Доц. др Дејан ЛАБОВИЋ*

Факултет за дипломатију и безбедност, Београд,

Доц. др Жарко БРАКОВИЋ**

Факултет за дипломатију и безбедност, Београд,

ДОИ: 10.5937/bezbednost2002069L

УДК: 334.728:351.759]:340.134(497.11)

Прегледни научни рад

Примљен: 8. 2. 2019. године

Ревизија: 9. 2. 2020. године

Датум прихватања: 5. 8. 2020. године

Капацитети формалних и неформалних средстава контроле приватног обезбеђења у Србији

Апстракт: У савременом друштву, с развојем технологије и општим повећањем свих облика људског деловања, неоспорно се намеће питање безбедности као основног предуслова функционисања и развоја појединца, државе и целокупног друштва. У таквој ситуацији, с обзиром да је друштво константно изложено нарушавању хармоније од стране оних који себи дају за право да угрожавају безбедност осталих, који поштују правне норме друштва у којем живе, заједничка преокупација сваког друштва је одржавање оптималног стања безбедности учешћем свих актера безбедности. С обзиром да је безбедност веома осетљиво питање, које захтева учешће различитих актера и искључује ексклузивност права на услуге, јавља се све већа потреба за приватизацијом послова безбедности, са њиховим нормативним уређењем, јер је легислатива основ и гаранција деловања свих субјеката друштва. То указује да приватна безбедност мора бити нормативно уређена као адекватан систем заштите, у коме контролно-надзорни механизам представља гарант пуне професионализације безбедносних услуга, поштовања слобода и права и границе деловања и одговорности њених субјеката. У раду су анализирана актуелна нормативна полазишта контроле и надзо-

* labovicdejan@gmail.com

** zarko964@hotmail.com

ра приватног обезбеђења у Србији, као једне од компоненти приватне безбедности. Након уводних разматрања и појмовног одређења контроле и надзора у приватном обезбеђењу Републике Србије, представљене су врсте контроле и надзора приватног обезбеђења у Србији, с посебним освртом на формална и неформална средства контроле приватног обезбеђења. Такође, у закључним разматрањима указано је на значај и улогу контролно-надзорне функције у сектору приватне безбедности, узимајући у обзир околности садашњег функционисања субјеката приватног обезбеђења и почетак примене одредаба актуелног Закона о приватном обезбеђењу Републике Србије.

Кључне речи: *приватна безбедност, приватно обезбеђење, контрола, надзор, субјекти приватног обезбеђења.*

Увод

У савременом друштву, приватно обезбеђење као компонента приватне безбедности представља веома распрострањен и значајан тренд у области опште и националне безбедности друштва. Тако је било посебно након завршетка Хладног рата и после 11. септембра 2001. године. Наиме, живимо у епохи у којој се на глобалном нивоу проблеми безбедности мање решавају, а више превазилазе генерисањем других проблема (корупција и тероризам као заједнички проблеми свих), због чега се отварају питања безбедности и слободе као људске потребе. У таквој ситуацији приватно обезбеђење представља важан сегмент за остваривање људских потреба и корпоративних интереса у размерама гарантованих права и стања националне безбедности.

У пракси се приватно обезбеђење као компонента приватне безбедности најчешће односи на приватне безбедносне услуге, које на комерцијално-уговорној основи пружају регистровани приватни провајдери безбедности, с циљем обезбеђења и заштите личне, пословне и јавне имовине, као и вредности која се штити од неовлашћеног приступа и нарушавања дефинисаног режима рада, при чему, истовремено, такве безбедносне услуге нису законским прописима предвиђене као послови и задаци јавног сектора безбедности.

Најновији трендови указују да безбедносне услуге приватних провајдера убрзано расту у развијеним и транзиционим друштвима, а нарочито у конфликтним и постконфликтним друштвима, где се осећа потреба за све већом додатном заштитом од оне коју држава може пружити.

У Србији, приватна безбедност као феномен релативно је новијег датума и оптерећена је друштвено-економским стањем државе и доскорашњом правном нерегулисаношћу. Такође, приватно обезбеђење као компонента приватне безбедности и грана опште безбедности Србије, примарно је у надлежности субјеката приватног обезбеђења, који су регистровани и лиценцирани као правна лица и предузетници.

Област приватног обезбеђења у Србији данас је нормативно уређена системским Законом о приватном обезбеђењу (Службени гласник Републике Србије, бр. 104/13, 42/15 и 87/18), са низом подзаконских прописа, у складу са којима субјекти приватног обезбеђења своју функцију остварују сходно прописаним овлашћењима и потребама заштите различитог интереса, од индивидуалног, корпоративног до јавног, на комерцијално-уговорној основи. Истовремено, Закон о приватном обезбеђењу обезбеђује двојак контролно-надзорни механизам: *екстерни*, непосредно од стране законом прописаних јавних органа и посредно, од стране осталих актера друштва; *интерни*, на нивоу правног лица, односно на основу интерних аката самих субјеката приватног обезбеђења и на нивоу самог сектора приватног обезбеђења, кроз поштовање професионалних стандарда и разне видове саморегулације.

Појам и врсте средстава контроле приватног обезбеђења у Србији

У теорији се појам „контроле“ превасходно дефинише као корисна појединачна активност у свим сегментима друштва, чији је циљ идентификација резултата радног процеса формалних и неформалних субјекта и органа, према утврђеним формама, а који је претходно прописима дефинисан у виду њихових редовних и ванредних послова и задатака. У том контексту, контрола се састоји од три фазе: у првој се сагледава планирано и реализовано, у дру-

гој се врши извођење нађеног стања, а у трећој се предузимају одговарајуће интервенције, у зависности од тога да ли је резултат контроле позитиван или негативан (Томић, 2002: 71–73).

С друге стране, у односу на појам контроле, појам надзора обухвата сагледавање планираних активности субјекта у континуитету, кроз свакодневно реализовање редовних послова и задатака, и без претходно утврђене форме, док је контрола једнократна или виšekратна активност и саставни део укупног надзора субјекта (Томић, 2002: 74). У пракси, надзор може бити: 1. Струковни, који унутар система приватног обезбеђења врше струковне асоцијације; 2. инспекцијски, који у приватном обезбеђењу реализују законским прописима дефинисани државни органи (МУП, посебно формиран инспекцијски органи) с циљем спречавања и сузбијања незаконитог рада субјекта приватног обезбеђења, као и спречавања нелојалне конкуренције на тржишту безбедносних услуга; 3. управни, који се одвија унутар привредног друштва, с циљем праћења примене безбедносних и заштитних мера у општем функционисању друштва.

С аспекта субјекта који врше контролу приватног обезбеђења, данас је уобичајено да се она реализује:

- формалним спољашњим средствима од стране субјекта јавног сектора (парламентарна контрола, контрола владе, судска контрола и контрола тужилаштва), на основу њихових законских овлашћења, чији је карактер репресиван, са дефинисаним санкцијама; најчешће су то Министарство правде или Министарство унутрашњих послова;
- формалним унутрашњим средствима контроле (хијерархијска контрола, дисциплинска одговорност и интерни контролни органи) комбинованог усмеравајућег и репресивног карактера;
- неформалним спољашњим средствима контроле, од стране других друштвених субјекта корективног карактера (удружења, интересне групе, медији, јавно мњење);
- неформалним унутрашњим средствима контроле регистрованих привредних субјекта, кроз различите облике контроле синдиката, самоконтроле и интерперсоналне контроле, усмеравајућег и корективног карактера, најчешће од стране посебне службе за контролу или менаџмента привредног друштва (Тамбурић, 2005: 113).

Посебан сегмент контроле у сектору приватног обезбеђења представља контрола унутар великих производних и пословних система, коју реализују посебно формиран органи унутар система обезбеђења и заштите (они су скоро увек део топ менаџмента), у складу с прописима тих система (Стевановић, 2003: 34). Такав вид контроле обухвата увид и извештавање о стању безбедног функционисања свих унутрашњих јединица система, по утврђеним критеријумима вршења контроле (Ouchi, 1979: 833–838). То је редовна или ванредна активност с циљем континуираног праћења реализације производног процеса система, ради отклањања свих врста евентуалних угрожавања (Mockler, 1984: 2).

У суштини, ова контрола обухвата увид у спровођење законом дефинисаних мера из области безбедности и здравља на раду, заштите од пожара, ношења и чувања оружја и муниције, производње и промета опасних материја и др.

Екстерна формална средства контроле приватног обезбеђења

У теорији се истиче да екстерну контролу у систему приватног обезбеђења најчешће врше: скупштински одбори или тела надлежна за одбрану или безбедност (тзв. парламентарна контрола) и посебно предвиђене комисије унутар Владе, суда и тужилаштва (Born, 2007: 6–7).

Парламентарна контрола представља проверавање законитости поступања субјекта приватног обезбеђења са становишта јавног интереса. У пракси, парламентарна контрола система приватног обезбеђења остварује се на два начина: доношењем кровних законских прописа о организацији и функционисању система приватног обезбеђења (непосредно од стране парламента) и кроз одлуке и извештаје одговарајућих скупштинских одбора и тела за безбедност и унутрашње послове, образованих унутар националног парламента.

Контрола система приватног обезбеђења од стране владе, у већини земаља најчешће се реализује преко посебних организационих јединица Министарства унутрашњих послова, Министарства правде, Министарства државне управе, Министарства финансија и Министарства трговине. То се чини у складу са законским прописима који правно уређују организацију и функционисање сва-

ког Министарства понаособ, кроз уређење и доношење одговарајуће подзаконске регулативе за функционисање субјеката приватног обезбеђења, издавање различитих дозвола, одобрења, изрицања мера и др. (Томић, 2002: 157).

Судска контрола система приватног обезбеђења остварује се кроз изрицање одговарајућих судских одлука у поступку кривичног и прекршајног одлучивања по пријавама надлежних државних органа и менаџмента привредних друштва, а у вези са поступањем субјеката приватног обезбеђења.

Контрола система приватног обезбеђења од стране тужилаштва различитих нивоа реализује се кроз предузимање законских активности у случајевима кривичног и прекршајног гоњења запослених у субјектима приватног обезбеђења. Контролна функција тужилаштва иде и корак даље, кроз издавање различитих налога субјектима привредног друштва у вези с предузимањем одговарајућих мера идентификовања и документовања одређене недозвољене делатности.

Интерна формална средства контроле приватног обезбеђења

Интерна формална средства контроле приватног обезбеђења реализују се унутар субјеката приватног обезбеђења (регистрованих привредних друштава) на неколико начина: као хијерархијска контрола запосленог особља, затим кроз рад интерних контролних органа за различите облике редовне и ванредне унутрашње контроле, као и путем различитих врста дисциплинске одговорности за дисциплинске грешке и преступе.

Хијерархијска контрола у приватном обезбеђењу представља облик хоризонталне редовне или ванредне контроле ниже инстанце. Обавља се према посебно дефинисаној форми реализације, од стране менаџмента или стручних органа регистрованог привредног друштва за пружање приватних безбедносних услуга. Спроводи се у редовним и ванредним ситуацијама по предвиђеној службеној процедури или по представи незадовољног лица, с циљем увида у стање, обавештења и разговора са особљем, као и отклањања неправилности и корекције поступања одговарајуће инстанце (Пусић, 1989: 148).

Овај вид унутрашње контроле у приватном обезбеђењу представља посебан облик контроле особља у привредним друштвима. Он омогућава откривање повреде радне дисциплине, која је дефинисана унутрашњим прописима. Обављају је посебно формиране комисије и органи унутар привредног друштва, у зависности од типа привредног друштва које се бави пружањем безбедносних услуга.

Интерни контролни органи у приватном обезбеђењу представљају вид стручне, посебне унутрашње контроле законитости поступања већих привредних друштва која се баве пружањем приватних безбедносних услуга. Тај вид контроле предвиђен је за све редовне и ванредне облике контроле запосленог особља, са директном одговорношћу менаџменту привредног друштва.

Екстерна неформална средства контроле

Екстерна контрола система приватног обезбеђења представља испитивање функционисања приватног обезбеђења с аспекта друштвене прихватљивости и оправданости, као и исправности и законитости поступања запосленог особља приликом пружања различитих безбедносних услуга заинтересованим странама. Спроводи се кроз различите активности јавног мњења, интересних група и удружења, невладиног сектора, а посебно преко јавног мњења (Born, 2007: 6–7).

Контрола система приватног обезбеђења од стране јавног мњења, представља један од најзначајнијих видова контроле приватног обезбеђења, паралелно са облицима екстерне формалне контроле, при чему на тај значај највише утиче степен развоја демократије једног друштва у свим сегментима. Тиме, овај вид контроле поседује специфичност у односу на остале видове контроле у приватном обезбеђењу, изражену у транспарентном утицају на носиоце јавног сектора безбедности и јавно мњење у целини.

Медијска контрола система приватног обезбеђења представља допунски контролни механизам јавног мњења и огледа се у транспарентном праћењу свих облика активности субјеката приватног обезбеђења у друштву. Њен највећи значај је видљив у истовременом информисању и утицају на широке и различите

популације у друштву, у вези с незаконитим и противправним радњама особља у систему приватног обезбеђења.

Медијска контрола приватног обезбеђења у примени може имати позитивне ефекте (заштита права и слобода грађана и др.), као и негативне (неовлашћено прикупљање података о личности, ометање истраге и др) (Игњатовић, 2008: 170).

Контрола система приватног обезбеђења од стране невладиног сектора реализује се активностима разних асоцијација, организација, удружења и покрета за заштиту слобода и права лица путем средстава информисања, панел дискусија и конференција, који се образују у складу са позитивним прописима у демократском друштву, где је слобода мишљења и говора на завидном нивоу.

Интерна неформална средства контроле

Интерна неформална контрола у приватном обезбеђењу представља специфичан облик интерне контроле субјекта приватног обезбеђења од стране: 1. професионалних синдиката и асоцијација на нивоу сектора приватног обезбеђења, које су оформили или од сами субјекти приватног обезбеђења или запослени унутар субјекта, 2. различитих облика самоконтроле и 3. интерперсоналне контроле образованих унутар самих субјекта приватног обезбеђења.

Синдикалне и професионалне асоцијације контролу приватног обезбеђења реализују кроз своје професионалне и струковне активности у области заштите права, ширења професионалне етике и професионализма у раду, као и стручног усавршавања запослених лица, у складу са важећим стандардима у сектору приватног обезбеђења. Већина синдикалних и професионалних асоцијација у сектору приватног обезбеђења образују се у оквиру професионалних или струковних удружења према врсти услуга које пружају, на нивоу субјекта приватног обезбеђења или у оквиру синдиката на територијалном принципу, на нивоу запослених лица у сектору приватног обезбеђења (Кавран, 1998: 10).

Самоконтрола као специфичан вид контроле у приватном обезбеђењу образује се у оквиру самих субјекта приватног обезбеђења у форми планираних активности пружања безбедносних

услуга. Наиме, самоконтрола подразумева праћење сопствених ефеката активности пружања услуге, непосредно од стране запосленог лица у субјекту приватног обезбеђења, кроз форме усвајања професионалне културе, система оцењивања, одговорности и напредовања (Милосављевић, 1997: 337).

Интерперсонална контрола у приватном обезбеђењу представља облик интерне контроле унутар већих субјекта приватног обезбеђења кроз активности међусобне контроле више унутрашњих тимова, које карактерише солидарна одговорност свих за пропусте у раду било ког члана тима у субјекту (Кавран, 1998: 11).

Правни оквир контроле и надзора приватног обезбеђења у Србији

Одредбама Закона о приватном обезбеђењу Републике Србије (Службени гласник Републике Србије, бр. 104/13, 42/15 и 87/18) дефинисане су форме и органи контроле субјекта приватног обезбеђења. Наведено је да Министарство унутрашњих послова врши контролу предвиђених услова и издаје различите лиценце за делатности приватног обезбеђења, односно решењем одузима лиценцу услед престанка законских услова за делатност.

У том контексту, Министарство унутрашњих послова контролира субјекта приватног обезбеђења реализује преко своје надлежне организационе јединице. Оно између осталог одлучује о:

- испуњености радних и техничких услова за држање, ношење и складиштење ватреног оружја;
- психофизичкој оспособљености лица за руковање оружјем;
- процесу едукативне оспособљености запослених;
- законитости примене овлашћења приликом пружања различитих безбедносних услуга;
- давању сагласности или забрани вршења послова регистрованих облика приватног обезбеђења;
- мерама и роковима за отклањање неправилности у раду; у тим случајевима доноси појединачне интерне акте.

Специфичан вид контроле субјекта приватног обезбеђења предвиђен је одредбама Закона о приватном обезбеђењу, којим се

министру унутрашњих послова даје законско право да својим појединачним актом формира Стручни савет за унапређење приватног обезбеђења и јавно-приватног партнерства у сектору безбедности. Притом, професионална удружења субјеката приватног обезбеђења и индивидуалних предузетника за послове приватног обезбеђења предлажу министру унутрашњих послова свог кандидата за члана Стручног савета за унапређење приватног обезбеђења (члан 75 Закона о приватном обезбеђењу Републике Србије).

Закључна разматрања

Изложени аспекти формалних и неформалних средстава контроле приватног обезбеђења у Србији указују на комплексност контролно-надзорног механизма и широк спектар екстерних и интерних субјеката контроле и надзора приватног сектора обезбеђења, који се у великој мери ослањају на координацију јавног и приватног сектора безбедности. У најширем смислу, захваљујући одредбама системског Закона о приватном обезбеђењу и појединим одредбама осталих основних прописа у сектору безбедности, Србија убрзано напредује у изградњи система одговорности и инструмената у сектору безбедности.

Кључни непосредни актери екстерног и интерног контролно-надзорног механизма приватног обезбеђења Србије јесу:

- Народна скупштина, са својим одборима за одбрану и унутрашње послове;
- Министарство унутрашњих послова Владе Републике Србије, чија је контролна улога у пракси још увек само делимично разрађена;
- различити инспекцијски органи појединих Министарства;
- заинтересована лица – појединци и правна лица, на основу комерцијално-уговорне сарадње;
- унутрашњи интерни органи регистрованих субјеката приватног обезбеђења;
- професионални и струковни синдикати запослених лица и субјеката приватног обезбеђења,
- медији и јавно мњење.

Анализом контролно-надзорног механизма приватног обезбеђења у Србији може се закључити да сваки безбедносни субје-

кт, сагласно циљевима и специфичним околностима у којима обавља своје редовне активности, на релативно оригиналан начин остварује функцију контроле и надзора субјеката приватног обезбеђења. Зато су адекватна и континуирана контрола и одговорност носиоца безбедносних услуга нужне и неопходне, а превасходно са аспекта заштите људских права и развоја демократије.

Генерално, контрола и надзор приватног обезбеђења у Србији налазе се на узлазној путањи. Носиоци активности располажу профилисаним механизмима контроле и надзора, чији би се обухват и ефекти могли још значајније унапредити, уз стално јачање координације јавног и приватног сектора безбедности. Свако одустајање од било које врсте мониторинга у области приватног обезбеђења, представља потенцијалну опасност по имовину, лица и производне процесе који се штите активностима субјеката приватног обезбеђења.

Литература

1. Born, H. L. I. (2007). Democratic Accountability of Intelligence Services, *Policy Paper No 19*, DCAF, Geneva.
2. Дапчевић-Марковић, Љ. (2010). *Право приватне безбедности*, Факултет за пословни менаџмент, Бар.
3. *Закон о приватном обезбеђењу Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 104/13, 42/15 и 87/18.
4. Игњатовић, Ђ. (2008). *Криминологија*, Службени гласник, Београд.
5. Кавран, Д. (1998). Промене у јавној управи, *Правни живот*, 47(10).
6. Кесић, З. (2009). *Приватни сектор у контроли криминалитета*, Досије студио, Београд.
7. Ouchi, G. W. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms, *Management Science*, Vol. 25, Issue 9, INFORMS, Catonsville MD.
8. Милосављевић, Б. (1997). *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд.
9. Mockler, J. R. (1984). *The Management Control Process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs NY.

10. Pusić, E. (1989). *Nauka o upravi*, Narodne novine, Zagreb.
11. Стевановић, О. (2003). *Руковођење у полицији*, Полицијска академија, Београд.
12. Тамбурић, Ј. (2005). Контрола као функција управљања, *Војно дело*, 57(1): 113-127.
13. Томић, З. (2002). *Управно право – систем*, Службени лист СЦГ, Београд.

Capacities of Formal and Informal Means of Controlling Private Security in Serbia

Abstract: *In contemporary society, given the development of technologies and the general increase in all forms of human activity, the issue of security is indisputably posed as a basic precondition for the functioning and development of the individual, the state and the entire society. In such a situation, since society is constantly exposed to harmful effects produced by those who give themselves the right to jeopardize the safety of others, who respect the legal norms of the society in which they live, the common preoccupation of every society is to maintain the optimum state of security through participation of all security actors. Given that security is a very sensitive issue, which requires the participation of different actors and excludes the exclusivity of the right to services, there is an increasing need for privatization of security operations, with normative regulation thereof, because the legislation is the basis and guarantee of operation of all the entities within the society. The above indicates that private security must be normatively regulated as an adequate system of protection, where the control and surveillance mechanism is a guarantor of full professionalization of security services, respect for the freedoms and rights and the limits of the activities and responsibilities of its entities. The paper analyzes the current normative principles of control and supervision of private security in Serbia, as one of the components of private security. After introductory deliberations and conceptual determination of control and supervision in the private security of the Republic of Serbia, the paper elaborates on the types of control and supervision of private security in Serbia, with a special emphasis on formal and informal control and supervision of private security. Also,*

the concluding observations point to the importance and role of the control and supervisory function in the private security sector, taking into account the circumstances of the current functioning of the private security entities and the beginning of the application of the provisions of the current Law on Private Security of the Republic of Serbia.

Keywords: *private security, private security, control, supervision, private security entities.*