независних органа, подстицање рада невладиних организација и сл), као и цивилно друштво које ову функцију остварује кроз различите видове (научни скупови, расправе у медијима, јавне дискусије, полемике и сл) (Шаљић, 2015).

У Републици Србији донети су закони којима су успостављене институције независног надзора. Ове институције су веома активне у надзору корупције у

сектору безбедности, највише због тога што имају приступ тајним подацима. Најважнија је Агенција за борбу против корупције, а поред ње ту су и Државна ревизорска институција и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Поред њих постоје и институције Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности ( Хаџић и сар., 2013).

Агенција за борбу против корупције је почела са радом 2010. године. Као институција са јаком превентивном улогом, Агенција треба да побољша стање у области борбе против корупције. Агенција може изрицати мере упозорења функционерима, мере јавног објављивања препорука за разрешење са дужности, мере јавног објављивања повреде Закона о Агенцији за борбу против корупције. Када дође до повреде закона, обавештава надлежни орган ради покретања дисциплинске, прекршајне или кривичне одговорности ( Хаџић и сар., 2013).

Државна ревизорска институција је основана 2005. године Законом о државној ревизорској институцији. Њени задаци су обављање ревизије јавних средстава, доношење и измена подзаконских аката, предлагање закона Народној скупштини, прописивање критеријума за вршење ревизије по међународним стандардима, обучавање ревизора и подношење годишњих извештаја Народној скупштини ( Хаџић и сар., 2013).

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки одлучује о захтеву за заштиту права, о жалби против решења наручиоца, о трошковима поступка заштите права и трошковима припреме понуде, изриче новчане казне у складу са Законом, поништава уговор у складу са законом и прати и контролише спровођење одлука које доноси ( Сл. гласник РС, 2019).

Заштитник грађана може да препоручи разрешење функционера или да иницира дисциплински поступак, да подноси захтев за покретање прекршајног и

кривичног поступка и да предложи усвајање неког закона или подзаконског акта ( Хаџић и сар., 2013).

Слободан приступ информацијама од јавног значаја омогућава онима који траже информације да их добију на законом утврђен начин, али омогућава и санкционисање непоступања државних органа по тим захтевима ( Хаџић и сар., 2013).

На рад ових институција утичу недостатак људских и материјалних ресурса, али и непостојање додатних овлашћења. Грађани могу имати увид у рад ових институција путем извештаја независних државних органа, које они подносе Народној скупштини једном годишње. Постоје и прилике када објављују ванредне извештаје ( Хаџић и сар. , 2013).

У оквиру Министарства унутрашњих послова налази се Сектор унутрашње контроле који контролише законитост рада полицијских службеника и других запослених у Министарству, а нарочито се бави заштитом људских и мањинских права при извршавању полицијских задатака и примени полицијских овлашћења. Предузима мере и радње у складу са законом којим се откривају и сузбијају кривична дела са елементима корупције и други облици коруптивног понашања. Потребно је предузети одређене стратешке и оперативне активности како би се отклониле слабости у организацији полиције. Првенствено се мора радити на побољшању односа међу запосленима, јер ће након тога уследити и раст поверења грађана у полицију.

## 6. Закључак

На основу анализе мишљења различитих аутора закључује се да се корупција као негативна друштвена појава до сад јављала у сваком друштву. Упркос различитим начинима супротстављања, она и даље постоји. Међутим, постепено се мења став по питању транспарентног изношења постојања корупције, ризика који стварају плодно тло за њен настанак и опстанак те њених узрока, појавних облика, последица и других релевантних питања. Потребно је подићи свест грађанима о постојању корупције и мотивисати их да пријаве случајеве корупције уколико их открију.

Институције у оквиру сектора безбедности морају обављати своје активности што је транспарентније могуће, како би се повећало поверење грађана у њих. Грађани могу имати увид у рад ових институција на основу права приступа информацијама од јавног значаја. Свака информација коју поседују органи власти или јавна предузећа морала би бити доступна грађанима, на њихов захтев или путем информатора, осим у случају поверљивих информација.

Када је у питању супротстављање корупцији, најбоље је комбиновати репресивне и превентивне мере, јер није довољно само открити и процесуирати корумпиране појединце. Неопходно је успоставити ефикаснији надзор над радом сектора безбедности, односно уклонити слабости које постоје приликом надзора. На спречавању корупције се мора радити константно зато што њено искорењивање није једноставно.

Битна је и улога организација цивилног друштва, које се баве подизањем транспарентности и одговорности рада сектора безбедности и анализирају узроке корупције и налазе начине за њихово отклањање.

## Литература

1. Barker, T. and Roebuck, J. (1973). *An Empirical Typology of Police Corruption: A Study in Organizational Deviance*. Springfield: C. C. Thomas.
2. COPS. (2008). *Creating a Culture of Integrity. COPS Evaluation Brief 3*. Washington : Office of Community Oriented Policing Services, U. S. Department of Justice.
3. Jain, A.K. (2001). *Corruption: A review*. Journal of surveys, 15(1), 71-121.
4. Jandosova, J. (1999) *What We Need to Research on Corruption*. U. Mesko, G.: Corruption in Central and Eastern Europe at the Turn of the Millennium, Ljubljana: Open Society Institute.
5. Kutnjak-Ivković, S. (2005). *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption*, Oxford University Press, Oxford.
6. Mesko, G. (2000). *Corruption in Central and Eastern Europe at the Turn of the Millennium*, Ljubljana: Open Society Institute, p. 19.
7. Miller, J. (2003). *Police Corruption in England and Wales: An assessment of current evidence*. Home Office Online Report, 11/03.
8. Newburn, T. (1999). *Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature*. London: Home Office, Policing and Reducing Crime Unit.
9. Punch, M. (2000). *Police corruption and its prevention*. European Journal on Criminal Policy and Research, 8(3), 301-324.
10. Бјелајац, Ж. (2008). *Корупција као вид организованог криминала*. Право – теорија и пракса, (25) 3-4, стр. 47-54.
11. Деренчиновић, Д. (2001). *Мит о корупцији*. Зборник Правног факултета у Загребу, 51 (6) стр.1465-1468.

12. Ђурић, С. (2009). *Међународне конвенције против корупције и људска права*, У: Зборник радова Удружења за међународно кривично право, Тара стр. 630.
13. Закон о јавним набавкама. Службени гласник Републике Србије, бр. 91/2019
14. Закон о јавним набавкама, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/08
15. Симић, М. (2004). *У којој мери је корупција специфична у односу на друге врсте криминалног понашања*, Безбедност, МУП Републике Србије, Београд, стр. 591.
16. Стојиљковић, З. (2009). *Политичка корупција и слаба држава*. Филозофија и друштво, 24 (1), 135- 159, Београд. стр. 144-145.
17. Ћирић, Ј. (2010). *Корупција-проблеми и превазилажење проблема*. Београд: Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије.
18. Фатић, А. (2008). *Политичка корупција*. Ревизија за безбедност, Центар за безбедносне студије. Београд.
19. Хацић, М. и сар. (2013). *Корупција у сектору безбедности Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд.
20. Шуми, Р. и Лаличић, Л. (2015). *Анализа ризика о могућностима и стварним размерама корупције у полицији у Србији*. Београд: Савет Европе, Канцеларија у Београду.
21. Шаљић, Е. (2015). *Методика откривања и превенције корупције*. Правне теме, 3 (5), стр. 136-152.

### ИЗЈАВА О АКАДЕМСКОЈ ЧЕСТИТОСТИ

Изјављујем да сам у приложеном раду поштовао/ла сва правила о академској честитости.

Овај писани рад резултат је искључиво мог личног рада, темељи се на мојим истраживањима и ослања се на наведену литературу.

У Београду, дана \_\_\_\_\_ године.

Потпис студента:

---