

Originalni naučni rad
Primljen: 12. 3. 2018.
Prihvaćen: 13. 9. 2018.

UDK: 343.54/.55:343.85(497.11)
343.123.12:351.741(497.11)
doi:10.5937/nabepo23-16795

ZASTUPLJENOST FUNKCIJA RUKOVOĐENJA U ZAKONU O SPREČAVANJU NASILJA U PORODICI¹

Obrad Stevanović²

Dane Subošić³

Dalibor Kekić⁴

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Sažetak: Aktuelni Zakon o sprečavanju nasilja u porodici u Republici Srbiji donet je s ciljem da se njime na opšti i jedinstven način uredi organizacija i postupanje državnih organa i ustanova i da se time omoguće delotvorno sprečavanje nasilja u porodici i hitna, blagovremena i delotvorna zaštita i podrška žrtvama tog nasilja. Polazeći od toga, u radu se problematizuju pitanja da li su, u kom obimu i na koji način sadržaji teorijski utvrđenih funkcija rukovođenja u policiji zastupljeni u Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici. Rezultatima tako usmerenog istraživanja identifikovani su i u radu naučno opisani teorijski utvrđeni sadržaji planiranja, orga-

1 Rad je rezultat istraživanja na projektu „Upravljanje policijskom organizacijom u sprečavanju i suzbijanju pretnji bezbednosti u Republici Srbiji, koji finansira i realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu (2015–2019), kao i na projektima koje finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije pod nazivima: „Kosovo i Metohija između nacionalnog identiteta i evrointegracija“ (br. III 47023; 2011–2017) i „Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija“ (br. 179045; 2011–2017).

2 obrad.stevanovic@kpa.edu.rs

3 dane.subosic@kpa.edu.rs

4 dalibor.kekic@kpa.edu.rs

nizovanja, vođenja i kontrole: 1) koji su, eksplicitno ili implicitno, zastupljeni u aktuelnom Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici i 2) koji u Zakon nisu implementirani, a za čijom implementacijom u praksi sprečavanja nasilja u porodici postoji opravdana potreba.

Ključne reči: sprečavanje nasilja, porodica, planiranje, organizovanje, koordinacija, kontrola.

Uvod

Nasilje u porodici, kao jedan od delikatnih i negativnim stereotipima, predrasudama, običajima i tradicijom opterećenih bezbednosnih problema, postalo je, početkom ovog veka, predmet sveopšte društvene zabrinutosti i pažnje, a njegovo sprečavanje jedno od gorućih pitanja javne bezbednosti u Republici Srbiji (Subošić & Stevanović, 2018). I pored suprotnih očekivanja, taj fenomen dugog trajanja i danas je široko rasprostranjen uzrok mnogobrojnih negativnih fizičkih, psiholoških, socijalnih i finansijskih posledica, pre svega za žene i decu, ali i za porodicu i društvenu zajednicu u celini (*Obrazloženje Zakona o sprečavanju nasilja u porodici*).

S ciljem delotvornijeg i efikasnijeg postupanja nadležnih državnih organa i ustanova u sprečavanju te vrste nasilja i u pružanju zaštite i podrške njegovim žrtvama, Savet Evrope je u Istanbulu, 11. maja 2011. godine, usvojio *Konvenciju o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici*.⁵ Polazeći od obaveza preuzetih ratifikacijom te Konvencije, Narodna skupština Republike Srbije je, 23. novembra 2016. godine, usvojila *Zakon o sprečavanju nasilja u porodici* (u daljem tekstu: Zakon),⁶ s ciljem da se njime na opšti i jedinstven način uredi organizacija i postupanje državnih organa i ustanova i da se time omogućće delotvorno sprečavanje nasilja u porodici i hitna, blagovremena i delotvorna zaštita i podrška žrtvama tog nasilja.⁷

Polazeći od toga da bez dobrog rukovođenja primena nijednog zakona ne može biti delotvorna i efikasna, kao i od toga da se u Zakonu, uz određene izuzetke, eksplicitno ne pominje nijedna od funkcija rukovođenja, rad je problematski usmeren ka traganju za odgovorima na pitanja da li su, u kom obimu i na koji način zastupljeni u Zakonu sadržaji teorijski utvrđenih funkcija rukovođenja (planiranje, organizovanje, vođenje i kontrola) u policijskoj organizaciji?

⁵ Konvencija je ratifikovana 31. oktobra 2013. godine (*Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori*, br. 012/13).

⁶ *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/2016.

⁷ Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/2016, čl. 2.

Cilj tako usmerenog istraživanja, čiji su rezultati prezentovani u radu, bio je da se identifikuju i naučno opišu teorijski utvrđeni sadržaji planiranja, organizovanja, vođenja i kontrole kao funkcija rukovođenja, koji su i koji nisu, eksplicitno ili implicitno, zastupljeni u Zakonu. Značaj rada proizilazi, pre svega, iz aktuelnosti Zakona koji je nedavno stupio na snagu, kao i iz činjenice da ranijih istraživanja o toj temi nije bilo.

U istraživanju su težišno korišćene naučne metode analize sadržaja i uporedne analize. Primenom prvonavedene metode analizirani su izvori koji se odnose na rezultate dosadašnjih međusobno nezavisnih istraživanja o nasilju u porodici i o rukovođenju u organizacijama, dok su metodom uporedne analize upoređivani ključni sadržaji teorije rukovođenja sa odredbama Zakona. Polazeći od tako postavljenog metodološkog okvira, glavni deo rada strukturiran je simetrično teorijski utvrđenim funkcijama rukovođenja.

1. Zastupljenost planiranja u Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici

Planiranje se najčešće definiše kao kontinuirana i svesna misaono-stvara-laćka i prospektivna aktivnost, kojom rukovodioci utvrđuju (formulišu, biraju, postavljaju) organizacione ciljeve i pronalaze (određuju) najbolje načine (aktivnosti, sredstva) za njihovo ostvarenje. U procesnom smislu, kao stalnu menadžersku aktivnost u svim organizacijama, pa tako i u policijskoj organizaciji, planiranje čine tri, međusobno povezane faze: 1) predviđanje, 2) odlučivanje i 3) izrada planova (Stevanović, 2016).

Za označavanje pojma *predviđanja* (indiciranje, procenjivanje, prognoziranje) kao misaono-analitičkog procesa, u kojem se detaljno i sistematično istražuju svi aspekti budućnosti, u bezbednosnim organizacijama se tradicionalno koristi formulacija „praćenje i procenjivanje”. Pri tome se pojam praćenja stanja u oblasti sprečavanja nasilja u porodici može odrediti kao sistematsko prepoznavanje (uočavanje), prikupljanje, obrada i razmena relevantnih (potpunih, tačnih, razumljivih i blagovremenih) podataka (indikatora, signala, upozorenja) o tom nasilju, radi njihovog korišćenja u funkciji predviđanja budućih stanja i tendencija u oblasti sprečavanja nasilja u porodici, odnosno procenjivanja (identifikacija, analiza i vrednovanje) *opšteg rizika* od tog nasilja.

Zastupljenost *praćenja* (monitoring) stanja u oblasti sprečavanja nasilja u porodici u Zakonu indikovana je propisivanjem obaveze: 1) nadležnih državnih organa (policija, javna tužilaštva, sudovi opšte nadležnosti i prekršajni sudovi) i ustanova (centri za socijalni rad) da nasilje u porodici ili opasnost od tog nasilja prepoznaju,⁸ 2) svakoga (pojedinci, državni i drugi organi, orga-

⁸ Isto, član 13, stav 3.

nizacije i ustanove, uključujući i javna tužilaštva, sudove i policijske službenike) da to nasilje ili opasnost od njega bez odlaganja prijave policiji ili javnom tužilaštvu,⁹ pod pretnjom prekršajne odgovornosti zbog njegovog neprijavlivanja,¹⁰ kao i 3) obaveze nadležnih državnih organa i ustanova da međusobno razmenjuju informacije, pre svega, posredstvom *lica za vezu* i *grupa za koordinaciju* i saradnju¹¹ i da vode odgovarajuće evidencije o sprečavanju tog nasilja.¹²

Procenjivanje, kao drugonavedeni pojam u prethodno navedenoj formulaciji (praćenje i procenjivanje), određuje se kao posebna vrsta predviđanja u uslovima neizvesnosti, odnosno kao menadžerska aktivnost kojom se utvrđuju (predviđaju, prognoziraju, procenjuju, indiciraju) buduća bezbednosna stanja, pojave ili događaji i verovatnoća njihovog nastanka i razvoja, u funkciji odlučivanja odnosno donošenja i sprovođenja planskih odluka (Stevanović, 2016).

Zastupljenost procenjivanja u Zakonu indikovana je jedino u postupku procenjivanja rizika od nasilja u porodici u svakom konkretnom (prijavljenom) slučaju.¹³ U Zakon, međutim, nije implementirana obaveza procenjivanja stanja u oblasti sprečavanja nasilja u porodici, odnosno procenjivanja opšteg rizika od tog nasilja na određenoj teritoriji. Saglasno tome, u Zakon nije implementirana ni obaveza korišćenja naučnih metoda odnosno tehnika predviđanja.

Uprkos tome, a polazeći od opštepoznatog stanovišta da „bez dobre procene nema ni dobre odluke”, kontinuirano procenjivanje, uz korišćenje odgovarajućih naučnih metoda, kao što su kvalitativne, polukvantitativne i kvantitativne (Savić & Stanković, 2012: 276; Subošić *et al.*, 2016)¹⁴ prepoznaje se kao neophodno za donošenje dobrih odluka o ciljevima i načinima sprečavanja nasilja u porodici, odnosno o načinima za ublažavanje rizika od tog nasilja na određenoj teritoriji.

Odlučivanje, kao druga faza planiranja, najčešće se definiše kao misaoni (kognitivni) proces u okviru kojeg se, na osnovu predviđanja (procenjivanja) budućnosti, među više mogućih i dopustivih rešenja (opcija, alternativa) bira optimalno rešenje problema, odnosno donosi odluka kojom se utvrđuju najbolji ciljevi i načini budućeg organizacionog delovanja u ostvarivanju utvrđenih ciljeva (Stevanović, 2016). Zastupljenost odlučivanja u Zakonu indikovana je propisivanjem cilja Zakona i pojma nasilja u porodici.

9 *Isto*, član 13, st. 1 i 2 i član 14, stav 1.

10 *Isto*, član 36, stav 2.

11 *Isto*, čl. 24-26.

12 *Isto*, čl. 32-34.

13 *Isto*, član 16.

14 Na ovu materiju se odnosi i *Srpski standard – SRPS A.L2.003* (2017).

Propisivanjem cilja Zakona, kao opšti ciljevi sprečavanja nasilja u porodici utvrđeni su: 1) delotvorno (efektivno) sprečavanje nasilja u porodici i 2) hitna, blagovremena (efikasna) i delotvorna (efektivna) zaštita žrtava i podrška žrtvama tog nasilja.¹⁵ Na sličan način – pojmovnim određenjem sprečavanja nasilja u porodici, kao opšti načini ostvarivanja ciljeva u toj oblasti propisani su: 1) skup mera kojima se otkriva postojanje neposredne opasnosti od nasilja u porodici i 2) skup mera koje se primenjuju kada je ta neposredna opasnost otkrivena.¹⁶

I pored toga što u Zakonu nije indikovana, potreba da se tako određeni ciljevi i načini njihovog ostvarivanja konkretizuju u odgovarajućim planskim odlukama nadležnih rukovodilaca podrazumeva se kao neophodna. Tim odlukama, za određeni period i za teritoriju mesne nadležnosti organizacione jedinice policije kojom rukovode, policijski rukovodioci utvrđuju konkretne ciljeve i načine njihovog ostvarivanja u oblasti sprečavanja nasilja u porodici.

Saglasno tome, kao konkretniji ciljevi u sprečavanju nasilja u porodici, odlučivanjem se mogu, na primer, utvrditi: 1) smanjenje broja slučajeva nasilja u porodici i/ili broja težih posledica tog nasilja i/ili 2) podizanje nivoa zaštite žrtava nasilja u porodici i/ili nivoa poverenja građana u rad organa i ustanova nadležnih za sprečavanje tog nasilja. Pored propisanog postupka procene rizika i izricanja hitnih mera mogućem učiniocu u svakom prijavljenom slučaju nasilja u porodici,¹⁷ kao konkretniji načini za ostvarivanje postavljenih ciljeva u oblasti sprečavanja tog nasilja, odlučivanjem se mogu utvrditi, na primer: 1) pojačan rad policije na bezbednosnom sektoru u prikupljanju podataka o rizicima od nasilja, u zaštiti žrtava i u nadzoru nad sprovođenjem izrečenih hitnih mera mogućim učiniocima nasilja u porodici (Subošić & Stevanović, 2018) i 2) intenzivnija saradnja i koordinacija aktivnosti među subjektima sprečavanja nasilja u porodici, u iznalaženju rešenja za pojedinačne i opšte probleme u toj oblasti bezbednosti (Whetstone, 2001: 371-398).

Ako se predviđanjem utvrđuje verovatni razvoj budućih pojava i događaja i ako se odlučivanjem definišu osnovni organizacioni ciljevi i načini da se oni ostvare, tada se *izradom planova* detaljnije i konkretnije definiše ko će, šta, kada, gde, na koji način i s kojim ciljem uraditi. Tako određen pojam izrade planova konkretnije podrazumeva tekstualno, tabelarno, grafičko ili kombinovano predstavljanje, iskazivanje ili operacionalizaciju i konkretizaciju pretходно donetih odluka (Stevanović, 2016).

Rezultat te faze planiranja su finalni – detaljni *planovi* odnosno planski dokumenti za primenu donetih odluka. Njihovim donošenjem se proces planiranja praktično završava, a doneti planovi postaju osnov za realizaciju planiranih

¹⁵ Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/2016, član 2.

¹⁶ *Isto*, član 3, stav 1.

¹⁷ *Isto*, čl. 16-17.

aktivnosti kojima se ostvaruju planirani ciljevi. Uprkos nespornom značaju i uticaju planiranja na organizacionu uspešnost, zastupljenost izrade planova u Zakonu indikovana je jedino propisanom obavezom grupa za koordinaciju i saradnju da izrađuju individualne planove zaštite i podrške žrtvama tog nasilja.¹⁸

I pored toga što izrada ostalih planova za sprečavanje nasilja u porodici nije eksplicitno implementirana u Zakon, uključivanje aktivnosti sprečavanja tog nasilja i zaštite njegovih žrtava u dnevne, sedmične, mesečne i godišnje planove rada policije od posebnog je značaja za efektivno i efikasno ostvarivanje ciljeva u toj oblasti policijskog rada. Značaj tako koncipiranih planova proizilazi i iz činjenice da se u njima utvrđene vrednosti uzimaju kao referentne pri kontroli rada policije i kao dokazi posvećenosti policije sprečavanju nasilja u porodici i poštovanju principa *dužne pažnje* u zaštiti žrtava tog nasilja.

Tim, planskim dokumentima detaljnije se razrađuju odluke o cilju i vrstama aktivnosti kojima se sprečava nasilje u porodici i štite žrtve tog nasilja, kao i odluke o nosiocima, mestu i vremenu realizacije tih aktivnosti. Saglasno tim planovima rada, nadležni policijski rukovodioci izdaju naloge za izvršavanje službenog zadatka, dok policijski službenici, saglasno tim nalogima, realizuju pojedine od planiranih aktivnosti u sprečavanju nasilja u porodici i u zaštiti žrtava tog nasilja.

2. Zastupljenost organizovanja u Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici

Organizovanje se definiše kao funkcija rukovođenja kojom se uspostavlja (stvara, oblikuje, dizajnira, kreira, projektuje, konfiguriše, strukturira) nova ili se, za potrebe postizanja organizacionih ciljeva u realnim uslovima okruženja, menja (dograđuje, reorganizuje, rekonfiguriše, transformiše, prilagođava) i za predstojeće organizacione aktivnosti priprema postojeća ili novouspostavljena organizaciona struktura (Stevanović, 2016). Na taj način, u organizacijama se pojedini organizacioni delovi spajaju u celinu sposobnu za funkcionisanje i za ostvarivanje organizacionih ciljeva (Subošić, 2017).

Policijska organizacija je i ranije imala određene organizacione oblike rada u sprečavanju svih vrsta nasilja, uključujući i nasilje u porodici (Stevanović, 2016; Subošić, 2017). Donošenje Zakona je uslovalo potrebu da se policija dodatno usredsredi na odgovarajuće stručne, strukturne, etičke i logističke pripreme za njegovo sprovođenje. Mada se često neopravdano zapostavljaju, značaj tih priprema najbolje izražava opštepoznata izreka da su „dobre pripreme više od pola posla”.

¹⁸ Isto, član 25, stav 2.

Stručne pripreme, u osnovi, podrazumevaju sticanje novih i proširivanje postojećih znanja i sposobnosti za primenu Zakona. Ta vrsta priprema je implementirana u Zakon, pre svega, propisivanjem obaveze sprovođenja *Specijalizovane obuke nadležnih policijskih službenika*.¹⁹ Uprkos tome što Zakonom nije predviđena obaveza sprovođenja slične obuke policijskih rukovodilaca, potreba za tom vrstom obuke realno postoji. Ona bi određenom broju policijskih rukovodilaca obezbedila neophodna znanja za kvalitetno planiranje, organizovanje, koordinaciju i kontrolu rada policije u sprovođenju Zakona.

Pored tako određene, jednokratne specijalizovane obuke, efektivno i efikasno sprovođenje Zakona podrazumeva i kontinuirano stručno usavršavanje nadležnih policijskih službenika i rukovodilaca. Ta vrsta stručnih priprema, koja nije indikovana u Zakonu, u osnovi podrazumeva povremenu razmenu teorijskih znanja i praktičnih iskustava u primeni Zakona, a realizuje se organizovanjem odgovarajućih stručnih radionica, okruglih stolova, panel-diskusija ili brejnstorming radionica. Posebnoj vrsti stručnih priprema za jednoobrazno i dosledno sprovođenje Zakona svakako pripada i standardizacija postupanja policije u sprečavanju nasilja u porodici. Ta vrsta stručnih priprema normativnog karaktera, koja takođe nije implementirana u Zakon, pre svega uključuje usvajanje standardne operativne procedure, sa odgovarajućim obrascima, za postupanje policije u primeni Zakona.²⁰

Strukturne pripreme policije za primenu Zakona delimično su implementirane u Zakon i realizovane u praksi u skladu s tim propisom. Zastupljenost tih priprema je indikovana zakonskim odredbama kojima su određeni nadležni organi i ustanove za sprovođenje Zakona²¹ i kojima je propisana obaveza načelnika područnih policijskih uprava da, iz reda policijskih službenika koji su završili Specijalizovanu obuku, odrede „nadležne policijske službenike”²² i imenuju „lica određena za vezu”²³ i članove „grupe za koordinaciju i saradnju”.²⁴

I pored toga što u Zakon nisu implementirane, neke od strukturnih priprema za njegovo sprovođenje ipak se podrazumevaju kao neophodne. To se posebno odnosi na potrebu: 1) standardizacije i uspostavljanja odgovarajućeg režima rada nadležnih policijskih službenika, što posebno uključuje odluke ili propise o načinu organizovanja smenskog rada, dežurstva, pripravnosti i održavanja sposobnosti brzog angažovanja nadležnih policijskih službenika, kao i na 2) formalno usklađivanje – prilagođavanje organizacione strukture policije i radnih mesta nadležnog policijskog službenika (Subošić, 2017) potrebama primene Zakona.²⁵

19 *Isto*, član 28.

20 Više o tome videti u trećem odeljku ovog rada.

21 Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/2016, čl. 6-11.

22 *Isto*, član 8.

23 *Isto*, čl. 24, 38 i 39.

24 *Isto*, čl. 25, 26, 38 i 39.

25 Ta vrsta strukturnog prilagođavanja podrazumeva mogućnost izbora, odnosno da se nadležni policijski službenici, radi postupanja u skladu sa Zakonom, angažuju: 1) povre-

Etičke pripreme policijskih službenika za primenu Zakona čine se veoma potrebnim i pored toga što njihova zastupljenost u Zakonu nije indikovana. Cilj tih priprema posebno uključuje jačanje profesionalnog integriteta odnosno otpornosti policijskih službenika na različite pritiske, koji se realno mogu očekivati u primeni Zakona. Podsticanje i ohrabrivanje policijskih službenika da, u primeni Zakona, dosledno poštuju profesionalni kodeks policijske etike svakako je jedan od ključnih sadržaja tih priprema (Stevanović, 2016).

Logističke pripreme policije za sprečavanje nasilja u porodici nisu eksplicitno implementirane u Zakon. Uprkos tome, one su neophodne i, u osnovi, podrazumevaju obezbeđenje: 1) materijalno-tehničkih (službene prostorije, informatička i telekomunikaciona oprema, motorna vozila), 2) finansijskih (uvećani novčani iznosi za troškove, naknade i nagrade) i 3) informatičkih uslova za primenu Zakona. Pri tome, posebno neophodan uslov za uspešnu primenu Zakon jeste unapređenje informatičke podrške postupanju nadležnih policijskih službenika. Misli se, pre svega, na potrebu uspostavljanja zakonom propisanih elektronskih evidencija o sprečavanju nasilja u porodici, odnosno na: 1) izradu odgovarajućeg računarskog programa i 2) osposobljavanje policijskih službenika za vođenje tih evidencija.

3. Zastupljenost vođenja u Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici

Vođenje - treća funkcija rukovođenja, najopštije se može odrediti kao proces upravljanja ponašanjem ljudi. Naime, vođenje je proces kojim se, na različite načine - koordinacijom, komuniciranjem, standardizacijom i motivacijom, „delatnost drugih usmerava ka ostvarenju cilja”, „utiče na druge da usmere svoje napore u pravcu ostvarivanja konkretnog cilja”, ili „pridobiju drugi ljudi da u organizaciji rade određene stvari“ (Stoner, 2002: 431; Luthans, 1989), odnosno „pridobiju sledbenici da urade ono što inače ne bi uradili” (Gachter *et al.*, 2012: 953–967).

Pojam *koordinacije* podrazumeva usklađivanje različitih aktivnosti organizacije (Wolbers *et al.*, 2017: 1). Drugim rečima, koordinacija je *integracija* organizacionih aktivnosti u jedinstven poduhvat (Heath & Staudenmayer, 2000: 153–191).

Zastupljenost eksterne koordinacije u Zakonu je indikovana zakonskim odredbama koje propisuju obavezu saradnje policije sa ostalim državnim organima i ustanovama nadležnim za sprečavanje nasilja u porodici. U formal-
meno - prema potrebi, sa radnog mesta na kojem pretežno obavljaju druge policijske poslove, 2) kontinuirano, sa radnog mesta za sprečavanje nasilja u porodici u postojećim organizacionim jedinicama, pretežno nadležnim za ostale policijske poslove ili 3) kontinuirano, sa radnog mesta za sprečavanje nasilja u porodici u organizacionim jedinicama nadležnim pretežno za sprečavanje tog nasilja.

no-organizacionom smislu, ostvaruje se realizovanjem Zakonom propisanih aktivnosti *lica određeni za vezu*²⁶ i *grupa za koordinaciju i saradnju*,²⁷ čime se, suštinski, ostvaruje „multisektorska saradnja u lokalnoj zajednici”.²⁸

Kao osnovni mehanizmi koordinacije (Mintzberg, 1979) navode se: 1) subordinacija, 2) standardizacija, 3) neposredno komuniciranje i 4) organizaciona kultura. Naime, u policiji se rukovodi uz uvažavanje principa subordinacije.²⁹ S druge strane, standardizacija je proces donošenja, primene i ažuriranja akata koji se odnose na kvalitet rada. Navedena akta nazivaju se standardi i predstavljaju minimum kvaliteta (Subošić, 2017). Mada se u teoriji navedeni mehanizmi koordinacije ravnopravno navode, u praksi preovlađuje stanovište da je *neposredno komuniciranje* ključno u ostvarivanju efektivne i efikasne koordinacije. To se, pre svega, odnosi na koordinaciju u zavisnosti od komunikacije zasnovane na transferu znanja kada se realizuje u horizontalnoj ravni, dok vertikalna ravan (hijerarhija) organizacije ima negativno dejstvo na navedene pojave (Tsai, 2002: 179–190). Najzad, organizaciona kultura je odnos prema radu (Subošić, 2017). Imajući u vidu navedeno, sledi analiza komuniciranja kao ključnog mehanizma valjane koordinacije.

Komuniciranje je proces razmene informacija, ideja ili stavova između njihovih pošiljalaca i primalaca (Lewis, 1980: 12). Analogno tome, neposredno komuniciranje podrazumeva navedeni proces bez posrednika između pošiljalaca i primalaca informacija. Kao proces dvosmerne razmene i poruka (informacije, znanje, ideje i stavovi), komuniciranje se u Zakonu implicitno prepoznaje i kao osnovni mehanizam koordinacije aktivnosti u okviru nadležnih organa i ustanova i među njima u sprečavanju nasilja u porodici.

Takvom povezanošću komuniciranja, koje prožima i sve ostale faze rukovođenja – planiranje, organizovanje i kontrolu (Subošić, 2017: 135; Stevanović, 2016: 283–284) i koordinaciju aktivnosti nadležnih organa i ustanova u sprovođenju Zakona, neposredno se doprinosi njihovoj *integraciji* i *kooperaciji*, a time i postizanju *sinergijskih efekata* njihovog zajedničkog delovanja u sprečavanju nasilja u porodici, zaštiti žrtava i podršci žrtvama tog nasilja.

Pored toga što se i elementi *standardizacije*, kao jednog od mehanizama koordinacije, implicitno prepoznaju u Zakonu, opravdana potreba za kon-

²⁶ *Lica određena za vezu* imenuju nadležni rukovodioci: 1) u područnim policijskim upravama (iz reda nadležnih policijskih službenika), 2) u osnovnim i višim javnim tužilaštvima i sudovima i 3) u centrima za socijalni rad (Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/2016, član 24).

²⁷ *Grupa za koordinaciju i saradnju* se obrazuju za područje mesne nadležnosti svakog osnovnog javnog tužilaštva i čine je predstavnici: osnovnog i višeg javnog tužilaštva, policijske uprave i centra za socijalni rad – dakle, bez predstavnika suda (Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/2016, čl. 25 i 26).

²⁸ Uporediti: Zakon o policiji. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/2016, čl. 27 i 28.

²⁹ *Isto*, član 23, stav 3.

kretnom standardizacijom interne koordinacije aktivnosti u primeni Zakona među nadležnim i ostalim policijskim službenicima, organizacionim jedinicama i policijskim rukovodiocima nesporno postoji. Taj mehanizam koordinacije podrazumeva, prema autorima *Ekonomске koristi od primene standarda* (2014), usvajanje (na strategijskom, organizacionom nivou) odgovarajuće standardne operativne procedure, s ciljem da se njihovom primenom postupanje ujednači (standardizuje) i time učini efektivnijim i efikasnijim, s jedne strane, i objektivnim i uporedivim, s druge strane.

Standardnim operativnim *procedurama* propisuju se faze (koraci) i/ili uloge u nekom organizacionom procesu. Tako se, na primer, standardnom procedurom za primenu Zakona može propisati postupanje: 1) svih policijskih službenika u prepoznavanju i prijavljivanju nasilja u porodici, 2) dežurne službe nakon prijave nasilja u porodici, 3) policijske patrole na mestu izvršenog nasilja, 4) nadležnog policijskog službenika nakon prijave nasilja i 5) policije tokom trajanja privremenih mera izrečenih mogućem učiniocu nasilja. Radi njihove lakše i ujednačenije primene, standardne operativne procedure obično obuhvataju i odgovarajuće obrasce, koji se koriste u primeni Zakona.

Pored koordinacije, komuniciranja i standardizacije, kvalitetu vođenja posebno doprinosi *motivacija*, kao proces u kojem se težnje organizacije da ostvari svoje (organizacione) ciljeve povezuju s težnjama zaposlenih da ostvare svoje (lične) ciljeve (Stevanović, 2016). Uprkos tome što zastupljenost motivacije u Zakonu nije indikovana, opravdana potreba za primenom nekih od poznatih teorija – modela motivacije u policiji, realno postoji. Tim teorijama pripadaju, na primer, Adamsova teorija jednakosti (Adams, 1963: 422–436), Vrumova teorija pravičnosti (Vroom, 1964) ili Latamova i Lokova teorija postavljanja ciljeva (Latham & Locke, 1979: 68–80). Značaj motivacije se ogleda u tome što je ona faktor učinka odnosno rezultata rada policijskih službenika – što bolja motivacija, to veći učinak i obrnuto, kako na individualnom i grupnom tako i na organizacionom nivou (Subošić & Nešić, 2017: 1–17).

4. Zastupljenost kontrole u Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici

Da bi sprovođenje Zakona dalo očekivane rezultate (efekte i ishode), neophodno je kontrolisati, analizirati i vrednovati aktivnosti nadležnih organa i ustanova. U najopštijem smislu, pod pojmom *kontrole* (praćenje,³⁰ nadgleda-

³⁰ Termin „praćenje“ (nadgledanje, monitoring) koristi se u ovom delu rada za označavanje jednog od oblika kontrole realizacije planiranih aktivnosti, za razliku od istog termina koji se, u prvom delu ovog rada, koristi za označavanje kontinuiranog uvida u stanje u određenoj oblasti bezbednosti.

nje, monitoring) realizacije tih aktivnosti podrazumevaju se proveravanje da li se planirane vrednosti ostvaruju i preduzimanje korektivnih mera ukoliko se one ne ostvaruju, pri čemu proveravanje podrazumeva merenje i upoređivanje ostvarenih rezultata s planiranim (očekivanim) rezultatima (ciljevima, efektima). Na taj način, kontrolom se obezbeđuju povratne informacije, na osnovu kojih se ocenjuje valjanost preduzetih mera i donose odluke o korektivnim merama kojima se umanjuju eventualne devijacije između planiranih i ostvarenih vrednosti. Time se, pored ostalog, utiče na promene u planskim, naredbodavnim, izveštajnim i evidencionim dokumentima, u odgovarajućim propisima, organizacionoj strukturi i u obuci zaposlenih (Stevanović, 2016).

Zastupljenost kontrole aktivnosti u sprečavanju nasilja u porodici eksplicitno je indicirana jedino odredbom Zakona koja propisuje da Vlada obrazuje *Savet za suzbijanje nasilja u porodici*, čija su ovlašćenja da prati primenu Zakona i poboljšava koordiniranje i delotvornost sprečavanja nasilja u porodici i zaštitu žrtava tog nasilja.³¹ Pored toga, u Zakonu je implicitno indicirano i pravo nadležnih sudova da, u postupku na predlog tužilaca za produženje hitnih mera, kontrolišu zakonitost postupanja nadležnih policijskih službenika u proceni rizika od nasilja u porodici i u izricanju hitnih mera mogućem učiniocu tog nasilja u svakom prijavljenom slučaju.

Uprkos tome što njena eksplicitna zastupljenost u Zakonu nije indicirana, kontrola (monitoring) rada organa i ustanova nadležnih za sprečavanje nasilja u porodici od strane nadležnih rukovodilaca, kontrolnih organa i drugih subjekata interne i eksterne kontrole izuzetno je važna za uspešno sprovođenje Zakona. Jedino ograničenje tih subjekata u procesu kontrole podrazumeva da oni ne mogu meritorno odlučivati o zakonitosti odluka nadležnih policijskih službenika u vezi s procenom rizika i izrečenim hitnim merama. To ograničenje se zasniva na činjenici da izvorno zakonsko pravo na odlučivanje o tim pitanjima imaju jedino nadležni policijski službenici a ne i kontrolni organi.

Kao i u ostalim poslovima bezbednosti, unutrašnja kontrola rada policije u sprečavanju nasilja u porodici realizuje se kao: 1) kontrola rukovodilaca, 2) institucionalna kontrola – koju u policiji sprovodi *Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova*, i 3) samokontrola, koju realizuje svaki policijski službenik u odnosu na sopstveni rad i doprinos sprečavanju nasilja u porodici. Pored prethodno navedene kontrole vladinog Saveta za suzbijanje nasilja u porodici,³² spoljašnja kontrola, s druge strane, realizuje se kao: 1) skupštinska, vladina i sudska kontrola i 2) kontrola nezavisnih tela i javnog mnjenja (Stevanović, 2016).

31 Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/2016, član 35.

32 *Isto*, član 35.

*Analiza rada policije u suzbijanju nasilja u porodici nije implementirana u Zakon. Uprkos tome, nesporna je neophodnost da se ta rukovodeća aktivnost realizuje na dnevnom, sedmičnom, mesečnom i godišnjem nivou, pre svega s ciljem učenja na sopstvenom iskustvu (Jaško *et al.*, 2014). Na drugoj strani, s ciljem učenja na iskustvima drugih (Subošić, 2017: 8-9), postoji i nesporna potreba za povremenom analizom saradnje policije s drugim organima i ustanovama nadležnim za sprečavanje nasilja u porodici, koja takođe nije indikovana u odredbama Zakona.*

Tako usmereno učenje, zasnovano na sopstvenom i tuđem iskustvu, ima za cilj da omogući da pozitivno iskustvo postane deo buduće prakse a da se negativno iskustvo izbegne u budućem postupanju policije. Pored toga, analiza rada i saradnje policije s drugim subjektima realizuje se i u funkciji *vrednovanja* (ocenjivanja) rada i nagrađivanja učinka – uspeha, a time i u funkciji motivacije policijskih službenika za budući efektivniji i efikasniji rad u sprečavanju nasilja u porodici.

Tako određena analiza rada podrazumeva korišćenje podataka iz prošlosti, ali je suštinski usmerena ka kvalitetnijem postupanju policije u budućnosti. Kao osnovni izvor podataka za analizu koriste se Zakonom utvrđene elektronske evidencije o nasilju u porodici, o izricanju i izvršenju hitnih mera, kao i o izvršenju mera zaštite od nasilja u porodici.³³ Podaci iz tih evidencija se istovremeno koriste za praćenje i procenjivanje stanja i tendencija u oblasti nasilja u porodici, čime se kontrola, kao poslednja faza, faktički povezuje s planiranjem kao prvom fazom procesa rukovođenja sprečavanjem tog nasilja.

Zaključci

Sintezom rezultata sprovedenog istraživanja može se zaključiti da su ključni sadržaji planiranja, organizovanja, vođenja i kontrole, kao teorijski utvrđenih funkcija rukovođenja, u značajnom obimu ali ne i u potpunosti, eksplicitno ili implicitno, zastupljeni u Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici.

Kao najznačajniji od sadržaja rukovođenja zastupljenih u Zakonu, istraživanjem su identifikovani: 1) opšti ciljevi i načini sprečavanja nasilja u porodici – *kao sadržaji planiranja*; 2) specijalizovana obuka nadležnih policijskih službenika, subjekti nadležni za primenu Zakona i mehanizmi njihove međusobne saradnje – *kao sadržaji organizovanja*; 3) opšte procedure i pravila obavezne koordinacije aktivnosti i komuniciranja među subjektima nadležnim za sprovođenje Zakona – *kao sadržaji vođenja*, i 4) nadležnost *Saveta za suzbijanje nasilja u porodici* kao organa Vlade za praćenje primene Zakona, kao

³³ Isto, član 32.

i nadležnost sudova u kontroli postupanja nadležnih policijskih službenika u sprečavanju nasilja u porodici – *kao sadržaji kontrole*.

Najznačajniji sadržaji rukovođenja čija zastupljenost u Zakonu istraživanjem nije indikovana, uprkos njihovom izuzetnom značaju i opravdanoj potrebi da budu zastupljeni u praksi primene Zakona, odnose se: 1) na primenu odgovarajućih naučnih metoda predviđanja i uključivanje aktivnosti sprečavanja nasilja u porodici u periodične planove rada policije – *kao sadržaje planiranja*; 2) na kontinuiranu obuku policijskih službenika i rukovodilaca, standardizaciju njihovog postupanja i režima njihovog rada i pripravnosti, kao i na strukturno prilagođavanje policije potrebama primene Zakona i na jačanje profesionalnog integriteta policijskih službenika – *kao sadržaje organizovanja*; 3) na komuniciranje i standardizaciju kao mehanizme interne koordinacije aktivnosti među nadležnim i ostalim policijskim službenicima i na njihovu radnu motivaciju – *kao sadržaje vođenja*, i 4) na internu i eksternu kontrolu rada, na periodične analize rada i na vrednovanja rada policijskih službenika i njihove saradnje sa ostalim subjektima sprečavanja nasilja u porodici – *kao sadržaje kontrole*.

Tako sintetizovani rezultati istraživanja ukazuju na opravdanu potrebu i na mogućnost da se doktrina i praksa u oblasti sprečavanja nasilja u porodici, pored primene sadržaja rukovođenja zastupljenih u Zakonu, unaprede i primenom sadržaja planiranja, organizovanja, vođenja i kontrole, koji u Zakonu nisu zastupljeni. U tom smislu, rad može biti koristan za unapređenje rada nadležnih organa i ustanova u oblasti sprečavanja nasilja u porodici.

Literatura

1. Adams, S. (1963). Toward an understanding of inequity. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67(5): 422–436.
2. *Ekonomске koristi od primene standarda*. (2014). Beograd: Institut za standardizaciju Srbije.
3. Gachter, S., Nosenzo, D., Renner, E., & Sefton, M. (2012). Who makes a good leader? Cooperativeness, optimism, and leading by example. *Economic Inquiry*, 50: 953–967.
4. Heath, C., & Staudenmayer, N. (2000). Coordination neglect: how lay theories of organizing complicate coordination in organizations. *Research in Organizational Behavior*, 22: 153–191.
5. Jaško, O., Čudanov, M., Jevtić, M., & Krivokapić, J. (2014). *Projektovanje organizacije*. Beograd: Fakultet organizacionih nauka.

6. Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. *Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori*, br. 012/13.
7. Latham, G. P., & Locke, E. A. (1979). Goal-setting: a motivational technique that works. *Organisational Dynamics*, Autumn 1979: 68–80.
8. Lewis, P. V. (1980). *Organizational communication: the essence of effective management*. Columbus: Grid Publishing.
9. Luthans, F. (1989). *Organizational behavior*. New York: McGraw-Hill.
10. Mintzberg, H. (1979). *Structuring of organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
11. *Obrazloženje Zakona o sprečavanju nasilja u porodici*, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2675-16%20lat.pdf (25. 11. 2017).
12. Savić, S., & Stanković, M. (2012). *Teorija sistema i rizika*. Beograd: Akademska misao.
13. *Srpski standard – SRPS A.L2.003*. (2017). Beograd: Institut za standardizaciju Srbije.
14. Subošić, D. (2017). *Organizacija i poslovi policije*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
15. Subošić, D., & Nešić, M. (2017). Koncept upravljanja učinkom u policijskoj organizaciji. U: Dane Subošić i dr. (urednici), *Upravljanje policijskom organizacijom u sprečavanju i suzbijanju pretnji bezbednosti u Republici Srbiji* (str. 1–17). Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
16. Subošić, D., & Stevanović, O. (2018). Implemenacija teorije rizika u Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. *Kultura polisa*, 15(35): 319–330.
17. Subošić, D., Stevanović, O., Mijalković, S., Popović, B., Zekavica, R., Ivanović, Z., Kekić, D., Mladan, D., Vuković, S. & Ljuština, A. (2016). *Procena rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja: priručnik za obuku*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
18. Stevanović, O. (2016). *Bezbednosni menadžment*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
19. Stoner, J., Friman, E. & Gilbert, D. (2002). *Menadžment*. Beograd: Želind.
20. Tsai, W. (2002). Social structure of “coopetition” within a multiunit organization: coordination, competition, and intraorganizational knowledge sharing. *Organization Science*, 13(2): 179–190.
21. Vroom, V. H. (1964). *Work and motivation*. New York: Wiley.
22. Whetstone, T. S. (2001). Measuring the impact of a domestic violence coordinated response team. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24(3): 371–398.

23. Wolbers, J., Boersma, K. & Groenewegen, P. (2017). Introducing a fragmentation perspective on coordination in crisis management. *Organization Studies*, 1–26, DOI: 10.1177/0170840617717095.
24. Zakon o policiji. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/2016.
25. Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/2016.

DISTRIBUTION OF MANAGEMENT FUNCTIONS IN THE LAW ON PREVENTION OF DOMESTIC VIOLENCE

Obrad Stevanović

Dane Subošić

Dalibor Kekić

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Summary: The current Law on Prevention of Domestic Violence in the Republic of Serbia has been adopted with the aim to regulate organization and conduct of state bodies and institutions in a general and unique manner and enable in this way efficient prevention of domestic violence as well as provide urgent, timely and effective protection and support to victims of that violence. Starting from this point, the paper deals with the following question: are the contents of theoretically determined managerial functions in the police represented in the Law on Prevention of Domestic violence, to what extent and in what way?

As the most important management contents that are represented in the Law, the results of such a focused research have been identified in the paper as well: 1) general goals and ways of preventing domestic violence; 2) bodies and institutions in charge of implementing the Law; 3) specialized training of police officers, and 4) general procedures and rules for mandatory coordination of activities between bodies and institutions in charge of implementing the Law. The most important contents of planning, organization, management and control, whose distribution in the Law by research is not indicated, despite the justified need for them

to be distributed in the practice of applying the Law, refer to: 1) the application of appropriate scientific methods of forecasting; 2) the inclusion of the activities of preventing domestic violence into periodic police work plans; 3) standardization of the treatment and the working methods of police officers; 4) strengthening of their professional integrity; 5) their motivation for work; 6) and evaluating their work in preventing domestic violence.

Keywords: prevention of violence, family, planning, organization, coordination, control.