



УНИВЕРЗИТЕТ У НОВОМ САДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У НОВОМ САДУ
ДОКТОРСКЕ АКАДЕМСКЕ СТУДИЈЕ ЈАВНО ПРАВО

**Јавно-приватно партнерство у области јавне
безбедности у развијеним земљама са посебним
освртом на Републику Србију**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ментор:

Проф. др Љубомир Стајић

Кандидат:

Ненад Радивојевић, ДЈ 3/2012

Нови Сад, 2019. године

УНИВЕРЗИТЕТ У НОВОМ САДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У НОВОМ САДУ

KLJUČNA DOKUMENTACIJSKA INFORMACIJA

Redni broj: RBR	
Identifikacioni broj: IBR	
Tip dokumentacije: TD	Monografska dokumentacija
Tip zapisa: TZ	Tekstualni štampani materijal
Vrsta rada (dipl., mag., dokt.): VR	Doktorska disertacija
Ime i prezime autora: AU	Nenad Radivojević
Mentor (titula, ime, prezime, zvanje): MN	Dr Ljubomir Stajić, redovni profesor
Naslov rada: NR	Javno-privatno partnerstvo u oblasti javne bezbednosti u razvijenim zemljama sa posebnim osvrtom na republiku Srbiju
Jezik publikacije: JP	Srpski
Jezik izvoda: JI	Srp. / eng.
Zemlja publikovanja: ZP	Republika Srbija
Uže geografsko područje: UGP	Autonomna pokrajina Vojvodina, Novi Sad
Godina: GO	2019.
Izdavač: IZ	Autorski reprint
Mesto i adresa: MA	Trg Dositeja Obradovića 1, 21000 Novi Sad
Fizički opis rada: FO	(broj poglavlja / stranica / slika / grafikona / referenci / priloga) Doktorska disertacija ima 8 poglavlja (uvod, zaključak i šest poglavlja u centralnom delu rada), spisak literature i priloge. Ukupan broj stranica je 471, od čega je 412 stranica integralnog teksta. Ukupan broj fusnota je 734. Ukupan broj referenci je 297. Ukupan broj priloga je 5. Ukupan broj tabela je 43, a grafikona 36.
Naučna oblast: NO	Pravo
Naučna disciplina: ND	Sistem bezbednosti

Predmetna odrednica, ključne reči: PO	Sistem nacionalne bezbednosti, javno-privatno partnerstvo, saradnja, javna bezbednost, policija, privatno obezbeđenje
UDK	
Čuva se: ČU	Biblioteka Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu
Važna napomena: VN	Lektor: Milana Mandić
Izvod: IZ	<p>Država danas nije više jedini pružalac usluga bezbednosti, te zbog toga sve veću ulogu i značaj dobija privatni sektor bezbednosti. Do ove pojave su, pre svega, doveli preopterećenost nacionalnih budžeta, kao i određene teškoće sa kojima su se suočavali organi unutrašnje bezbednosti, koji su bili nespremni da adekvatno odgovore na neke nove i savremene bezbednosne probleme. To je, između ostalog, dovelo i do tzv. pojave „privatizacije“ poslova bezbednosti, kojima su se polako sužavali poslovi policije, a paralelno sa tim širili poslovi ali i odgovornost privatnog obezbeđenja.</p> <p>Dugu tradiciju modela odnosa u vidu saradnje i partnerstva između policije i privatnog obezbeđenja nalazimo pre svega u Sjedinjenim Američkim Državama, Kanadi i Velikoj Britaniji, ali isto tako i u pojedinim zemljama Evropske unije. Potreba za uspostavljanjem bližih veza i podizanja saradnje na još viši nivo posebno je intenzivirana nakon katastrofalnih posledica terorističkog napada 11. septembra 2001. godine u Sjedinjenim Američkim Državama. Terorizam, ali i ostali savremeni bezbednosni problemi s kraja 20. i početka 21. veka dale su dodatni impuls daljem približavanju policije i agencija za privatno obezbeđenje.</p> <p>Odnosi između policije i privatnog</p>

obezbeđenja su nužno uslovljeni njihovim statusom, ulogom i funkcijom. Zaštita lične i imovinske bezbednosti građana predstavlja osnov za zajedničko delovanje, a javno-privatno partnerstvo paradigmatu kojom bi se kapaciteti oba sektora iskoristili na najbolji mogući način. Preduslov za zajedničko delovanje će svakako biti pravna regulativa i opšte usvojeni standardi koji će uvažiti interese oba sektora. Navedeno će predstavljati garant kvaliteta usluga koje pružaju licencirane agencije za privatno obezbeđenje. Različite istorijske, društvene, političke, ekonomske, bezbednosne i pravne okolnosti u određenim državama uslovile su različite modele saradnje i partnerstva policije i privatnog obezbeđenja.

Ono što je zajedničko svim državama jeste da se pod javno-privatnim partnerstvom podrazumeva postojanje kooperativnog sporazuma između javnih (lokalnih, regionalnih ili državnih) i privatnih aktera koji se udružuju (razmena ljudskih i materijalnih resursa) kako bi ostvarili zajedničke interese i ciljeve, pri čemu postoji dogovoren stepen ravnopravnosti aktera i jasna raspodela nadležnosti i odgovornosti. Shvaćen na ovaj način, model partnerstva predstavlja i produbljeniji vid saradnje između policije i privatnog obezbeđenja koji pokušava da „pomiri“ stalno prisutne i sporadične antagonističke stavove koji među njima postoje.

Što se tiče stanja odnosa policije i privatnog obezbeđenja u Republici Srbiji, možemo reći da uprkos reformskim promenama u sistemu nacionalne bezbednosti izvršenim nakon 2000. godine, još uvek ne možemo govoriti o postojanju partnerskih odnosa. Tome u prilog govore i dalje prisutni

problemi koji otežavaju ostvarivanje javno-privatnog partnerstva. Da bi se partnerstvo ostvarilo, privatno obezbeđenje će nužno morati da se integriše u sistem nacionalne bezbednosti. To nažalost još uvek nije učinjeno. Samo pravno uređena, planska, organizovana i permanentna saradnja ova dva sektora biće u funkciji ostvarivanja optimalnog stanja bezbednosti u društvu i državi.

Relativno skoro pozitivnopravno regulisanje privatnog obezbeđenja trebalo je, između ostalog, da omogući institucionalizaciju i formalizaciju saradnje sa policijom. Postojeća „saradnja“ je i dalje na izrazito niskom nivou i zastupljena je najviše u oblastima obezbeđivanja javnih skupova i sportskih priredbi. Donošenjem Zakona o privatnom obezbeđenju 2013. godine, Zakona o policiji 2016. godine kao i drugih sistemskih zakona koji uređuju oblasti delovanja policije i privatno obezbeđenja, nisu stvorene pretpostavke koje bi omogućile dalje približavanje dva sektora, njihovu saradnju i na kraju partnerstvo.

Rad je strukturisan u šest celina. U okviru prve tri celine osvrnuli smo se na opšteteorijska pitanja vezana za bezbednost, nacionalnu bezbednost, sistem nacionalne bezbednosti, javnu i privatnu bezbednost. U četvrtom delu smo analizirala iskustva pojedinih razvijenih zemlja u pogledu modela partnerstva, sa ciljem identifikovanja pozitivnih i negativnih aspekata tog odnosa. U petom delu smo se osvrnuli na istorijski razvoj privatne bezbednosti u našoj zemlji i njenu povezanost sa policijom do danas. Takođe, analizirali smo i postojeći pozitivno pravni okvir organizacije i delovanja policije i privatnog

	<p>obezbeđenja kao i javno-privatno partnerstva. Nakon toga smo, uvažavajući iskustva razvijenih zemalja, identifikovali oblasti saradnje u kojim je moguće ostvariti partnerske odnose policije i privatnog obezbeđenja u Republici Srbiji. Takođe, izvršili smo klasifikaciju oblika saradnje, kao i identifikovanje problema koji otežavaju saradnju i partnerstvo.</p> <p>Šesti i poslednji deo rada je posvećen sprovedenom empirijskom istraživanju koje je za cilj imalo utvrđivanje aktuelnog stanja u oblasti privatnog obezbeđenja, u smislu stavova o njihovom odnosu sa policijom, odnosno utvrđivanje oblasti saradnje i partnerstva policije i privatnog obezbeđenja, kao i problema koji otežavaju tu saradnju. U cilju utvrđivanja ličnih stavova i mišljenja službenika obezbeđenja i određenih pripadnika policije, primenjene su dve tehnike u okviru metoda ispitivanja – anketa i intervju. Na kraju, u zaključku smo se posebno osvrnuli na ključne rezultate sprovedenog istraživanja.</p>
Datum prihvatanja teme od strane Senata: DP	12.07.2018.
Datum odbrane: DO	
Članovi komisije: (ime i prezime / titula / zvanje / naziv organizacije / status) KO	<p>Predsednik: Dr Zoran Dragišić, redovni profesor, Fakultet bezbednosti, Univerzitet u Beogradu</p> <p>Član: Dr Ljubomir Stajić, redovni profesor, Pravni fakultet u Novom Sadu, Univerzitet u Novom Sadu.</p> <p>Član: Dr Goran Mandić, vanredni profesor, Fakultet bezbednosti, Univerzitet u Beogradu.</p>

**UNIVERSITY OF NOVI SAD
FACULTY OF LAW**

KEY WORD DOCUMENTATION

Accession number: ANO	
Identification number: INO	
Document type: DT	Monograph documentation
Type of record: TR	Textual printed material
Contents code: CC	Doctoral (Ph.D.) dissertation
Author: AU	Nenad Radivojević
Mentor: MN	Ljubomir Stajić, Ph.D. Full Professor
Title: TI	Public-Private Partnership in the Field of Public Security in Developed Countries with Special Reference to the Republic of Serbia
Language of text: LT	Serbian
Language of abstract: LA	Eng. / srp.
Country of publication: CP	Republic of Serbia
Locality of publication: LP	Autonomous Province of Vojvodina, Novi Sad
Publication year: PY	2019.
Publisher: PU	Author's reprint
Publication place: PP	Trg Dositeja Obradovića 1, 21000 Novi Sad
Physical description: PD	The dissertation contains 8 chapters (introduction, closing remarks and six chapters as a central part of the dissertation), list of references and 5 attachments. It has total of 471 pages of which 412 pages of integral text. Total number of footnotes is 734. Total

	number of references is 297. Total number of tables is 43 and total number of charts is 36.
Scientific field SF	Law
Scientific discipline SD	Security System
Subject, Key words SKW	National security system, public-private partnership, cooperation, public security, police, private security
UC	
Holding data: HD	Library of the Faculty of Law, University of Novi Sad
Note: N	Lector: Milana Mandić
Abstract: AB	<p>The state is no longer the only provider of security services, and because of this, the private security sector is gaining an increasing role and importance. This phenomenon, above all, is led by the overload of national budgets, as well as certain difficulties faced by internal security authorities, who were unwilling to adequately respond to some new and contemporary security issues. This, among other things, has led to the so-called occurrence of "privatization" of security operations, which were slowly narrowing down the work of the police, and in parallel, expanded the tasks as well as the responsibilities of the private security sector.</p> <p>A long tradition of modeling relationships in the form of cooperation and partnership between the police and private security sector is found primarily in the United States, Canada and the United Kingdom, but also in some European Union countries. The need for establishing closer ties and raising the cooperation to an even higher level was particularly intensified following the catastrophic consequences of the September 11, 2001 terrorist</p>

attacks in the United States. Terrorism, as well as other contemporary security problems at the end of the 20th and the beginning of the 21st century, gave further impetus to further relationships between the police and private security agencies.

Relations between police and the private security sector are necessarily conditioned by their status, role and function. The protection of personal and property safety of citizens is the basis for joint action, and public-private partnership is a paradigm that would use the capacities of both sectors in the best possible way. The precondition for joint action will certainly be legal regulations and generally adopted standards that will respect the interests of both sectors. The above will be a guarantee of the quality of services provided by licensed private security agencies. The different historical, social, political, economic, security and legal circumstances in certain countries have led to different models of cooperation and partnership between the police and private security sector.

What is common to all countries is that, under a public-private partnership, it implies the existence of a cooperative agreement between public (local, regional or state) and private actors joining (exchange of human and material resources) in order to achieve common interests and goals, where there is an agreed level of equality of actors and a clear distribution of competencies and responsibilities. Taken in this way, the model of partnership is a more comprehensive form of cooperation between the police and private security, which seeks to "calm" the constantly present and sporadic antagonistic attitudes that exist among them.

Regarding the state of relations between the police and private security in the Republic of Serbia, we can say that despite the reform changes in the national security system after 2000, we cannot yet talk about the existence of partnership relations. The problems that make public-private partnerships difficult are still present. In order to achieve partnership, private security will necessarily have to be integrated into the national security system. Unfortunately, this has not yet been done. Only legally regulated, planned, organized and permanent cooperation between these two sectors will be in the function of achieving an optimal state of security in society and the state.

Relatively near-positive regulation of private security should, among other things, enable the institutionalization and formalization of the cooperation with the police. Existing "cooperation" is still at a very low level and is most represented in the areas of securing public events and sports events. With the adoption of the Law on Private Security in 2013, the Law on Police in 2016, as well as other systemic laws regulating the fields of police and private security, no preconditions were established that would allow for further approximation of the two sectors, their cooperation and ultimately partnership.

The work is structured into six partitions. Within the first three, we looked at general-level issues related to security, national security, the national security system, public and private security. In the fourth part, we analyzed the experiences of some developed countries regarding the partnership model, with the aim of identifying the positive and negative aspects of this relationship. In the fifth part,

	<p>we looked at the historical development of private security in our country and its connection with the police to this day. We also analyzed the existing positive legal framework for organization and operation of the police and the private security sector as well as public-private partnerships. After that, taking into account the experiences of the developed countries, we identified the areas of cooperation in which it is possible to achieve partnership relations between the police and the private security sector in the Republic of Serbia. We also performed a classification of forms of cooperation, as well as identification of problems that make cooperation and partnership difficult.</p> <p>The sixth and final part of the paper is dedicated to the conducted empirical research aimed at determining the current situation in the field of private security, in terms of attitudes about their relationship with the police, that is, determining the field of cooperation and partnership.</p>
Accepted on Senate on: AS	12.07.2018.
Defended: DE	
Thesis Defend Board: DB	<p>Chairperson: Zoran Dragišić, Ph.D., Full Professor, Faculty of Security Studies, University of Belgrade</p> <p>Member: Ljubomir Stajić, Ph.D., Full Professor, Faculty of Law Novi Sad, University of Novi Sad.</p> <p>Member: Goran Mandić, Ph.D., Associate Professor, Faculty of Security Studies, University of Belgrade</p>

Докторска дисертација

Јавно-приватно партнерство у области јавне безбедности у развијеним земљама са посебним освртом на Републику Србију

Сажетак:

Држава данас није више једини пружалац услуга безбедности, те због тога све већу улогу и значај добија приватни сектор безбедности. До ове појаве су, пре свега, довели преоптерећеност националних буџета, као и одређене тешкоће са којима су се суочавали органи унутрашње безбедности, који су били неспремни да адекватно одговоре на неке нове и савремене безбедносне проблеме. То је, између осталог, довело и до тзв. појаве „приватизације“ послова безбедности, којима су се полако сужавали послови полиције, а паралелно са тим ширили послови али и одговорност приватног обезбеђења.

Дугу традицију модела односа у виду сарадње и партнерства између полиције и приватног обезбеђења налазимо пре свега у Сједињеним Америчким Државама, Канади и Великој Британији, али исто тако и у поједним земљама Европске уније. Потребна за успостављањем ближих веза и подизања сарадње на још виши ниво посебно је интензивирана након катастрофалних последица терористичког напада 11. септембра 2001. године у Сједињеним Америчким Државама. Тероризам, али и остали савремени безбедносни проблеми с краја 20. и почетка 21. века дале су додатни импулс даљем приближавању полиције и агенција за приватно обезбеђење.

Односи између полиције и приватног обезбеђења су нужно условљени њиховим статусом, улогом и функцијом. Заштита личне и имовинске безбедности грађана представља основ за заједничко деловање, а јавно-приватно партнерство парадигму којом би се капацитети оба сектора искористили на најбољи могући начин. Предуслов за заједничко деловање ће свакако бити правна регулатива и опште усвојени стандарди који ће уважити интересе оба сектора. Наведено ће представљати гарант квалитета услуга које пружају лиценциране агенције за приватно обезбеђење. Различите историјске, друштвене, политичке, економске, безбедносне и правне околности у одређеним државама условиле су различите моделе сарадње и партнерства полиције и приватног обезбеђења.

Оно што је заједничко свим државама јесте да се под јавно-приватним партнерством подразумева постојање кооперативног споразума између јавних (локалних, регионалних или државних) и приватних актера који се удружују (размена људских и материјалних ресурса) како би остварили заједничке интересе и циљеве, при чему постоји договорен степен равноправности актера и јасна расподела надлежности и одговорности. Схваћен на овај начин, модел партнерства представља и продубљенији вид сарадње између полиције и приватног обезбеђења који покушава да „помири“ стално присутне и спорадичне антагонистичке ставове који међу њима постоје.

Што се тиче стања односа полиције и приватног обезбеђења у Републици Србији, можемо рећи да упркос реформским променама у систему националне безбедности извршеним након 2000. године, још увек не можемо говорити о постојању партнерских односа. Томе у прилог говоре и даље присутни проблеми који отежавају остваривање јавно-приватног партнерства. Да би се партнерство остварило, приватно обезбеђење ће нужно морати да се интегрише у систем националне безбедности. То нажалост још увек није учињено. Само правно уређена, планска, организована и перманентна сарадња ова два сектора биће у функцији остваривања оптималног стања безбедности у друштву и држави.

Релативно скоро позитивноправно регулисање приватног обезбеђења требало је, између осталог, да омогући институционализацију и формализацију сарадње са полицијом. Постојећа „сарадња“ је и даље на изразито ниском нивоу и заступљена је највише у областима обезбеђивања јавних скупова и спортских приредби. Доношењем Закона о приватном обезбеђењу 2013. године, Закона о полицији 2016. године као и других системских закона који уређују области деловања полиције и приватно обезбеђења, нису створене претпоставке које би омогућиле даље приближавање два сектора, њихову сарадњу и на крају партнерство.

Рад је структурисан у шест целина. У оквиру прве три целине осврнули смо се на општетеоријска питања везана за безбедност, националну безбедност, систем националне безбедности, јавну и приватну безбедност. У четвртом делу смо анализирали искуства појединих развијених земаља у погледу модела партнерства, са циљем идентификовања позитивних и негативних аспеката тог односа. У петом делу смо се осврнули на историјски развој приватне безбедности у нашој земљи и њену повезаност са полицијом до данас. Такође, анализирали смо и постојећи позитивно правни оквир организације и деловања полиције и приватног обезбеђења као и јавно-приватно партнерства. Након тога смо, уважавајући искуства развијених земаља, идентификовали области сарадње у којим је могуће остварити партнерске односе полиције и

приватног обезбеђења у Републици Србији. Такође, извршили смо класификацију облика сарадње, као и идентификовање проблема који отежавају сарадњу и партнерство.

Шести и последњи део рада је посвећен спроведеном емпиријском истраживању које је за циљ имало утврђивање актуелног стања у области приватног обезбеђења, у смислу ставова о њиховом односу са полицијом, односно утврђивање области сарадње и партнерства полиције и приватног обезбеђења, као и проблема који отежавају ту сарадњу. У циљу утврђивања личних ставова и мишљења службеника обезбеђења и одређених припадника полиције, примењене су две технике у оквиру метода испитивања – анкета и интервју. На крају, у закључку смо се посебно осврнули на кључне резултате спроведеног истраживања.

Кључне речи: систем националне безбедности, јавно-приватно партнерство, сарадња, јавна безбедност, полиција, приватно обезбеђење.

Научна област: Правне науке

Ужа научна област: Безбедносноправна

Doctoral dissertation

Public-private Partnership in the Field of Public Security in Developed Countries with Special Reference to the Republic of Serbia

Abstract:

The state is no longer the only provider of security services, and because of this, the private security sector is gaining an increasing role and importance. This phenomenon, above all, is led by the overload of national budgets, as well as certain difficulties faced by internal security authorities, who were unwilling to adequately respond to some new and contemporary security issues. This, among other things, has led to the so-called occurrence of "privatization" of security operations, which were slowly narrowing down the work of the police, and in parallel, expanded the tasks as well as the responsibilities of the private security sector.

A long tradition of modeling relationships in the form of cooperation and partnership between the police and private security sector is found primarily in the United States, Canada and the United Kingdom, but also in some European Union countries. The need for establishing closer ties and raising the cooperation to an even higher level was particularly intensified following the catastrophic consequences of the September 11, 2001 terrorist attacks in the United States. Terrorism, as well as other contemporary security problems at the end of the 20th and the beginning of the 21st century, gave further impetus to further relationships between the police and private security agencies.

Relations between police and the private security sector are necessarily conditioned by their status, role and function. The protection of personal and property safety of citizens is the basis for joint action, and public-private partnership is a paradigm that would use the capacities of both sectors in the best possible way. The precondition for joint action will certainly be legal regulations and generally adopted standards that will respect the interests of both sectors. The above will be a guarantee of the quality of services provided by licensed private security agencies. The different historical, social, political, economic, security and legal circumstances in certain countries have led to different models of cooperation and partnership between the police and private security sector.

What is common to all countries is that, under a public-private partnership, it implies the existence of a cooperative agreement between public (local, regional or state) and private actors joining (exchange of human and material resources) in order to achieve common interests and goals, where

there is an agreed level of equality of actors and a clear distribution of competencies and responsibilities. Taken in this way, the model of partnership is a more comprehensive form of cooperation between the police and private security, which seeks to "calm" the constantly present and sporadic antagonistic attitudes that exist among them.

Regarding the state of relations between the police and private security in the Republic of Serbia, we can say that despite the reform changes in the national security system after 2000, we cannot yet talk about the existence of partnership relations. The problems that make public-private partnerships difficult are still present. In order to achieve partnership, private security will necessarily have to be integrated into the national security system. Unfortunately, this has not yet been done. Only legally regulated, planned, organized and permanent cooperation between these two sectors will be in the function of achieving an optimal state of security in society and the state.

Relatively near-positive regulation of private security should, among other things, enable the institutionalization and formalization of the cooperation with the police. Existing "cooperation" is still at a very low level and is most represented in the areas of securing public events and sports events. With the adoption of the Law on Private Security in 2013, the Law on Police in 2016, as well as other systemic laws regulating the fields of police and private security, no preconditions were established that would allow for further approximation of the two sectors, their cooperation and ultimately partnership.

The work is structured into six partitions. Within the first three, we looked at general-level issues related to security, national security, the national security system, public and private security. In the fourth part, we analyzed the experiences of some developed countries regarding the partnership model, with the aim of identifying the positive and negative aspects of this relationship. In the fifth part, we looked at the historical development of private security in our country and its connection with the police to this day. We also analyzed the existing positive legal framework for organization and operation of the police and the private security sector as well as public-private partnerships. After that, taking into account the experiences of the developed countries, we identified the areas of cooperation in which it is possible to achieve partnership relations between the police and the private security sector in the Republic of Serbia. We also performed a classification of forms of cooperation, as well as identification of problems that make cooperation and partnership difficult.

The sixth and final part of the paper is dedicated to the conducted empirical research aimed at determining the current situation in the field of private security, in terms of attitudes about their relationship with the police, that is, determining the field of cooperation and partnership.

Key words: National security system, public-private partnership, cooperation, public security, police, private security.

Scientific field: Legal science.

Narrow scientific field: Security law.

Садржај

Увод.....	1
1. Проблем истраживања.....	1
2. Предмет истраживања	3
3. Циљ и задатак истраживања	5
4. Хипотетички оквир истраживања.....	6
5. Методе истраживања	8
6. Научна и друштвена оправданост истраживања	10
1. Систем националне безбедности.....	11
1.1. Различита схватања појма безбедности.....	11
1.1.1. Етимолошки и историјски аспекти појма безбедност	12
1.1.2. Савремено схватање појма безбедност.....	16
1.2. Појам националне безбедности	23
1.3. Појам система националне безбедности.....	29
1.4. Елементи система националне безбедности	34
1.4.1. Носиоци, субјекти и снаге система националне безбедности.....	35
1.4.2. Активности, мере и послови система националне безбедности	37
1.4.3. Функција система националне безбедности	40
2. Јавна безбедност у систему националне безбедности	42
2.1. Појам јавне безбедности	42
2.2. Субјекти јавне безбедности.....	45
2.3. Полиција као субјект јавне безбедности	46
2.3.1. Појам полиције	46
2.3.2. Полицијска функција	50
2.3.3. Организација полиције.....	53
2.3.3.1. Централизација и децентрализација полиције.....	59
3. Приватна безбедност у систему националне безбедности	62
3.1. Појам и врсте приватне безбедности.....	63
3.2. Субјекти приватне безбедности.....	65
3.2.1. Приватне војне компаније	66
3.2.2. Појам и врсте приватног обезбеђења	67

3.2.3. Приватне детективске компаније.....	70
4. Компаративни приказ односа полиције и приватног обезбеђења у свету.....	73
4.1. „Приватизација“ послова безбедности	75
4.2. Сарадња и партнерство у англосаксонским и неким земљама Европе	78
4.2.1. Сједињене Америчке Државе.....	78
4.2.2. Велика Британија.....	88
4.2.3. Канада.....	96
4.2.4. Немачка	102
4.2.5. Француска	108
5. Јавно-приватно партнерство у области јавне безбедности у Републици Србији.....	116
5.1. Општи трендови који утичу на развој јавно-приватног партнерства у области безбедности	116
5.2. Јавно-приватно партнерство као концепт економског развоја у Републици Србији.....	119
5.2.1. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама.....	122
5.2.2. (Не)могућност примене Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама у области јавне безбедности	125
5.3. Односи полиције и приватног обезбеђења у Републици Србији	126
5.3.1. Историјски развој односа полиције и приватног обезбеђења у Републици Србији	128
5.3.2. Правни оквир организације и деловања полиције и приватног обезбеђења у Републици Србији	137
5.3.2.1. Правни оквир организације и деловања полиције у Републици Србији	137
5.3.2.2. Правни оквир деловања приватног обезбеђења у Републици Србији.....	147
5.4. Модели односа полиције и приватног обезбеђења.....	159
5.4.1. Независност.....	162
5.4.2. Конкуренција	165
5.4.3. Субординација	168
5.4.4. Комплементарност	170
5.4.5. Сарадња	171
5.4.6. Партнерство	174
5.5. Облици сарадње полиције и приватног обезбеђења	177
5.6. Области сарадње полиције и приватног обезбеђења	178
5.6.1. Размена информација	178
5.6.2. Заједничка обука.....	185
5.6.3. Реализација пројеката и активности на превенцији криминалитета	189

5.6.4. Обезбеђење јавних скупова	199
5.6.5. Обезбеђење спортских приредби.....	203
5.6.6. Обезбеђење транспорта новца и других вредносних пошилики.....	208
5.6.7. Заштита критичне инфраструктуре	211
5.6.8. Заједничко ангажовање у ванредним ситуацијама.....	218
5.6.9. Приватно обезбеђење као помоћна полиција	229
5.7. Проблеми остваривања сарадње и партнерства полиције и приватног обезбеђења	235
6. Резултати емпиријског истраживања.....	244
6.1. Концептуални оквир истраживања	244
6.2. Резултати испитивања припадника приватног обезбеђења (ставови, хомогености и разлике).....	246
6.2.1. Ставови испитаника о претходном радном искуству у области безбедности.....	251
6.2.2. Ставови испитаника о претходном и садашњем искуству у сектору приватног обезбеђења	256
6.2.3. Ставови испитаника о пружању услуга безбедности ван редовног радног времена	260
6.2.4. Ставови испитаника о правном оквиру приватног обезбеђења у Републици Србији	263
6.2.5. Ставови испитаника о међусобном односу са полицијом	272
6.2.6. Ставови испитаника о проблемима при сарадњи са полицијом	282
6.2.7. Ставови испитаника о сарадњи и партнерству са полицијом	288
6.2.8. Закључци о резултатима анкетираних испитаника	303
6.3. Резултати одговора испитаника на основу експертског интервјуа.....	309
6.3.1. Анализа одговора из експертског интервјуа са представницима Управе полиције у Дирекцији полиције и Савета за унапређење приватног обезбеђења и унапређење јавно приватног партнерства у сектору безбедности.....	309
6.3.2. Анализа одговора из експертског интервјуа са представницима подручних полицијских управа у Републици Србији	324
6.3.3. Анализа одговора из експертског интервјуа са представником Удружења за приватно обезбеђење при Привредној комори Србије	366
6.3.4. Анализа одговора из експертског интервјуа са власницима и менаџерима појединих агенција за приватно обезбеђење	376
6.3.5. Закључци о резултатима експертског интервјуа	395
Закључак	405
Литература, правни и електронски извори.....	413
Домаћа литература.....	413
Страна литература	424

Правни извори.....	429
Електронски извори.....	432
Прилози.....	434
Прилог 1 Образац анкетног листа за извршиоце и руководиоце у агенцијама за приватно обезбеђење.....	434
Прилог 2 Иницијална питања за експертски интервју са представницима Управе полиције у Дирекцији полиције и Савета за унапређење приватног обезбеђења и јавно-приватног партнерства у сектору безбедности.....	444
Прилог 3 Иницијална питања за експертски интервју са представницима Подручних полицијских управа	445
Прилог 4 Иницијална питања за експертски интервју са власницима и менаџерима лиценцираних агенција за приватно обезбеђење.....	446
Прилог 5 Иницијална питања за експертски интервју са представником Удружења за приватно обезбеђење при Привредној комори Србије.....	449

Увод

1. Проблем истраживања

Све бројнији и деструктивнији облици угрожавања индивидуалне, колективне и националне безбедности изискују од држава да реорганизују своје системе јавне и националне безбедности, прилагођавајући их новонасталим променама. Та реорганизација подразумева осмишљавање нових концепата система националне безбедности, у које ће се интегрисати нови субјекти безбедности. Ту првенствено мислимо на приватно обезбеђење, које попут полиције и служби безбедности, добија нове надлежности и овлашћења. Због тога потреба за правним уређивањем организације надлежности и овлашћења полиције и приватног обезбеђења представља полазну основу за успостављање и одржање унутрашње стабилности и безбедности.

У готово свим државама света постоји тренд, према коме држава није више једини пружалац услуга безбедности, те због тога све већу улогу и значај добија недржавни (невладин, приватни) сектор безбедности. До ове појаве су, пре свега, довели преоптерећеност националних буџета, као и одређене тешкоће са којима су се суочавали органи унутрашње безбедности, који су били неспремни да адекватно одговоре на неке нове и савремене безбедносне проблеме. То је, између осталог, довело и до тзв. појаве „приватизације“ послова безбедности, којима су се полако сужавали послови полиције, а паралелно са тим ширили послови али и одговорност приватног обезбеђења. Као такво, приватно обезбеђење данас у већини држава пружањем својих услуга покрива знатно већу територију у односу на полицију.

Како приватно обезбеђење не може да егзистира независно од осталих субјеката система националне безбедности, нужна последица раста приватног обезбеђења јесте успостављање чвршћих веза са полицијом као државним субјектом јавне безбедности. Наравно, ти односи нису на истим основама успостављени и развијени у свим државама. Дугу традицију модела односа у виду сарадње и партнерства између полиције и приватног обезбеђења налазимо пре свега у Сједињеним Америчким Државама, Канади и Великој Британији, али исто тако и у појединим земљама Европе. Потреба за успостављањем ближих веза и подизања сарадње на још виши ниво посебно је интензивирана након катастрофалних последица терористичког напада 11. септембра 2001. године у Сједињеним Америчким Државама. Тероризам, али и остали савремени безбедносни проблеми с краја 20. и почетка 21. века дали су додатни импулс даљем приближавању полиције и агенција за приватно обезбеђење.

Све већа улога и значај приватног обезбеђења у развијеним земљама довели су до одређених недоумица око саме оправданости њиховог постојања. Историјски посматрано, овакви ставови су пре свега потицали из полицијских кругова и доводили су у питање оправданост и неопходност преношења у надлежност приватног обезбеђења послова који су били у неприкосновеној надлежности полиције. Полиција је у почетку била изричито против тога, сматрајући да су приватне агенције за обезбеђење и детективске агенције, као и њихови службеници, за разлику од припадника полиције, недовољно квалификовани за пружање услуга безбедности. Оваквом ставу полиције свакако је допринео и недостатак правне регулативе и стандарда у области приватног обезбеђења, који представља конститутиван елемент на путу ка професионализацији. То је довело до тога да су се у пракси појављивали одређени проблеми који су оптерећивали те односе. Међутим, упркос наведеном, процес експанзије приватног обезбеђења је настављен. Тој експанзији су свакако допринеле додатне потребе грађана и корпорација по питању безбедности, односно немоћ полиције да увек и адекватно одговори на специфичне потребе и нарастајуће софистициране претње по безбедност корпорација, грађана њихове имовине и пословања.

Да бисмо успешно објаснили неке од наведених трендова, неопходно је одговорити на следећа питања:

1. Који су правци и карактеристике савремених реформских процеса у систему националне безбедности?
2. Који су узроци пораста броја субјеката приватног обезбеђења у свету и код нас?
3. Каква је улога приватног обезбеђења у новом концептуалном систему националне безбедности?
4. Који су модели јавно-приватног партнерства у свету, као и какви су ефекти тих модела у погледу заштите безбедности?
5. Које су то области у којима је могуће успоставити и унапредити сарадњу?
6. Који би од постојећих модела у другим земљама био најоптималнији за нашу земљу и наше услове?
7. Који проблеми оптерећују (онемогућавају) остваривање јавно-приватног партнерства?
8. Да ли постојећа позитивноправна и доктринарна решења код нас омогућавају успостављање ефикасног јавно-приватног партнерства?

9. У ком правцу треба изградити правни систем како би се омогућило ефикасно јавно-приватно партнерство?

Одговором на ова питања утврдили бисмо општи оквир оптималног модела јавно-приватног партнерства у области јавне безбедности, који би одговарао постојећој политичкој, економској, друштвеној реалности и безбедносним потребама Републике Србије. Такође, утврдили бисмо полазне предуслове нормативне природе, као и могућности успешне и ефикасне сарадње полиције и приватног обезбеђења у постојећим друштвеним приликама.

2. Предмет истраживања

Односи између полиције и приватног обезбеђења су нужно условљени њиховим статусом, улогом и функцијом. Заштита личне и имовинске безбедности грађана представља основ за заједничко деловање, а јавно-приватно партнерство парадигму којом би се капацитети оба сектора искористили на најбољи могући начин. Предуслов за заједничко деловање ће свакако бити правна регулатива и опште усвојени стандарди који ће уважити интересе оба сектора. Наведено ће представљати гарант квалитета услуга које пружају лиценциране агенције за приватно обезбеђење. Тако ће настати нова професија, која ће дати свој допринос остваривању оптималног стања безбедности у друштву и држави, као и професија што ће на равноправној основи моћи да оствари сарадњу и партнерске односе са полицијом. Различите историјске, друштвене, политичке, економске, безбедносне и правне околности у одређеним државама условиле су различите моделе сарадње и партнерства полиције и приватног обезбеђења. Ту првенствено мислимо на модалитете у погледу правне регулативе којом су уређени организација и функционисање полиције и приватног обезбеђења, а која је у значајној мери условљена савременим безбедносним изазовима, ризицима и претњама по јавну безбедност.

Што се тиче стања односа полиције и приватног обезбеђења у Републици Србији, можемо рећи да се полако развија свест о томе да држава и полиција нису више једине одговорне за остваривање јавне безбедности. Сви реформски процеси у полицији и приватном обезбеђењу би требало да доведу до тога да полиција своје активности у будућности усмери ка сложенијим и најопаснијим облицима угрожавања, као што су тероризам, транснационални организовани криминал, корупција, трговина људима и сл., док ће се послови супротстављања осталим („мање опасним“) облицима угрожавања „делегирати“ сектору приватног обезбеђења. То наравно не

значи да ће полиција и приватно обезбеђење радити независно једни од других, већ напротив, заједнички, јер само синергијским деловањем могуће је адекватно се супротставити савременим безбедносим проблемима. Питања као што су међусобна размена информација од значаја за рад оба субјекта, заједничке обуке, обезбеђење критичне инфраструктуре, управљање кризним и ванредним ситуацијама и сл., само су неке од области у којима полиција и приватно обезбеђење треба да сарађују. Наша држава ће се на тај начин укључити у тренд развоја сарадње јавног и приватног сектора безбедности, са коначним циљем остваривања тзв. јавно-приватног партнерства. Да би се то остварило, приватно обезбеђење ће нужно морати да се интегрише у систем националне безбедности, што, нажалост још увек није учињено у Републици Србији. Само правно уређена, планска, организована и перманентна сарадња ова два сектора биће у функцији остваривања оптималног стања безбедности у друштву и држави.

Упркос реформским променама у систему националне безбедности извршеним након 2000. године, још увек можемо идентификовати одређене проблеме који отежавају остваривање јавно-приватног партнерства. Поред нормативноправних, могу се идентификовати и одређени проблеми организационе и безбедносне природе. Они су нарочито видљиви у пракси приликом извршавања одређених послова од стране полиције и приватног обезбеђења, и као такви, нужно су утицали на међусобне односе.

Релативно скоро позитивноправно регулисање приватног обезбеђења требало је, између осталог, да омогући институционализацију и формализацију сарадње са полицијом. Постојећа „сарадња“ је и даље на изразито ниском нивоу и заступљена је највише у областима обезбеђивања јавних скупова и спортских приредби. Доношењем Закона о приватном обезбеђењу 2013. године, као и пратећим подзаконским актима, нису створене претпоставке које би омогућиле даље приближавање два сектора, њихову сарадњу и на крају јавно-приватно партнерство.

С обзиром на претходно наведено, предмет овог истраживања јесте јавно-приватно партнерство у области јавне безбедности у развијеним земљама, са посебним освртом на Републику Србију. У том циљу биће приказани модели јавно-приватног партнерства у англосаксонским земљама (Сједињеним Америчким Државама, Канади и Великој Британији) и Немачкој и Француској као земљама Европске уније. Избор наведених развијених земаља извршен је с обзиром на бројна позитивна искуства у односима између полиције и приватног обезбеђења у њима. За разлику од њих, државе у транзицији, у које спада и Република Србија, и

даље нису испуниле адекватне полазне претпоставке за остваривање јавно-приватног партнерства у области јавне безбедности. Компаративном анализом која ће се спровести указаћемо на постојеће предности и недостатке модела јавно-приватног партнерства у поменутиим државама. Пажња ће првенствено бити усмерена на кључне правне, организационе и функционалне карактеристике појединих модела, а нарочито на историјске околности, безбедносне потребе које су их условиле, природу и карактер правног поретка на којима почивају, као и на њихово место и улогу у читавом систему националне безбедности.

Истраживање је временски одређено на период с почетка 21. века и тренутно стање, с тим што је ради праћења трендова и континуитета у односима полиције и приватног обезбеђења, односно узрочно-последичних веза са актуелним збивањима, било неопходно обухватити период од друге половине 20. века. Истраживање ће бити засновано на релевантној и доступној домаћој и страниј литератури из области правних, безбедносних и организационих наука.

3. Циљ и задатак истраживања

Циљевима истраживања је одређен ниво научног сазнања и уопштавања који се жели постићи, полазећи од мултидисциплинарног приступа предмету истраживања. Циљеви су дефинисани у односу на употребљивост резултата у науци и пракси.

Неопходност унапређења сарадње и партнерских односа полиције и приватног обезбеђења намећу потребу за постизањем циља у виду научног описа – дескрипције са елементима научне класификације и делимично научног објашњења – експланације у погледу утврђивања свих узрочно-последичних веза, фактора и принципа који утичу на успостављање оптималног модела јавно-приватног партнерства у области јавне безбедности у Републици Србији. У оквиру научног описа тежимо одговору на питање зашто су се неке државе определиле за неки модел јавно-приватног партнерства, које су карактеристике тог модела, које ефекте производи и које ће тек произвести.

Научна класификација ће се користити у делу рада у којем је нужно успоставити појмовни и хијерархијски ред у структури система јавне и националне безбедности, одређивање места и улоге приватне безбедности у систему националне безбедности, одређивање проблема у односима полиције и приватног обезбеђења, предуслова за успостављање партнерства, као и одређивање облика и области њихове сарадње. Наведено је неопходно, јер се ради о сложеним појавама које је неопходно разграничити од различитих и сличних појава.

Практична димензија истраживања проистиче из потребе унапређења практичног деловања полиције и агенција за приватно обезбеђење у остваривању јавне безбедности. Због тога ће бити остварен увид у праксу поступања припадника полиције и службеника приватног обезбеђења са циљем утврђивања практичних проблема који отежавају сарадњу, као и предуслова који треба да допринесу остваривању сарадње и партнерских односа.

Резултати до којих ћемо доћи представљаће изворни и самостални научни рад, а исти ће дати допринос потпунијем теоријском и практичном појашњењу наведене проблематике. Такође, резултати ће допринети ширењу сазнања о јавно-приватном партнерству у области јавне безбедности код нас, са крајњим циљем остваривања оптималног стања безбедности у држави и друштву.

4. Хипотетички оквир истраживања

Генерална хипотеза

Различити модели јавно-приватног партнерства у области јавне безбедности настају у различитим друштвено-политичким, економским, безбедносним и правним оквирима сваке државе. У Републици Србији и даље постоје одређени проблеми у односима полиције и приватног обезбеђења, а нису ни до краја створене одговарајуће правне, организационе и безбедносне претпоставке за остваривање јавно-приватног партнерства. Да би се јавно-приватно партнерство остварило, неопходно је интегрисати приватно обезбеђење у систем националне безбедности, затим одредити природу односа између полиције и приватног обезбеђења, идентификовати области сарадње и дефинисати адекватан правни оквир.

Прва посебна хипотеза

Јавно-приватно партнерство у области јавне безбедности јесте концепт који су развиле развијене западне државе у циљу побољшања стања безбедности. Околности и фактори у друштвеној, политичкој, економској и безбедносној сфери утицали су на модел партнерства у појединим државама.

Друга посебна хипотеза

На међусобне односе између полиције и приватног обезбеђења у Републици Србији нужно утиче правни оквир којим су уређени права и обавезе полиције када су у питању обука, лиценцирање, контрола и надзор агенција и службеника приватног обезбеђења.

Прва појединачна

Постоји значајна разлика у ставовима полицијских и службеника приватног обезбеђења по питању обуке и лиценцирања агенција и службеника приватног обезбеђења.

Друга појединачна

Постоји значајна разлика у ставовима полицијских и службеника приватног обезбеђења по питању контроле и надзора агенција и службеника приватног обезбеђења.

Трећа посебна хипотеза

За разлику од развијених земаља, у Републици Србији још увек нису у довољној мери уважене све потенцијалне области сарадње полиције и приватног обезбеђења. Због тога се и даље као доминантне области сарадње у пракси појављују обезбеђење јавних скупова и спортских приредби.

Прва појединачна

Обезбеђење јавних скупова и спортских приредби доминантни су облици сарадње полиције и приватног обезбеђења.

Друга појединачна

Партнерство полиције и приватног обезбеђења било би ефикасније уколико би се сарадња проширила и по питању размене информација, средстава, опреме и уређаја, заједничких обука, заједничких пројеката на плану превенције криминалитета, заштите критичне инфраструктуре, обезбеђења транспорта новца и других вредносних пошилики, заједничког ангажовања у ванредним ситуацијама, као и ангажовања појединих (посебно обучених) службеника приватног обезбеђења као састава помоћне полиције.

Четврта посебна хипотеза

Формализација и институционализација јавно-приватног партнерства у области јавне безбедности у Републици Србији омогућила би чвршћу хоризонталну и вертикалну повезаност и координацију полиције и приватног обезбеђења.

Прва појединачна

Формализација односа полиције и приватног обезбеђења знатно би унапредила њихово партнерство.

Друга појединачна

Боља законска регулатива поспешила би рад координационих тела које ће чинити представници полиције и приватног обезбеђења, а чији ће првенствени задатак бити усаглашавање планова, програма и активности од заједничког интереса.

5. Методе истраживања

Начин истраживања је условљен предметом истраживања. Сложеност, слојевитост и вишедимензионалност проблема и предмета истраживања условили су да се одредимо за више метода истраживања.

Компаративни метод ће се користити за упоређивање до сада познатих модела јавно-приватног партнерства у области јавне безбедности у појединим развијеним државама, али и државама у транзицији. Наведено има за циљ доношење валидних судова о томе који би модел био најподеснији за примену у нашој држави.

Статистички метод ће се користити за прикупљање и обраду података везаних за: број лиценцираних агенција за приватно обезбеђење у Републици Србији; број лиценцираних службеника приватног обезбеђења на подручју четири полицијске управе, као и за обраду и анализу података прикупљених емпиријским истраживањем.

Аналитичко-синтетички метод ће се користити приликом сагледавања теоријских ставова домаћих и страних аутора који се баве проучавањем полиције и приватног обезбеђења, као и њиховим међусобним односима.

Индуктивно-дедуктивни метод ће се користити приликом закључивања и доношења коначних судова о проблему и предмету истраживања.

Метод анализе садржаја ће се користити за долажење до релевантних сазнања о систему националне безбедности, јавној безбедности и полицији, приватној безбедности, моделима јавно-приватног партнерства у области јавне безбедности у појединим државама, проблемима везаним за те моделе, како бисмо на крају донели правилне закључке и понудили оптимална решења за Републику Србију.

Анкета ће се користити приликом утврђивања личних ставова запослених у агенцијама за приватно обезбеђење. Полазећи од сложености и специфичности предмета истраживања, испитивање ће бити засновано на упитнику од 39 питања. Упитником ћемо настојати да утврдимо ставове испитаника о: претходном радном искуству у области безбедности, претходном и садашњем искуству запослених у сектору приватног обезбеђења, пружању услуга ван редовног радног времена, постојећем позитивноправном оквиру деловања приватног обезбеђења у Републици Србији, међусобном односу са полицијом, проблемима сарадње са полицијом и сарадњи и партнерству са полицијом.

Интервју ће се користити приликом утврђивања личних ставова, односно општих и вредносних судова испитаника о предмету истраживања. Предности интервјуисања као технике испитивања јесу непосредни контакт са испитаницима и избегавање евентуалних неспоразума. С тим у вези, ова техника испитивања ће се спровести у форми експертског полуструктурисаног интервјуа са, условно речено, три групе испитаника. Прву групу чине руководиоци Управе полиције у седишту Дирекције полиције и руководиоци организационих јединица Подручних полицијских управа у чијој је надлежности примена прописа из области приватног обезбеђења. Другу групу чине власници, директори и менаџери лиценцираних агенција за приватно обезбеђење које послују и имају седиште на територији четири Подручне полицијске управе (Београд, Нови Сад, Суботица и Сомбор). На крају, трећу групу испитаника ће чинити представници струковног удружења за приватно обезбеђење.

Циљ интервјуа је стицање дубљих увида у ставове и мишљења, као и вредносне судове полицијских службеника, власника и менаџера агенција за приватно обезбеђење и Удружења за приватно обезбеђење при Привредној комори када је у питању: рад приватног обезбеђења, примена Закона о приватном обезбеђењу, однос полиције и сектора приватног обезбеђења као и стање и могућности развијања сарадње и партнерства.

6. Научна и друштвена оправданост истраживања

Научна оправданост овог истраживања огледа се у ширењу знања о полицији и приватном обезбеђењу, односно о све израженијем процесу „приватизације“ послова безбедности, који нужно доводи до успостављања јавно-приватног партнерства. Истраживање би требало да употпуни постојећа теоријска знања о новом месту и новој улози два подсистема у реорганизованом систему јавне и националне безбедности Републике Србије, као и областима сарадње и партнерства.

Друштвени значај овог истраживања огледа се у сагледавању и афирмисању модела јавно-приватног партнерства у области јавне безбедности у Републици Србији. Сагледавањем модела јавно-приватног партнерства компаративним приказом у другим земљама, настојаћемо да утврдимо који је то модел најадекватнији за Републику Србију, уважавајући наравно све специфичности везане за чињеницу да се наша земља још увек налази у процесу транзиције. Наведено би требало да доведе до тога да се највишим државним органима презентују позитивне стране концепта јавно-приватног партнерства, које треба узети у обзир приликом доношења будућих доктринарних и правних аката из области јавне и националне безбедности.

1. Систем националне безбедности

1.1. Различита схватања појма безбедности

„За појам безбедност се обично каже да је настао када и живи свет, односно човек. Свако живо биће има своју основну преокупацију, а то је како опстати (преживети), како се развијати и како обезбедити наставак своје врсте. Тек много хиљада година касније перцепција безбедности се проширила на безбедност читаве друштвене заједнице, односно државе, да би данас схватање безбедности било много шири појам и од тога.“¹

Безбедност је данас један од оних појмова који се најчешће спомиње како у научним и стручним круговима, тако и у свакодневном говору грађана. Феномен безбедности је органски везан за цивилизацијске тековине, различите културе и системе вредности, и због тога ниједан облик друштвене свести (религијске, научне, филозофске, уметничке) није одолео да га интерпретира.² О изузетно великом значају и распрострањености појма „безбедност“ најбоље говори чињеница да је он на интернету заступљенији од речи бог, мир, рат или политика.³ Вишедимензионалност и сложеност овог појма с временом се мењала, а о томе најбоље говоре, како одређивање његове садржине, тако и његово етимолошко порекло.

Историјски посматрано, безбедност је често мењала своју садржину и често је обухватала садржаје који су у датом времену значили одређеном друштву. Као што смо рекли, у најранијим фазама људског друштва, безбедност се поистовећивала са опстанком. Међутим, иако се безбедност и опстанак често поистовећују, они нису синоними. Наиме, док опстанак представља егзистенцијални услов, безбедност укључује способност да се настави са политичким и друштвеним амбицијама.⁴ Како се људско друштво развијало, „безбедност се трансформисала од првобитно појединачног (само)заштитног понашања ка колективној (групна, племенска, друштвена, државна, међународна) заштитној делатности (функција)“.⁵ Задовољавајући нагон за самодржањем, који је у почетку био инстинктиван, човек је с временом почео да се понаша

¹ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 22.

² Кековић, З.; Димитријевић, И.: *Системи безбедности – са системом безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2017, стр. 23.

³ Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: терије, сектори и нивои*, Београдски центар за безбедносну политику и Службени гласник, Београд, 2012, стр. 25.

⁴ Вилијамс, Д. П.: *Увод у студије безбедности*, Службени гласник и Факултет безбедности Универзитета у Београду, 2012, стр. 45.

⁵ Кековић, З.; Димитријевић, И.: *Системи безбедности – са системом безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2017, стр. 25.

рационално, стичући и развијајући извесне вештине, удружујући напоре са другима. Међутим, човек је с временом почео да се понаша и на начин којим угрожава опстанак других.⁶

Иако су првобитне расправе о безбедности вођене првенствено у оквиру војних наука (примарна опасност по државу долазила је споља, од стране других држава), с временом су питањима безбедности почеле да се баве различите науке и научне дисциплине. Питањима безбедности тада почињу да се баве и науке у оквиру међународних односа, права и политике, а савременим аспектима безбедности баве се дисциплине природних и техничко-технолошких наука.

1.1.1. Етимолошки и историјски аспекти појма безбедност

Етимолошки посматрано, израз безбедност потиче од латинске речи *securitas – atis*, што значи безбедност, одсуство опасности, извесност, самопоуздање, неустрашивост, заштићеност (*securus* на латинском значи осигуран, безбедан, поуздан, неустрашив, уверен, сталан, чврст, одан, истинит итд.). Као такав, израз безбедност послужио је као основа за употребу у теоријском изучавању проблема безбедности у многим државама. У државама енглеског говорног подручја користе се чак два изведена израза: *security* (у смислу „националне безбедности“ – *national security*) и *safety* (у смислу сигурности којом се означава способност деловања како не би дошло до непожељне безбедносне ситуације, или таквих прилика које могу да изазову безбедносне импликације).⁷

Међутим, према неким страним ауторима, реч безбедност води порекло од грчког израза *asphaleia* (ασφαλεια), који је изведен из речи *sphallo*. Према Мајклу Дилану, реч *sphallo* можемо схватити као грешку, узрок пропасти, пораз, збуњеност и разочарање, док би реч *asphaleia* значила негацију речи *sphallo*, односно избегавање грешке, лажи, пропасти, пораза и разочарања. Такође, овај израз се користи да се истакне нешто постојано, да се учини нешто стабилним, осигураним од опасности, да буде сигурно или уверено.⁸

У српском говорном подручју у употреби је термин безбедност, иако се често меша са сличним али опет различитим терминима као што су сигурност, заштита, одбрана, обезбеђење

⁶ Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 6.

⁷ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 21.

⁸ Dillon, M.: *Politics of Security – Towards a Political Philosophy of Continental Thought*, Routledge, Published in the Taylor & Francis e-Library, London and New York, 2003, p. 124.

итд. Слични термини изразу „безбедност“ последица су некадашњег заједничког језика на простоју бивше СФРЈ – српскохрватског. У хрватском и босанском говорном подручју користи се израз „сигурност“. Он би требало да буде еквивалент изразу „безбедност“ у српском језику. Након упоредне анализе ознака за изразе безбедност и сигурност у српскохрватском и данашњем српском језику, професор Предраг Илић долази до два закључка: први је да су ознаке у српском језику скоро исте или потпуно исте као оне које су постојале и у српскохрватском језику и друго, да је тачна констатација В. Димитријевића да изрази безбедност и сигурност „и јесу и нису синоними“. Професор Илић даље наводи да је израз „сигурност“ много шири и само се једним делом поклапа са изразом безбедност. Уз то, он означава и много других особина и вредности људи – уверење, поуздање, одлучност и чврстину, јасност, одређеност и још много тога. Због тога је, у духу српског језика, много боље и јасније употребљавати израз безбедност од термина „сигурност“.⁹

„Заштита“ је термин који се користи да би се означила пасивна делатност спречавања деструкција извесних вредности. Продукт заштите је стање заштићености.¹⁰ То је делимично синоним безбедности, јер поред заштићености, безбедност подразумева и достизање, унапређење и уживање вредности. Данас се термином „заштита“ обележавају подсистеми и послови националног система безбедности који се старају о безбедности грађана, имовине и животне средине у ситуацијама природних, техничко-технолошких и ратних разарања. Термин „одбрана“ се користи у смислу означавања функције, организације и система заштите виталних друштвених вредности (пре свега становништва, уставног поретка, суверенитета и територијалног интегритета) оружаним и неоружаним средствима (војна и цивилна одбрана) од претњи војног карактера. Због тога се сматра да је одбрана, као и заштита, поткатегорија безбедности.¹¹

Посматрајући историјске аспекте појма безбедности, можемо видети да су корени теоријске мисли о безбедности приметни још у раном стадијуму развоја друштвених наука, пре свега у античкој филозофији, социологији и историји. Иако безбедност тада није била посебна

⁹ О наведеној анализи, као и анализи значења синонима речи безбедност у српском језику видети: Илић, П.: *Семантичко-лексикографски аспекти појма безбедност*, Војно дело, јесен 2011, стр. 85 – 99.

¹⁰ Како наводи проф. Стајић, заштићеност се „првенствено односи на личну заштиту коју чине првенствено правна, политичка, економска и социјална заштита, док је безбедност појам који обухвата најшири дијапазон, тј. од личне, преко државне до интегралне безбедности.“ Због тога се сматра да је заштита ужи појам од безбедности и односи се искључиво на пасивну компоненту безбедности, док савремени појам безбедности обухвата и активну компоненту. Стајић, Љ.: *Основи система безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 22.

¹¹ Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко – полицијска академија, Београд, 2015, стр. 8.

научна област, неупитно је да су се непрекидна трагања античких мислилаца у погледу достизања, унапређења, уживања заштите и одбране друштвених вредности (мира, правде, слободе, дужности и одговорности појединаца и полиса), унапређења организације и функција државе,¹² свакако рефлектовали и на безбедност.¹³ Од периода владавине римског императора Августа (1. век нове ере), као и током средњег века, појам безбедност је употребљаван у политичком смислу и довођен је у везу са појмовима мира (лат. *Pax Romana, Pax Christiana*), слободе (лат. *libertas*) и постојаности, односно постојаности власти (лат. *Securitas Augusti*). Чак је и у римској митологији оличење безбедности било женско божанство *Securitas*. Почев од 16. века, појам безбедности везује се за јавну безбедност (лат. *Securitas publica*). Јавна безбедност се односила на заштиту поданика у миру, као и на подршку поданика владару током рата. Закључењем Вестфалског мира 1648. године¹⁴ окончани су верски грађански ратови у Европи, а суверене државе постају центар разматрања безбедности. Од тог тренутка суверене државе једине имају монопол над легитимном употребом физичке силе и не признају никакав виши политички ауторитет. На овај начин безбедност постаје примарна функција суверене државне власти, чији је задатак да обезбеди унутрашњу и спољну заштиту, пре свега уз помоћ војске и полиције. Међутим, треба рећи да тек са развојем национализма и националних држава у 18. и 19. веку, безбедност постаје безбедност националне државе, да би тек у 20. веку, након завршетка Првог светског рата, држава постала објекат безбедности.¹⁵

Научно утемељена истраживања из области безбедности почела су да се развијају тек након Другог светског рата. Према неким ауторима, сматра се да је „златно доба“ студија безбедности било током педесетих и шездесетих година 20. века. Током шездесетих година 20. века настају бројне теоријске расправе у оквиру међународних односа које безбедност посматрају пре свега као политиколошку творевину.¹⁶ Тек по окончању Хладног рата дошло је до значајније диференцијације наука безбедности у односу на остале друштвене науке. Томе су умногоме допринели одређени догађаји на међународној сцени с краја осамдесетих и почетка деведестех

¹² Видети: Платон, *Држава*, пето издање, Београдски издавачко-графички завод, Београд, 2002.

¹³ Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко – полицијска академија, Београд, 2015, стр. 1.

¹⁴ Видети: Мијалковић, С.: *Национална безбедност – од Вестфалског концепта до постхладноратовског*, Војно дело, број 2/2009, стр. 55 – 73.

¹⁵ Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: терије, сектори и нивои*, Београдски центар за безбедносну политику и Службени гласник, београд, 2012, стр. 26 – 28.

¹⁶ Шире о различитим теоријским приступима видети: Вилијамс, Д. П.: *Увод у студије безбедности*, Службени гласник и Факултет безбедности Универзитета у Београду, 2012, стр. 55 – 195 и Мијалковић, С.; Поповић, М.: *Увод у студије безбедности*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 17 – 63.

година. У питању су пад Берлинског зида 1989. године, уједињење Немачке 1990. и распад Совјетског Савеза 1991. године. Након завршетак Хладног рата дошло је, како се у академским круговима каже, до проширења, продубљења и обogaћења значења појма безбедности. Наиме, безбедност се са чисто војног шири и на друге секторе, као што су: политички, економски, социјетални и еколошки сектори. Безбедност се такође и продубљује, при чему се мисли на референтни објекат безбедности (осим државе, као референтни објекти безбедности појављују се и појединци, друштвене групе, региони или целокупна међународна заједница).¹⁷

Једна од кључних тековина савремене мисли о безбедности јесте схватање безбедности као односа између заинтересованих чинилаца (држава, организација, грађана итд.). Због тога се каже да је безбедност релациони појам, односно безбедност се увек одређује у односу на нешто или неког.¹⁸ Са тог становишта, „безбедност је појава поводом које се успостављају сложени односи између људи, група, организација у настајању да се осигура такво стање, односно вредности које се сматрају битним“.¹⁹ Безбедност се може сматрати и процесом, а пре свега (жељеним) производом тог процеса – стањем. Бити безбедан значи бити у првом реду заштићен од утицаја нежељених појава, и осећати се заштићеним у предвидивом и контролисаном амбијенту, а другом битисати у друштву са културним, економским и другим вредностима.

Кључна прекретница унутар академских промишљања о безбедности представља 1983. година и објављивање књиге Берија Бузана (*Barry Buzan*) под називом „Народ, државе и страх: проблеми националне безбедности у међународним односима“ (*People, State and Fear: The National Security Problem in International Relations*). Према Полу Вилијамсу, Бузан је убедљиво доказао да се безбедност не односи само на државе, већ и на све људске заједнице и да је усредсређивање само на војну силу „по себи неприкладно“. По његовом мишљењу, Бузан је развио оквир у којем доказује да на безбедност људских заједница (не само држава) утичу чиниоци из пет главних области. Тих пет области су: војна, политичка, економска, друштвена и еколошка област.²⁰ Међутим, Вилијамс добро примећује да питања безбедности, иако традиционално настала у оквиру војних а касније и у оквиру међинародних односа, не обухватају све оне (савремене) аспекте безбедности, односно да истраживање у области безбедности захтева

¹⁷ Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: терије, сектори и нивои*, Београдски центар за безбедносну политику и Службени гласник, београд, 2012, стр. 30 – 32.

¹⁸ Кековић, З.; Димитријевић, И.: *Системи безбедности – са системом безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2017, стр. 25.

¹⁹ Исто.

²⁰ О наведеним областима видети: Buzan, B.: *People, State and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Wheatsheaf Book LTD, Brighton, 1983, p. 75 – 83.

мултидисциплинарност. Полазећи од тога, као поље истраживања у оквиру студија безбедности (наука безбедности), Вилијамс истиче четири основна питања која образују њихово интелектуално језгро, а то су:

- 1) Шта је безбедност;
- 2) О чијој безбедности говоримо;
- 3) Шта све можемо схватити као питање безбедности и
- 4) Како се безбедност може постићи.²¹

1.1.2. Савремено схватање појма безбедност

На основу до сада изнетих историјских аспекта појма безбедности, можемо закључити да се ради о сложеном феномену који подразумева комплекс елемената: друштвено-политичких, дипломатских, војних, економских, културних и других, од којих су неки у одређеној међузависности, па чак и непомирљивој супротности. Могуће је и схватање безбедности као границе процеса промена у политичком систему у складу са идеолошком пројекцијом, која даје вредностима идеологије облик вредности-норме. На тај начин, безбедност постаје супстрат основних друштвених норми.²²

Без било каквих претензија да презентујемо сопствену дефиницију појма безбедности, у наредном излагању указаћемо на неке од основних теоријских одређења појма безбедности које заступају, како страни, тако и домаћи аутори. Пре свега, безбедност је атрибут сваке државе; то је функција државе и може се посматрати из више аспеката. У зависности од (референтног) објекта заштите, безбедност се може поделити на: глобалну, међународну, регионалну, националну, друштвену, личну, цивилну, корпоративну, приватну и бројне друге. Суштина безбедности јесте да друштво преко ње остварује одређени циљ, који се првенствено састоји у заштити сопственог опстанка и прогресивног развитка у складу са могућностима. Функција безбедности данас је много шира, јер делатност органа безбедности подразумева и одређену делатност друштвених субјеката којима бављење пословима безбедности није примарни задатак. На тај начин је превазиђено гледање да се заштитна функција државе остварује само преко професионалних субјекта безбедности (полиције и војске на првом месту), чиме је извршено издвајање функције

²¹ Више о томе видети: Вилијамс, Д. Пол.: *Увод у студије безбедности*, Службени гласник и Факултет безбедности Универзитета у Београду, 2012, стр. 44 – 50.

²² Савић, А.; Стајић, Љ.: *Основи цивилне безбедности*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2006, стр. 24.

безбедности као самосталне функције, и њене идентификације са заштитном функцијом у целини. Неки аутори ову поставку сматрају погрешном, јер изједначује суштину државе и њених функција са њеном формом и институцијама (државних органа и њиховом делатношћу). У домаћој теорији су у односу на ранији период извршене битне промене у схватању суштине државе и њених класичних функција.²³ Безбедност се данас посматра и као политичка категорија у оквиру интегралног друштвено-политичког система и друштвених односа који се остварују у оквиру система владавине права и правне државе. Из овако одређених појмова, може се извести закључак да се функција безбедности и заштитна функција државе не разматрају као посебне и различите самосталне категорије.²⁴

Полазећи од озбиљних спорова око садржине појма безбедности, нарочито у савременим условима, поставило се питање како безбедност дефинисати на један општеприхватљив начин.²⁵ Иако је на први поглед феномен безбедности свима познат, тешкоће настају онда када безбедност треба да се дефинише. Уважавајући приступе других наука када је у питању дефинисање одређених појава, појам безбедности можемо дефинисати на два начина, и то: негацијом (негацијски), навођењем онога што безбедност није, и дефинисањем садржине безбедности, односно позитивистичким приступом. Према проф. др Љ. Стајићу,²⁶ у првом случају, безбедност бисмо могли дефинисати као одсуство угрожавања, односно одсуство свих облика и свих носилаца угрожавања. Иако је овакав приступ чест у литератури, он не даје коначно решење проблема. Наиме, по овом приступу, да бисмо рекли шта безбедност није, морамо изградити дугачак попис облика и носилаца угрожавања. Ту се јавља други проблем – оно што је угрожавање за једну државу или појединца, не мора бити угрожавајуће за друге. Такође, један од основних захтева приликом дефинисања једног појма јесте да се он дефинише другим претходно дефинисаним појмовима. У нашем случају ако безбедност дефинишемо као одсуство угрожавања, морамо претходно одговорити на питање шта је угрожавање.

²³ О класичним државним функцијама видети: Јовановић, С.: *О држави – основи једне правне теорије*, Издавачка књижевница Геце Кона, Београд, 1922, стр. 191 – 259.

²⁴ Савић, А.; Стајић, Љ.: *Основи цивилне безбедности*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2006, стр. 25.

²⁵ О неким контроверзама око схватања појма безбедности у 21. веку видети: Стајић, Љ.: *Неке недоумице око схватања појма безбедности у XXI веку*, У: Ризик, моћ, заштита – Увођење у науку безбедности, приређивач: Владимир Н. Цветковић, Службени гласник и Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 334 – 340.

²⁶ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 22 – 23.

Полазећи од претходно наведеног, долазимо до другог приступа, тј. до одређивања садржине безбедности. Према овом приступу, безбедност је у ствари вредност (државна, национална, политичка, морална, економска, лична итд.), и то инструментална вредност која се објашњава као начин да се нешто постигне, а не само појава (стање) сама за себе. Дакле, безбедност није само одсуство угрожавања (конфликата), већ и присуство правде, морала и културе. Може се, дакле (теоријски), живети у бесконфликтној средини, без културе, правде, идеологије, образовања и морала, али за то стање се не може рећи да је безбедно у савременом схватању тог појма. Значи, да би се могло рећи да смо безбедни, није довољно само одсуство неког (носиоца угрожавања) или нечег (облика угрожавања) што нас угрожава, већ се мора живети у друштву које обилује правдом, моралом и културом, друштву које стално унапређује своје вредности. У том смислу, безбедност треба схватити и као услов опстанка и развоја (државе, друштва, нације, људи и живог света на планети). Оно што је битно јесте да безбедност ништа не ствара (нарочито не материјална добра), али омогућава много тога (живот, здравље, слободу и сл.), па и стварање материјалних добара. С временом, старање, брига и делатност у области безбедности постају свесне активности, а то је оно што безбедност људи разликује од безбедности животиња, код којих је то инстинктивна функција. На основу свега наведеног, можемо закључити да безбедност има своју позитивну садржину, при чему се та садржина изражава као збир (али не прост) појава, стања и односа у друштвеној, правној, техничкој, психичкој, моралној и природној сфери, као и другим сферама у областима друштвеног, државног и личног живота, које се налазе на супротној страни у односу на исте појаве, стања и односе у области угрожавања.²⁷

У домаћој теоријској мисли заступљени су различити ставови према одређењу појма безбедности. Један од тих ставова полази од тога да безбедност можемо схватити као стање, организацију, функцију, систем или пак све то заједно.²⁸ Као стање, безбедност је објективно одсуство опасности по референтне (виталне) вредности и интересе, али и присуство услова за њихово несметано достизање, развој и уживање. Дакле, то је безопасност и повољан (оптималан) квалитативан статус референтних вредности и интереса. Најчешће је (али не мора да буде) резултат функције, организације и система безбедности. Идеално стање заштићености и остваривости вредности и интереса је немогуће, што не искључује потребу непрекидне

²⁷ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 23.

²⁸ Исто, стр. 24.

(перманентне) тежње ка његовом достизању. Међутим, не сме се заборавити да за безбедност, као што смо рекли, није довољно одсуство опасности, већ је неопходно и постојање осећаја сигурности.²⁹

Тезу да је безбедност стање заступа још један од домаћих аутора. Наиме, према С. Милетићу, безбедност човека јесте *стање* његове заштићености од опасности, угрожавања и повређивања његове личности, права и имовине. Објективно, то стање заштићености („стање безбедности“) може бити различито и креће се у распону од доброг до лошег. Субјективно, човек се може осећати безбедним и кад је његово „стање безбедности“ објективно лоше, и обратно, може се осећати небезбедним и када је његово „стање безбедности“ објективно добро.³⁰ Ово је због тога што се ово осећање (као и друга осећања) човека не заснива само на његовом објективном „стању безбедности“, већ и на низу других објективних чинилаца, као што су стање опште (јавне) и државне безбедности, стање примене права, функционисање образовног, социјалног, здравственог и система информисања, као и многи други. Међутим, то осећање човека се заснива и на бројним субјективним, личним својствима појединца, на које се само донекле може утицати. Због тога, поред услова за безбедност у објективном смислу, што претежно спада у делатност полиције, стално треба стварати и дограђивати услове за безбедност у субјективном смислу. То углавном спада у делатност других органа, установа и организација, односно оних који се баве образовањем, социјалним радом, здравственим, јавним информисањем и другим човековим потребама.³¹

Полазећи од тога да су безбедност државе и грађана две стране исте ствари – јед(и)не безбедности, која се може свести на безбедност човека с обзиром на то да је постојала и пре настанка државе и права, С. Милетић безбедност дефинише као „правно уређиваним и обезбеђиваним друштвеним односима успостављено, одржавано и унапређивано *стање* у држави које омогућава ефективну заштићеност државе и грађана што у њој живе од свих (спољашњих и унутрашњих) противправних аката (активности) којима се угрожава уставни поредак, сувереност, независност и територијална целокупност државе, рад државних органа, обављање

²⁹ Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 9.

³⁰ О дефинисању безбедности у објективном и субјективном смислу видети: Илић, П.: *О дефинисању и дефиницијама националне безбедности*, Војно дело, лето/2012, стр. 126 – 127.

³¹ Милетић, С.: *Полицијско право*, Полицијска академија, Београд, 2003, стр. 1 – 2.

привредних и друштвених делатности и остваривање слобода, права и дужности човека и грађанина.³²

Као функција, безбедност је и активност, деловање, делатност, процес, односно понашање усмерено ка достизању, заштити и унапређењу референтних вредности и интереса, односно ка достизању стања предвидивости и контроле над појавама и процесима који су усмерени ка референтним вредностима и интересима, на рачун неизвесности и нежељених догађаја. То је легитимна и легална (само)заштитна мисија појединаца, друштва, држава и међународне заједнице, заснована на њиховим личним потребама за опстанком и развојем. Битне компоненте функције безбедности су безбедносни циљеви, безбедносно деловање и ефекти дејстава, а њена филозофија – постављање конкретних вредности и интереса као циљева који се достижу извесним понашањем.³³

Постоје и одређена мишљења према којим је безбедност организовани субјект који организовано штити извесне вредности и интересе и организовано се супротставља угрожавајућим појавама. Овај приступ се ослања на схватање безбедности као функције. Наиме, организација и настаје да би вршила неку делатност. Истовремено, функција је појава ширег обима јер може да се реализује и мимо организације. Основни разлог организовања у безбедности јесте немогућност појединца да самостално решава безбедносне проблеме. Организацију чини човек, односно људи који обављају одређене делатности. Организацију карактеришу структура, као релативно постојан однос између елемената целине, и колективна свест о заједничким вредностима и интересима који се заједнички штите. Колективна свест је детерминисана извесним (писаним и неписаним; неправним, правним и етичким) правилима понашања. Организација може да буде државна, међудржавна и недржавна (приватна – национална и интернационална).³⁴

Уважавајући све претходне дефиниције безбедности, као и њихов допринос у сагледавању феномена безбедности, морамо се осврнути и на то да оне не обухватају у потпуности савремена схватања и садржину оних својстава које називамо безбедност. С тим у вези, навешћемо дефиницију безбедности коју је дао проф. др Љубомир Стајић, сматрајући да је она до сада у највећој мери одговорила на задатак који се зове дефинисање безбедности у савременим условима. С тим у вези, проф. Стајић дефинише безбедност као „својство неког реалног

³² Исто, стр. 2 и 7.

³³ Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 9.

³⁴ Исто.

друштвеног, природног или техничког субјекта (бића, творевине или ствари) испољено као успостављено, одржано и унапређено стање и(ли) вредност, а које се изражава кроз испуњеност минимума одређених (безбедносних) стандарда својствених том субјекту, што му омогућава реалну основу за опстанак, рад, раст и развој, без обзира на носиоце, облике, време и место угрожавања³⁵. Из наведене дефиниције се могу издвојити њени елементи, а то су: својство; реални друштвени, природни или технички субјекат; стање и(ли) вредност; испуњеност минимума одређених (безбедносних) стандарда и омогућавање опстанака, рада, раста и развоја.

Када је реч о безбедности као својству, реч је о нераздвојном атрибуту друштвеног, природног или техничког субјекта које може бити биће (човек или животиња), људска или природна творевина (држава, корпорација, међународна организација и др.), или пак техничка и технолошка компонента – уређај или апарат (машина, мост, аутомобил, нуклеарна централа и сл.) без којег тај субјект не би могао ни да постоји у својој основној функцији. Оно што је битно, јесте да сваки субјект постоји док има минимум испуњених услова (стандарда) за свој опстанак (минимум безбедности). Наведено указује да непостојећи субјекти (бивше државе, мртва бића, машине које не раде и др.) немају својство безбедности. Исто тако, нереално, нематеријално не-биће, Бог, смрт, љубав, мржња немају својство безбедности.³⁶

Уколико прихватимо овакво схватање својства неког субјекта, видимо да оно у том значењу постаје и његова витална (најважнија) вредност. Као таква, она се чува и штити било од самог субјекта (самодеструктивност) или од другог заинтересованог субјекта (носиоца угрожавања). Тако, на пример, људи штите безбедност државе, старају се о безбедности рада машина, других бића или природне средине, и обрнуто - држава се стара о безбедности људи и о свему осталом, што чини минимум узајамне безбедности. Под вредношћу подразумевамо идеално стање извесних стандарда, садржаја, норми, појава и схватања која им људи придају. Њихов циљ је у томе да те вредности учине пожељним за одређене субјекте и усмерене су ка добробити датог субјекта. Тако, вредност је све оно што има или му се придаје велики значај и што је предмет интересовања и посебне заштите. Вредности су променљиве и различито се дефинишу кроз историју (пример слободе, независности, правде, морала, територије, система

³⁵ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 28.

³⁶ Исто, стр. 29.

владавине и др.). Оне се стално мењају, допуњују и дограђују. Могу да буду материјалне и нематеријалне, а деле се на индивидуалне, групне, националне и међународне.³⁷

Безбедност као стање дефинише се као замишљени стандард заштићености субјеката од свих облика и носилаца угрожавања, без обзира на време и место њиховог испољавања и деловања. Због немерљивости изражава се описно – од лошег преко успостављеног (реалног) до жељеног (апсолутног). При том треба поменути да апсолутно стање безбедности (заштићености) не постоји. Нико (ни један субјект) не може за себе тврдити да је апсолутно безбедан, увек се може бити још безбеднији. Моменат када може почети нечије угрожавање стално је присутно а субјекти не морају увек бити свесни да су угрожени.³⁸

Безбедност као стање је остварени стандард садашности и може бити замишљени стандард будућности (ка коме се тежи). Прошлост као стање, према томе нема безбедност. Осим наведеног, треба истаћи да безбедност, осим материјалне, обухвата и нематеријалну сферу (правде, морала, вере) и испољава се као динамична (развијана) категорија која су себи садржи просторне, мисаоне и историјске промене и чиниоце. Безбедност не подразумева оне вредности, својства и стања која су јој по свом бићу и садржају супротни и спадају у групу угрожавајућих појава, понашања и деловања која чини човек, природа или технички систем. Друкчије речено, безбедност је само оно што тежи општем доприносу олакшању, одржању и напретку човека, друштва, природе и свега што је човек створио и што га окружује. Дакле, безбедност је позитивна категорија која не ствара материјална добра и просперитет, али их омогућава. Као својство, она се мења, преноси и прима а за тај процес су заслужни појединци, групе, државе и међународна заједница.³⁹

На крају, треба рећи да је оно што је заједничко свим расправама о безбедности то да је у њеном епицентру држава, са ексклузивним правом да заштити своју и безбедност својих грађана. При томе, безбедност сада поред војне, обухвата и друштвене, природне, политичке, економске, еколошке, техничко-технолошке елементе. Због тога кажемо да је данас могуће једино говорити о различитим компонентама јединствене (интегралне) безбедности, а свака од тих компоненти је упућена на државу као елемент међународне заједнице (мада има и другачијих мишљења).

³⁷ Исто.

³⁸ Исто.

³⁹ Исто, стр. 29 и 30.

Приватни сектор и невладине организације су добродошле и могу бити од користи, али су ипак помоћне полуге, али безбедносна функција и даље остаје примарна функција државе.⁴⁰

1.2. Појам националне безбедности

Динамичност појаве безбедности директно утиче на концепцијска опредељења у погледу виталних (референтних) вредност којима треба пружити заштиту, извора, облика и носилаца који их угрожавају, као и субјеката, снага и средстава њихове заштите. Та концепцијска опредељења се у наукама безбедности зову концепти или нивои анализе безбедности. У питању су теоријски и практични модели заштите виталних вредности.⁴¹

Примењујући научни приступ изучавању проблематике безбедности, треба извести класификацију, тј. рашчланити безбедност на врсте, како би се квалитативном анализом делова безбедности остварила научна идентификација безбедности као опште вредности савременог света. Уважавајући научни приступ, безбедност се дели на унутрашњу (индивидуална, социјетална⁴² и национална) и међународну (регионална, глобална, заједничка, колективна и кооперативна) безбедност. Наведена подела је извршена из чисто практичних и педагошких разлога, будући да је безбедност једна, једина и недељива – интегрална. Интегрална безбедност се дефинише као свеукупна или целовита безбедност и представља сублимат унутрашње и међународне безбедности, али не као прост збир тих двеју безбедности, већ као нова вредност која се штити. Немогуће је говорити о било каквој безбедности (унутрашњој или међународној) ако је било који сегмент те безбедности знатније угрожен.⁴³

⁴⁰ Савић, А.; Стајић, Љ.: *Основи цивилне безбедности*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2006, стр. 27.

⁴¹ Према проф. Мијалковићу, „концепти безбедности су заправо збирно тумачење безбедности као функције (на који начин се пружа/остварује безбедност), организације и система (ко пружа безбедност), фокусираних око стања остваривости и заштићености вредности појединих објекта безбедности (чија безбедност, безбедност чега и безбедност)“. Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 15.

⁴² Термин социјетална безбедност води порекло из енглеског језика – *societal security*. Наиме, у енглеском језику се термин *societal security* користи да би се направила јасна разлика у односу на *social security*, односно социјалну сигурност. На српском језику би се овај појам могао превести као „друштвена безбедност“, чиме би се направила довољна разлика у односу на социјалну сигурност. Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Београдски центар за безбедносну политику и Службени гласник, Београд, 2012, стр. 31 – 32. По својој природи, друштвена безбедност у себе интегрише неколико области, а то су: заштита људи и ресурса (физичка, заштита околине, финансијска и информациона), управљање ванредним (хитним) ситуацијама, управљање ризиком, кризни менаџмент, управљање континуитетом пословања и управљање опоравком. Кековић, З.; Кешетовић, Ж.: *Друштвена безбедност у Србији*, Српска политичка мисао, број 1 – 2/2008, стр. 189.

⁴³ Стајић, Љ.; Гађиновић, Р.: *Увод у студије безбедности*, Драслар партнер, Београд, 2007, стр. 35 – 36.

Упркос негативним утицајима на националне државе у постхладноратовском периоду, државе још увек имају суверену контролу над унутрашњим пословима, али и над односима са другим државама и недржавним актерима. Концепт националне безбедности, раније често означавао и као спољна безбедност државе, еволуирао је у измењеној стварности међународних односа у последњим деценијама 20. века. Сматра се да и замисао и систем националне безбедности не подразумевају само бављење националном државом као средиштем око кога се све врти, јер се у глобализацији остварују и шири национални интереси. Иако је концепт безбедности отворен и подложен променама, извесно је да он може подразумевати (укључујући и искључујући) и старе али и нове вредности, интересе и потребе. Ширење истраживачког поља безбедности унутар савремених студија безбедности крајем 20. и почетка 21. века, од националног ка другим нивоима безбедности, утиче и на редефинисање националне безбедности у смислу померања са традиционалних на савремена схватања овог концепта, односно на проширење његових садржаја. Постојећа опасност од некритичког ширења истраживачког поља науке о безбедности на рачун националне безбедности говори у прилог овој тврдњи. Концепт националне безбедности је формализован кроз вековну праксу и правне норме, међународне и унутрашње, док остали нивои безбедности без ослонаца на државу немају прецизних одредница у филозофском и нормативном смислу.⁴⁴

У теоријским приступима одређењу националне безбедности, суочавамо се са још увек спорним концептом ове синтагме (кованице), која се састоји из два израза: „национална“ и „безбедност“. И један и други термин подразумевају утврђивање језичких корена и порекла да би се могло ићи у даљу разраду концепта националне безбедности. Оно што је извесно јесте да је, од појаве националне државе током скоро четири века трајања „вестфалског модела међународних односа“, безбедност, уз рат и мир, средишњи појам што пресудно утиче на опстанак цивилизације, без обзира на то о ком се историјском периоду ради.⁴⁵

Као што смо на почетку овог излагања видели, унутрашњу безбедност делимо на: индивидуалну, социјеталну (друштвену) и националну (државну). Са правне тачке гледишта, безбедност државе је немогућа без безбедности друштва, и обрнуто. Држава која иначе пружа легитимитет и заштиту друштву, када изгуби суверенитет, престаје да буде држава, а друштво када изгуби идентитет, престаје да постоји као суверена категорија. У конкретном случају термин

⁴⁴ Савић, А.; Стајић, Љ.: *Основи цивилне безбедности*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2006, стр. 30.

⁴⁵ Исто, стр. 31.

„безбедност“ користи се за означавање појма који обухвата заштиту држава и народа од свих облика угрожавања, као и нивоа реализовања националних интереса.⁴⁶

У теорији такође постоје тешкоће са значењским садржајем појмова националне безбедности и државне безбедности. Поставља се питање да ли су у питању исти садржаји, субјекти и објекти, или се они разликују? Неки аутори не праве потребно разликовање између ова два појма, јер не улазе у разраду који су то релевантни објекти безбедности: да ли држава као установа у ужем смислу; да ли већински етнички народ у њој; политичка заједница свих држављана, или су то сви чланови друштва без обзира на етничку, верску, идеолошку, друштвену и другу припадност. Пошто се у глобализацији умањује улога државе, постоје трендови да се овај појам, са ужег тумачења националне безбедности као државне безбедности, прошири на наддржавне и подржавне актере и факторе. Сматрамо да је оправдано уважити проширено значење концепта националне безбедности и система националне безбедности, али оно значење које ће се кретати у оквиру државне безбедности, третирајући пре свега државу и њене специјализоване органе.⁴⁷

Мада је употребом термина „национална безбедност“ уместо термина „државна безбедност“ избегнута политичка конфузија, тиме је ипак створена нова, овога пута семантичка конфузија. За разлику од енглеског језика, у ком се термина *nation* односи на државу, у српском језику, као и неким другим европским језицима, термин *нација* односи се пре свега на етничку групу.⁴⁸ На простирима бивше Југославије, а нарочито након Другог светског рата, у употреби је био термин „државна безбедност“. Након 2000. године, нове политичке елите одбациле су термин „државна безбедност“ и уместо њега преузет је термин који се користи на енглеском говорном подручју, а то је, као што смо рекли, „национална безбедност“. Тадашњи Ресор државне безбедности је доношењем Закона о Безбедносно-информативној агенцији⁴⁹ 2002. године издвојен из МУП-а, чиме је створена засебна агенција, односно Безбедносно-информативна агенција, као посебна организација у систему државне управе. Термин „национална безбедност“

⁴⁶ Исто.

⁴⁷ Исто.

⁴⁸ Димитријевић, В.: *Тешкоће у дефинисању националног интереса Србије*, У: Петрич, В. и др (ур.), Србија је важна: унутрашње реформе и европске интеграције, Самиздат Б92, Београд, 2009, стр. 155 – 162, преузето из: Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Београдски центар за безбедносну политику и Службени гласник, Београд, 2012, стр. 233. Упоредити: Илић, П.: *О дефинисању и дефиницијама националне безбедности*, Војно дело, лето/2012, стр. 128 – 129. Бодин, М.: *Теоријске претпоставке разумевања и остваривања националне безбедности*, У: Ризик, моћ, заштита – Увођење у науку безбедности, приређивач: Владимир Н. Цветковић, Службени гласник и Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 135 и 142.

⁴⁹ *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09, 65/14 – одлука УС, 66/14 и 36/18.

по први пут добија свој институционални израз тек 2007. године, када је Законом о основама уређења служби безбедности Републике Србије⁵⁰ предвиђено оснивање Савета за националну безбедност. Две године касније, усвојена је и Стратегија националне безбедности Републике Србије, којом су по први пут јасно и изричито дефинисани национални интереси у једном стратешком документу.⁵¹

Безбедност државе се може посматрати из аспекта традиционалног и аспекта савременог концепта националне безбедности. У средишту *традиционалног концепта националне безбедности* јесу опстанак суверене државе, тј. њена територија и независност, као *виталне вредности* и *државни интереси* који су најчешће супротни интересима других држава и које је требало штитити од непосредних војних и субверзивних, па и нуклеарних претњи. Преовлађујући поступак државе да се у таквој анархичној структури међународних односа заштити од претњи усмерених ка њеним виталним вредностима и интересима јесте јачање њене моћи, а пре свега њених „тврдих” елемената – војних и обавештајних, а потом и економских. Такав модел националне безбедности назива се још и *вестфалским моделом националне безбедности*, јер је настао кад и прва модерна – суверена (вестфалска) држава, услед склапања Вестфалског мира 1648. године.⁵²

Савремени концепти националне безбедности у фокус интересовања институција које чине систем националне безбедности стављају и појединца и његове интересе и потребе (тзв. људска безбедност). Међутим, и концепту националне и концепту људске безбедности могу се упутити одређене критике. Критике заступника националне („државоцентричне“) безбедности на рачун заступника људске безбедности имају неколико димензија. Према схватању заступника традиционално схваћене националне безбедности, нема адекватног основа за постављање људске безбедности за референтни објекат безбедносне заштите. Тако, Бари Бузан сматра да не постоје разлози да се фокус националне безбедности, са државе као референтног објекта заштите помера на људску безбедност, па чак сматра да нема разлога ни да се концепт националне безбедности допуњује људском безбедношћу. Бузан сматра да референтни објекат заштите људске безбедности не може бити индивидуалан, нити се сви људи на свету могу сматрати човечанством. У пракси,

⁵⁰ *Службени гласник РС*, бр. 16/07. и 72/12.

⁵¹ Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Београдски центар за безбедносну политику и Службени гласник, Београд, 2012, стр. 232 – 233.

⁵² Мијалковић, С.: *Транзиција културе националне безбедности у постхладноратовском међународном амбијенту*, Култура полиса, година IX, посебно издање 1, Култура-Полис Нови Сад и Криминалистичко-полицијска академија, 2012, стр. 276.

стављање у фокус појединца значи покушај заобилажења државе, што ствара проблем посредника, јер је држава неопходан (мада не више и једини) провајдер безбедности сваког појединца у друштву.⁵³

Савремена национална безбедност јесте концепт заштите референтних вредности и интереса који обједињује безбедност друштва (без обира на етничко, верско, расно и идеолошко опредељење његових чланова) и безбедност државе, али и њихово партиципирање у међународној и глобалној безбедности. Заштићеност виталних вредности и интереса остварује се обједињеним деловањем војног и цивилног, државног и недржавног сектора безбедности, ослањајући се на видове међународне сарадње у безбедности и на многобројне међународне (невладине и међувладине) учеснике. Назива се још и поствестфалским моделом националне безбедности. Поменуте вредности пре свега подразумевају: опстанак државе и нације; мир, слободу, права и безбедност људи и друштвених група; квалитет живота народа и нације и социјално благостање; уставни и правни поредак државе и владавину права; јавни поредак, ред и мир; економски просперитет, енергетску стабилност и информационе ресурсе; политичку стабилност и национално јединство; територијални интегритет; суверенитет; национални понос и достојанство; национални идентитет; здраву животну средину и друге вредности.⁵⁴

Оно око чега би требало да постоји консензус када је у питању дефинисање националне безбедности јесте да би свака дефиниција националне безбедности морала да садржи одговоре на неколико важних питања: ко је објекат заштите (тзв. референтни објекат безбедности), односно које се његове вредности штите; ко или шта угрожава те вредности; ко је задужен (одговоран) за безбедност (тзв. референтни субјекат безбедности) и, на крају, како се, тј. којим методима и средствима достиже и чува безбедност. Ретки су аутори који су покушали да изведу такву дефиницију, јер је, само по себи, јасно да би она морала да буде врло широка и недовољно конзистентна, односно рогобатна. Због тога се већина аутора са разлогом опредељује пре свега за прецизирање референтног објекта безбедности и навођење његових најбитнијих вредности које се штите.⁵⁵ Полазећи од наведеног, навешћемо неколико дефиниција националне безбедности које су успеле да одговоре на постављена питања.

⁵³ Драгишић, З.: *Национална безбедност – алтернативе и перспективе*, Српска политичка мисао, број 2/2010, стр. 221 – 222.

⁵⁴ Мијалковић, С.: *Транзиција културе националне безбедности у постхладноратовском међународном амбијенту*, Култура полиса, година IX, посебно издање 1, Култура-Полис Нови Сад и Криминалистичко-полицијска академија, 2012, стр. 276.

⁵⁵ Илић, П.: *О дефинисању и дефиницијама националне безбедности*, Војно дело, лето/2012, стр. 136.

Према Љ. Стајићу и Р. Гаћиновићу, под националном безбедношћу се подразумева „способност државе да самостално или у сарадњи са другим државама или организацијама заштити виталне вредности и интересе друштва од спољних и унутрашњих облика угрожавања и да тиме обезбеди опште услове за несметани политички, економски, социјални и културни развој друштва и благостање својих грађана“.⁵⁶

Према З. Кековићу и И. Димитријевићу, национална безбедност подразумева „стање заштићености референтних националних вредности и интереса који имају витални значај за друштво и државу, које се, поред одбране земље, остварује функцијом безбедности грађана, здравствене, економске, еколошке, социјалне безбедности у оквиру система националне безбедности, и других димензија безбедности у оквиру система националне безбедности“.⁵⁷

П. Илић прави разлику између националне безбедности у ужем и ширем смислу. Под националном безбедношћу у ужем смислу подразумева се „стање заштићеног, слободног, стабилног и извесног постојања, функционисања и развоја једне државе (земље). Ако се и овде послужимо и једном негативном дефиницијом, могли бисмо да кажемо да се под националном безбедношћу, у ужем смислу речи, подразумева стање у којем нема озбиљних претњи и опасности за опстанак једне државе, за њену независност, територијалну целокупност и уставно-правни поредак, као и за живот, права и слободе њених грађана и здраву животну средину (стање неуgroжености или безопасности).“⁵⁸ Са друге стране, национална безбедност у ширем смислу може се дефинисати као „свеукупност објективних и субјективних чинилаца и околности (чињеница, односа, проце са, организација, институција и активности) од којих зависи опстанак, функционисање, развој и друге битне вредности једне државе (њена независност, територијална целокупност, уставно-правни поредак, живот, права и слободе њених грађана и здрава животна средина). Иако многи од тих чинилаца и околности могу да делују на националну безбедност и позитивно и негативно, овде се мисли, пре свега, на оне који делују позитивно, односно на оне који доприносе достизању и очувању безбедности. Они чиниоци и околности који доводе до угрожавања опстанка и функционисања државе могу се укључити у дефиницију небезбедности, као супротности безбедности.“⁵⁹

⁵⁶ Стајић, Љ.; Гаћиновић, Р.: *Увод у студије безбедности*, Драслар партнер, Београд, 2007, стр. 44.

⁵⁷ Кековић, З.; Димитријевић, И.: *Системи безбедности – са системом безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2017, стр. 36.

⁵⁸ Илић, П.: *О дефинисању и дефиницијама националне безбедности*, Војно дело, лето/2012, стр. 137.

⁵⁹ *Исто*, стр. 137 – 138.

Према С. Мијалковићу, национална безбедност је „стање несметаног остваривања, развоја, и оптималне заштићености националних и државних вредности и интереса, које се достиже, одржава и унапређује функцијом безбедности грађана, националног система безбедности и наднационалним безбедностим механизмима, као и одсуство (појединачног, групног и колективног) страха од њиховог угрожавања, те колективни осећај спокојства, извесности и контрола над развојем будућих појава и догађаја од значаја за живот друштва и државе.“⁶⁰

Уопштавањем наведених дефиниција националне безбедности, као објекте заштите можемо идентификовати: друштво, државу и њене грађане, као и њихове вредности којима се пружа заштита. Субјекти безбедности су држава, њени органи али и недржавни актери (субјекти), који сви заједно чине систем националне безбедности. Као носиоце и облике угрожавања можемо идентификовати све спољне и унутрашње субјекте (носиоци) који предузимањем одређене радње (облици) доводе до угрожавања. Под средствима и методама подразумевамо пре свега правна (на праву заснована) средства и методе којима се служе субјекти система безбедности како би заштитили виталне вредности друштва, државе и грађана.

1.3. Појам система националне безбедности

Дефинисањем система националне безбедности одговарамо на питање ко је задужен (одговоран) за безбедност. Систем националне безбедности, у смислу у коме га ми данас познајемо, настао је упоредо са националним државама и развојем капиталистичког начина производње. У то време дошло је до усложњавања државног апарата, као последице територијалног ширења држава, техничко-технолошког напретка, политичких промена, али и нових безбедносних ризика које је тај напредак донео са собом.⁶¹

Безбедносна делатност се с временом поступно диференцирала од других делатности (производња, култура, наука и друго), којима је темељни узрок потреба за очувањем, одржавањем, олакшавањем и осмишљавањем човековог постојања као друштвеног бића.⁶² У

⁶⁰ Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 82.

⁶¹ Драгишић, З.: *Безбедност, стратегија, политика и систем*, Политика националне безбедности, број 1/2013, стр. 121 – 122.

⁶² Анализирајући питање постанка државе, Слободан Јовановић сматра да држава има три мисије. То су: војна, правна и културна. Он наводи да је држава почела (настала) као војна организација. Прва власт била је власт војних старешина а први државни циљ је био да се једном племену, или скупу племена, *обезбеди* миран живот од спољних напада. Међутим, миран живот једне државе могао је бити поремећен и унутрашњим размирицама, односно нарушавањем унутрашњег мира. Преузимајући на себе старање и о унутрашњем миру, држава добија поред војне, још и правну мисију. Тек кад је почела да се стара о унутрашњем миру, држава је постала правна установа у пуном

безбедносној делатности ради се о двоструком односу: човека и човека и природе. У том оквиру разликују се два саставна елемента те делатности: тренутно реаговање човека на стање, процесе у природи, те на ситуације у друштву за које закључи да су му опасност; човеково детаљно уочавање појава и процеса у природи и друштву, те његове припреме за заштиту и одбрану пред процесима и појавама, које је убедљиво дефинисао као могуће угрожавање. Да би безбедност као делатност била успешна на садашњем степену развоја друштва, мора бити смислена, свесна делатности на нивоу целог друштва, јер су људи међусобно повезани у друштву, а савремене опасности угрожавају све људе.⁶³

Рационалност, ефикасност и поштовање слобода и права појединца и група при задовољавању потреба у друштву условљавају системско уређивање посебних делатности. Систем је спољни (емпиријски) израз уређености одређене делатности у друштву, којом се задовољава витална потреба целокупног друштва. Тако се и безбедносна делатност спроводи организовано кроз систем који се назива – безбедносни систем. Кроз њега се види одређени степен организованости друштвених могућности за извршавање безбедносне функције савременог друштва. С обзиром на циљеве и садржај, у оквиру безбедносног система савремене државе разликујемо два дела: функционални (врсте и облике активности) и институционални, односно структурални (организација, носиоци активности и др.). Систем безбедности посматран на нивоу државе јесте систем националне безбедности (*national security system*).⁶⁴

Систем националне безбедности сваке државе, поред унутрашње уставне и законске условљености, мора да одговори и преузетим међународним обавезама. Развојем система безбедности држава настоји да обезбеди свој интегритет. За систем националне безбедности се каже да има елементе који су доминантно окренути решавању унутрашњих безбедносних проблема (полиција, службе безбедности, организације за деловање у ванредним ситуацијама, приватна безбедност, правосудни систем и др.) и елементе који су доминантно окренути „према споља“, као што су оружане снаге, односно војска и обавештајне службе, које су поред

смислу те речи. Од тада њен циљ није више вршење насиља над спољашњим непријатељем, него сузбијање насиља у њеној унутрашњости. У сузбијању тог насиља, држава је без сумње употребљавала силу, али је та сила била искључиво средство за остваривање извесних апстрактних правила, идеја и начела. Служећи тим идејама, С. Јовановић сматра да је држава и сама добила изгледе нечег рационалног и правилног. Јовановић, С.: *О држави – основи једне правне теорије*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1922, стр. 25 – 27.

⁶³ Таталовић, С.: *Национална и међународна сигурност*, Политичка култура, Загреб, 2006, стр. 149, преузето из: Гаћиновић, Р.: *Национална безбедност као кључни фактор у функционисању модерне државе*, Војно дело, број 1/2017, стр. 93.

⁶⁴ Гаћиновић, Р.: *Национална безбедност као кључни фактор у функционисању модерне државе*, Војно дело, број 1/2017, стр. 93.

унутрашњих правних норми подвргнуте и међународноправним нормама. Са општим нормама међународног права морају бити усклађене и унутрашње правне норме којима држава регулише своју безбедност.⁶⁵

С обзиром на то да смо претходно указали на одређена савремена схватања појма националне безбедности, а пре него што дефинишемо систем националне безбедности, неопходно је да дефинишемо термин „систем“. Етимолошки посматрано, реч систем води порекло од грчке речи *sistema*, „којом се објашњава оно што је састављено, састав, целина урађена од разноврсних ствари или сазнања, састављена целина, скуп одређених делова, начин рада, начин поступања, начин уређивања и управљања државом...“⁶⁶ У питању је термин којим се приказује и објашњава мноштво разноврсних и квалитативно различитих појмова као различитих реалних и апстрактних објеката, појава и процеса. Овим термином увек се на неки начин означавају квалитетне карактеристике одређене структуре целине.⁶⁷

Слично наведеном, систем се (у организационом смислу) може дефинисати као „скуп различитих елемената који функционишу као складна целина ради остварења неког циља.“⁶⁸ Наведена дефиниција се односи на друштвене (организационе) системе, тј. организације, како би се направила разлика у односу на природне и техничке системе. С тим у вези, системе можемо поделити на: природне (човек, Сунчев систем итд.), техничке (аутомобил итд.) и организационе (безбедносни, образовни, привредни итд.). Полазећи од ове поделе, на пример, може се рећи да Сунчев систем, али и човек, припадају групи природних система, аутомобил групи техничких, а полиција или аутомобил са возачем групи организационих система. Из досадашњег разматрања је јасно да су за овај рад значајни само организациони системи. Од других врста система организациони системи се разликују по томе што их стварају људи ради задовољења својих потреба, што не би било могуће остварити њиховим појединачним ангажовањем.⁶⁹

⁶⁵ Драгишић, З.: *Безбедност, стратегија, политика и систем*, Политика националне безбедности, број 1/2013, стр. 122.

⁶⁶ Марковић, Б.: *Наука о управљању*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2003, стр. 36.

⁶⁷ Исто.

⁶⁸ Стевановић, О.; Субошић, Д.: *Организациони системи с посебним освртом на системе безбедности*, у: Кековић, З. (прир.) *Системи безбедности – хрестоматија*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2007, стр. 15.

⁶⁹ Стевановић, О.; Субошић, Д.: *Организациони системи с посебним освртом на системе безбедности*, у: Кековић, З. (прир.) *Системи безбедности – хрестоматија*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2007, стр. 15. Познате су још неке поделе система као што су: прости и сложени, детерминистички и стохастички, статични и динамични. О томе више види у: Стевановић, О.; Субошић, Д.: *Организациони системи с посебним освртом на системе безбедности*, у: Кековић, З. (прир.) *Системи безбедности – хрестоматија*, Факултет

Систем националне безбедности различити теоретичари дефинишу различито, у зависности од теоријске школе којој припадају. Па тако, Бари Бузан систем националне безбедности одређује као скуп активности на пет подручја деловања државе и то: војном, политичком, економском, социјалном и еколошком. Војна безбедност се односи на оружане могућности државе, офанзивне и дефанзивне, и могућности да се предвиде намере оружаних снага других држава. Политичка безбедност односи се на организациону стабилност државе, системе владавине и идеологије, који дају легитимност одређеном типу владавине. Економска безбедност се односи на доступност изворима енергије, сировина, финансијских средстава и тржишта за одржавање благостања становништва и економске моћи државе. Социјална безбедност односи се на прихватљиве услове за развој језика, културе, религије и националног идентитета у целини. Еколошка безбедност треба да осигура очување локалне и планетарне биосфере, као основног система на којем се заснивају све остале људске активности.⁷⁰

За систем националне безбедности кажемо да спада у групу друштвених система. Полазећи од тога, систем безбедности се дефинише као „организован друштвени систем преко којег наше друштво остварује функцију заштите својих виталних вредности ради општег напретка и развитка друштва.“⁷¹ Полазећи од наведеног, проф. Љ. Стајић систем (националне) безбедности дефинише као *облик организовања и функционисања друштва у спровођењу мера и активности на превентивном и репресивном плану, које се предузимају ради очувања суверенитета и интегритета државе, њеног уставом утврђеног поретка, права и слобода грађана, као и свих осталих друштвених и међународних вредности од свих облика и носилаца угрожавања без обзира на место и време извршавања.*⁷²

Из наведене дефиниције можемо издвојити одређене особености система националне безбедности. Прва је да је систем националне безбедности трајан систем. То је због тога што је потреба друштва да се брине о својој безбедности трајна. Из тога даље следи да систем није сам себи сврха, већ средство (начин) преко којег друштво остварује одређене друштвене циљеве. Да би могао да оствари постављене му циљеве сам систем мора бити организован преко одговарајуће

безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2007, стр. 15 и Кековић, З.: *Системи безбедности*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 20 – 23.

⁷⁰ Драгишић, З.: *Безбедност, стратегија, политика и систем*, Политика националне безбедности, број 1/2013, стр. 122 – 123.

⁷¹ Стајић, Љ.; Гађиновић, Р.: *Увод у студије безбедности*, Драслар партнер, Београд, 2007, стр. 91.

⁷² Стајић, Љ.: *Основи система безбедности са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 41.

хијерархијске структуре односно преко подсистема и микросистема.⁷³ Ти подсистеми и микросистеми су у ствари субјекти и снаге система безбедности. Сваки од њих је и сам организован као систем, што само указује на сложеност система националне безбедности.

Функција система безбедности, као и сложеност послова и задатака једног тако значајног система као што је систем безбедности, огледају се и кроз мноштво карактеристика, од којих су неке иманентне само њему. Ту се пре свега мисли на следеће карактеристике:

1. Систем безбедности је организован, уређен и сложен друштвени систем;
2. То је специфичан, отворен и динамичан систем;
3. То је подсистем великог друштвеног система;
4. То је хијерархијски устројен систем;
5. Деловање система безбедности везано је за неповољне услове;
6. Постоји знатна међусобна супротстављеност циљева система безбедности и носилаца угрожавања;
7. Функционисање система зависи највише од људског чиниоца;
8. Сврха постојања је двојака: а) одвраћање (превентивно деловање и б) репресија (отклањање угрожавања);
9. Непоновљивост метода, средстава и догађаја у апсолутној истоветности;
10. Деловање у миру, ванредним приликама и у рату;
11. Сталне квалитативне промене у структури и начину деловања.⁷⁴

Под системом националне безбедности проф. З. Драгишић подразумева „скуп функционално повезаних државних органа, органа локалне самоуправе и других организација, који делујући у складу са правним поретком државе теже да заштите унутрашњу и спољну безбедност државе, друштва и грађана“. Наведена дефиниција система националне безбедности такође указује на неке његове битне карактеристике. Прво, реч је о функционално повезаној целини у коју улази велики број државних и недржавних организација, који и сами представљају изузетно сложене системе, састављене од читавог низа елемената. Друго, реч је о систему чије су функционалне везе и активности којима се систем бави строго правно регулисане, што указује на

⁷³ Исто.

⁷⁴ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 43 – 44.

висок степен формализованости система. Треће, систем је успостављен ради остварења дивергентних циљева који се усклађују активностима изван система и које је тешко дефинисати.⁷⁵

За разлику од професора Стајића и Драгишића, проф. С. Мијалковић користи синтагму „национални систем безбедности“, сматрајући га правилнијим од синтагме „систем националне безбедности“, јер се њоме јасно означава припадност система држави.⁷⁶ Међутим, сматрамо да овде није акценат на припадности система, већ на синтагми „национална безбедност“, односно безбедности, узимајући у обзир да смо раније навели да се безбедност може схватити и као систем. С тим у вези, ми ћемо у даљем тексту користити термин „систем националне безбедности“. На страну синтаксичке нејасноће, проф. С. Мијалковић национални систем безбедности посматра у ширем и ужем смислу. У ширем смислу, национални систем безбедности „обухвата све потенцијале (природне, људске, материјално техничке, нормативно-политичке и институционалне ресурсе) једне земље, који су ангажовани на очувању виталних националних и државних, али и међународних и глобалних вредности и интереса. У ужем смислу, то су само делови ових ресурса који су специјализовани и професионално, легално и легитимно, директно или индиректно, реализују функцију националне безбедности“.⁷⁷ Конкретније, национални систем безбедности је форма организовања и функционисања државе и друштва у спровођењу превентивних, репресивних и санационих мера и радњи којима се националне вредности и интереси достижу/остварују, унапређују, омогућава њихово уживање, али којима се ове вредности и штите од безбедносних изазова, ризика и претњи, односно ревитализују уколико су угрожене.⁷⁸

1.4. Елементи система националне безбедности

Појам система (па и система националне безбедности) обухвата следеће елементе:

- 1) Постављен циљ због којег је систем успостављен;
- 2) Снаге и средства за остваривање циља;
- 3) Структуру елемената система (организације) преко којих се остварују поједине активности, а ради остварења циља;

⁷⁵ Драгишић, З.: *Безбедност, стратегија, политика и систем*, Политика националне безбедности, број 1/2013, стр. 123.

⁷⁶ Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 242.

⁷⁷ Исто.

⁷⁸ Исто.

- 4) Скуп активности помоћу којих се тај циљ може остварити;
- 5) Функцију структурних елемената ради остварења циља.⁷⁹

Елементи система безбедности у ширем смислу су: носиоци, субјекти и снаге, функција, послови, активности и мере.⁸⁰

1.4.1. Носиоци, субјекти и снаге система националне безбедности

Носиоци система националне безбедности представљају основу, базу организације и функционисања система безбедности. То су држава и друштво (грађани) који се савременим облицима и носиоцима угрожавања могу супротстављати организовано и неорганизовано.⁸¹ Раније смо навели да је од свог настанка до данас држава била та која „обезбеђује безбедност“ себи и својим грађанима, и она то ради организовано, док грађани то чине кроз разне мање-више неорганизоване форме.

Држава (и друштво) посредством система националне безбедности омогућава испуњење основних друштвених циљева и заштиту виталних вредности. Сходно томе, сви савремени системи националне безбедности организују већи број субјеката који обављањем послова безбедности остварују конкретне задатке у остваривању безбедности.⁸² Субјекти система националне безбедности су „органи, тела и институције, који кроз обављање својих редовних делатности директно или индиректно остварују функцију безбедности или доприносе њеној реализацији.“⁸³ Ти органи, тела и институције могу бити државног и недржавног карактера, односно могу бити основани од стране државе или од стране недржавног субјекта. Субјекте система националне безбедности можемо поделити на:

1. професионалне;
2. политичке и

⁷⁹ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 40 – 41.

⁸⁰ Стајић, Љ.; Мијалковић, С.; Станаревић, С.: *Безбедносна култура*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2013, стр. 152 – 153, Стајић, Љ.: *Основи система безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 37 – 39, Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 242 – 246.

⁸¹ Стајић, Љ.; Мијалковић, С.; Станаревић, С.: *нав. дело*, стр. 151 и Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 242.

⁸² Стајић, Љ.: *Основи система безбедности са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 326.

⁸³ Стајић, Љ.; Мијалковић, С.; Станаревић, С.: *нав. дело*, стр. 151.

3. суплементарне.⁸⁴

Професионални субјекти су субјекти система националне безбедности који су „организовани, опремљени и задужени да се професионално баве заштитом безбедности у складу са прописаним нормама.“⁸⁵ То значи да су сви субјекти као такви одређени највишим правним актом (уставом), док су надлежност, организација и функционисање уређени законским и подзаконским актима. За професионалне субјекте се каже да су они „организовани, опремљени и одговорни за професионалну заштиту свих нивоа безбедности.“⁸⁶ Професионални субјекти система националне безбедности јесу: полиција; војска; обавештајне службе (агенције); царина; инспекцијски органи; тужилаштво; судови; органи надлежни за извршење кривичних санкција и органи иностраних послова.⁸⁷

Политички субјекти система националне безбедности јесу „они субјекти система безбедности који обављањем своје редовне делатности директно омогућавају и помажу рад конвенционалних субјеката и на тај начин индиректно остварују функцију безбедности.“⁸⁸ Њихова првенствена улога јесте да створе нормативноправни и економски основ (оквир) за деловање система националне безбедности, а онда и да управљају, координирају и контролишу остале субјекте система националне безбедности. На тај начин они утичу на остваривање оптималног стања безбедности у друштву.⁸⁹ У професионалне субјекте система националне безбедности спадају: законодавни орган (скупштина); Савет за националну безбедност; извршни органи (председник републике, влада и др.) и неки делови органа иностраних послова.⁹⁰

Суплементарни субјекти система националне безбедности јесу „они који обављањем своје редовне делатности доприносе реализацији функције безбедности.“⁹¹ Ови субјекти обављањем своје редовне делатности остварују првенствено неку другу функцију, а не функцију безбедности. Њихова примарна улога у друштву јесте „услужна, васпитно-образована,

⁸⁴ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 326 – 327, Стајић, Љ.; Мијалковић, С.; Станаревић, С.: *нав. дело*, стр. 151.

⁸⁵ Стајић Љ.; Мијалковић, С.; Станаревић С.: *нав. дело*, стр. 152.

⁸⁶ Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 243.

⁸⁷ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 327.

⁸⁸ Стајић, Љ.; Мијалковић, С.; Станаревић, С.: *нав. дело*, стр. 177.

⁸⁹ *Исто*.

⁹⁰ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 327.

⁹¹ Стајић, Љ.; Мијалковић, С.; Станаревић, С.: *нав. дело*, стр. 182.

религиозна, односно пружање помоћи грађанима у реализацији њихових права.⁹² За разлику од професионалних, нису ни намењени ни организовани ни опремљени да се професионално баве безбедношћу. Међутим, они обављањем својих редовних послова доприносе реализацији функције безбедности. То чине посредством безбедносне културе, и то на два начина: тако што ће и сами усвојити и развијати безбедносну културу, и тако што ће активно утицати на креирање и ширење безбедносне културе код становништва.⁹³ У суплементарне субјекте система националне безбедности спадају: локална заједница и органи локалне самоуправе; јавне службе; предузећа⁹⁴ и друге организације; васпитно-образовни систем; невладине организације; црква и грађани.⁹⁵

Од субјеката безбедности треба разликовати *снаге* система националне безбедности, иако се може чинити да се ради о једном елементу система безбедности. Њихов однос треба посматрати као однос између општег и појединачног. Наиме, под снагама система безбедности подразумевамо „посебно организоване, обучене, опремљене и овлашћене организационе јединице професионалних субјеката система националне безбедности који непосредно реализују одређену групу послова безбедности“.⁹⁶

1.4.2. Активности, мере и послови система националне безбедности

С обзиром на активност угрожавајућих појава (било да оне долазе споља или изнутра), и систем националне безбедности је активан систем (у превентивном, репресивном и санационом смислу). Деловање система безбедности (односно остваривање функције националне безбедности) остварује се кроз безбедносне активности, безбедносне мере и остваривање послова безбедности. За активности система безбедности се каже да представљају најважније међу

⁹² Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 243.

⁹³ Стајић, Љ.; Мијалковић, С.; Станаревић, С.: *нав. дело*, стр. 182.

⁹⁴ Зависно од угла гледања, приватни сектор безбедности можемо сврстати како у професионалне субјекте система националне безбедности тако и у суплементарне субјекте система безбедности. Они су професионални из разлога што је дошло до диференцијације у заштитној функцији државе тако да више полиција није једина одговорна за извршавање послова јавне безбедности. Такође, природа обављања послова, која укључује и употребу средстава принуде, такође указује на то да су они професионални. Са друге стране, они су суплементарни субјекти зато што заиста, још увек, представљају допуњујуће субјекте у остваривању функције безбедности. Код нас, њени припадници у пракси не сарађују, или не сарађују довољно, са полицијом, јер се полиција и даље доживљава као главни (али не више и једини) провајдер безбедности. Та пракса се полако мења, или би бар требало тежити томе, тако да ћемо у раду приватни сектор безбедности ипак посматрати као један од професионалних субјеката безбедности.

⁹⁵ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 327.

⁹⁶ Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 243.

конститутивним елементима система националне безбедности. То је због тога што се посредством активности система остварује функција система националне безбедности. Активностима се обезбеђује такво стање у држави и друштву којим се отклањају или неутралишу већина или све претње њеним виталним вредностима, било да долазе споља или изнутра. Активности система безбедности можемо поделити на:

1. активности на организовању система;
2. функционалне активности (активности на деловању система).⁹⁷

Под мерама система безбедности подразумевамо оне мере „које се предузимају ради потпуне или делимичне припремљености субјеката или носилаца безбедности за несметано и ефикасно остваривање постављених задатака вршењем безбедносних активности.“⁹⁸ Циљ мера безбедности јесте спречавање наступања појава које могу да угрозе националну безбедност, односно спремност да се што хитније и на прави начин одговори на настале последице угрожавања (заштита и спасавање становништва и добара, санација терена и сл.), уколико нису благовремено и успешно спречене.⁹⁹

Мере безбедности можемо поделити на опште и посебне. Опште мере предузимају сви или већина субјекта система националне безбедности када је то неопходно за заштиту виталних друштвених вредности (нпр., у случају ратног, ванредног стања и ванредне ситуације). Посебне мере предузимају поједини државни органи ради извршења конкретних безбедносних задатака (нпр., полиција и обавештајне службе предузимају мере тајног оптичког и аудио надзора лица ради расветљавања најтежих кривичних дела).¹⁰⁰

Безбедносне мере могу имати превентивну и репресивну улогу и могу бити мере које се предузимају у време мира, непосредне ратне опасности и рата. У време мира оне се разврставају као: 1. обавештајне мере, којима се прикупљају одређени подаци и информације о могућностима настанка одређеног облика угрожавања (оружаног или неоружаног, природног или техничко-технолошког), како би се адекватним активностима предузеле мере за њихово отклањање или ублажавање њихових последица по безбедност; 2. превентивне мере, када органи безбедности са другим државним и недржавним субјектима учествују у спречавању настанка опасних појава и догађаја и 3. репресивне мере које се предузимају у случају када претходне мере нису дале

⁹⁷ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 328.

⁹⁸ *Исто*, стр. 331.

⁹⁹ Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 332.

¹⁰⁰ *Исто*, стр. 244.

результате. Ове мере могу се предузимати у миру и у рату. Због броја сложености безбедносне мере се деле на сталне и ванредне.¹⁰¹

Притом, сталне мере заштите и безбедности представљају континуирану делатност безбедности и директно утичу на његово функционисање. Ванредне мере пак дефинишу се као мере које нису трајног карактера, јер се предузимају у зависности од тренутне ситуације, односно од облика угрожавања и степена опасности којим је угрожена безбедност земље. Због својих специфичности ове мере прописују се посебно. Ванредне мере безбедности јесу: проглашење ванредне ситуације; проглашење ванредног стања; проглашавање мобилизације и мера приправности; проглашавање ратног стања; распуштање локалних органа власти и мере за извршење обавезе из Повеље УН.¹⁰²

Послови система националне безбедности дефинишу се као „*радње и поступци којима се остварују задаци безбедности.*“¹⁰³ Њихов значај се огледа у томе што се изостављањем вршења једног посла, најчешће, омета остваривање националне безбедности као целине. Термин „*послови безбедности*“ се најчешће употребљава када се дефинишу унутрашњи послови. Имајући у виду да држава и грађани могу бити угрожени најразличитијим радњама и поступцима, како појединачно и група, тако и другим државама, веома је тешко сачинити попис свих послова којима систем безбедности штити унутрашњу и спољну безбедност. Међутим, испољавање и деловање појединих облика и носилаца угрожавања инкриминисано је кривичним и прекршајним законодавством, као и законима из области унутрашњих послова, тако да се поједини послови система безбедности групишу и остварују као трајни послови и задаци.¹⁰⁴

Уколико унутрашње послове посматрамо по критеријуму врсте послова и карактеру органа, они се могу дефинисати као „*послови чије извршење утиче на стање безбедности, јавни ред и мир, личну и имовинску сигурност грађана.*“¹⁰⁵

Послови представљају скуп оних активности које је потребно реализовати да би се остварили циљеви стварања и постојања система. При томе, послови се обављају на основу надлежности. Надлежност је увек одређена законом и представља скуп послова, а у вези с њима,

¹⁰¹ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности-са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 331.

¹⁰² Више о наведеним мерама видети: Стајић, Љ.: *Основи система безбедности са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 331 – 336.

¹⁰³ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 336.

¹⁰⁴ Исто.

¹⁰⁵ Исто.

права и дужности надлежних органа, њихових организационих јединица и овлашћених службених лица да их реализују.¹⁰⁶

Укупни послови јавних безбедносних организација утврђени законом и подзаконским актима дефинишу се као њихова надлежност и делокруг. Упркос томе што и делокруг и надлежност представљају скуп послова које организација обавља, надлежност је ужи појам од делокруга. Док надлежност подразумева само оне послове због којих је организација законом образована и које обавља на основу законом утврђених овлашћења, делокруг обухвата све послове које организација обавља. То значи да делокруг, поред послова који чине надлежност организације, укључује и друге послове, углавном логистичке подршке, који се утврђују одговарајућим подзаконским актом. Послови који чине надлежност безбедносних организација, део су њихових безбедносних (основних) функција, док су остали послови део њихових небезбедносних (помоћних) функција. Сви послови из делокруга једне организације могу се груписати у њене кључне области рада, односно групе сродних послова.¹⁰⁷

1.4.3. Функција система националне безбедности

Предузимајући одређене активности, мере и послове, систем националне безбедности тежи достизању, развоју, очувању и унапређењу виталних вредности друштва. Зато се и каже да функција безбедности представља „’најопштију мисију’ друштва и државе на заштити сопственог опстанка, унапређењу егзистенције и достизању, заштити и развоју личних и виталних вредности и интереса као основног и крајњег циља. Остварује се реализацијом одређених активности, послова и мера безбедности, у оквиру извесне безбедносне стратегије и политике, односно понашањем грађана сагласно принципима безбедносне културе.“¹⁰⁸

Своју основну функцију систем националне безбедности остварује посредством (преко) субјеката, пре свега професионалних. Међутим, савремени безбедносни проблеми довели су до тога да се функција безбедности данас посматра шире. Класично схватање да су само војска и полиција задужени за безбедност данас је превазиђено. Војска и полиција више нису једини који остварују заштитну функцију државе. То значи да је дошло до диференцијације у заштитној

¹⁰⁶ Стевановић, О.; Субошић, Д.: *Организациони системи с посебним освртом на системе безбедности*, у: Кековић, З. (прир.) *Системи безбедности – хрестоматија*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2007, стр. 19.

¹⁰⁷ Стевановић, О.; Стајић, Љ.: *Безбедносни менаџмент*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 33.

¹⁰⁸ Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 243.

функцији државе, односно да данас и друштвени субјекти обављају одређене послове безбедности, поред обављања своје основне делатности.¹⁰⁹ С тим у вези, функцију безбедности можемо начелно поделити у две потфункције: достизање, развој и унапређење друштвених и државних вредности и интереса и контрола безбедносних изазова, ризика и претњи. Достизањем, развојем и унапређењем друштвених и државних вредности и интереса остварује се несметано функционисање личног, појединачног, друштвеног и државног живота, односно остварују се њихове виталне вредности и интереси. Оне ће бити оствариве (само) реализовањем политике безбедности у најширем смислу (економском, еколошком, социјалном, образовном, политиком технолошког развоја итд.). На њиховом остваривању ће најпре учествовати политички и суплементарни субјекти система националне безбедности.¹¹⁰

Контрола безбедносних ризика и претњи спада у приоритетне интересе и циљеве модерне државе, а остварује се деловањем професионалних субјеката система националне безбедности (полиције, обавештајних служби, војске), али и осталих, имајући у виду природу савремених изазова, ризика и претњи по безбедност. Сложеност и вишедимензионалност савремених безбедносних проблема нужно су утицали и на сложеност механизма за њихово решавање. Угрожавајуће појаве контролишу се акцијама супротстављања, односно спречавања њиховог настанка, сузбијањем наступелог проблема и отклањањем штетних последица. У том процесу је неопходно задовољити принцип законитости и правне сигурности објеката и носилаца угрожавања безбедности, односно вредности које су нападнуте. Ова функција се састоји од следећих потфункција: превенција (спречавање) настанка безбедносних изазова, ризика и претњи; репресија (сузбијање) насталих угрожавајућих појава, санкционисање и контрола носилаца угрожавања, односно сузбијање безбедносних изазова, ризика и претњи те и отклањање штетних последица; и заштита, помоћ и унапређење положаја жртава, односно санација и ревитализација угрожених вредности.¹¹¹

Неке од основних функција државе, као носиоца система безбедности, можемо идентификовати (лоцирати) у највишим правним и стратешким актима државе. Ту првенствено мислимо на уставе и стратегије националне безбедности, а онда и на појединачне законе. Основне (безбедносне) функције јавних безбедносних организација, како је истакнуто, начелно

¹⁰⁹ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 15.

¹¹⁰ Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко- полицијска академија, Београд, 2015, стр. 249.

¹¹¹ *Исто*, стр. 249 и 250.

се утврђују уставом, а конкретније законом, односно законским дефинисањем послова из надлежности сваке од јавних безбедносних организација (тако су, на пример, полицијски послови утврђени Законом о полицији). Помоћне функције тим организацијама могу се дефинисати и подзаконским актима, начејшће актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.¹¹²

Имајући у виду претходно наведено, можемо закључити да се функција система националне безбедности најефикасније остварује проактивним деловањем субјеката система националне безбедности. Такође, потребно је да се што шири круг субјеката активно ангажује у свим сферама друштва како би се функција безбедности непрекидно остваривала. Значајну улогу у томе има безбедносна култура, која уз правни систем државе представља подршку свим елементима система националне безбедности.

2. Јавна безбедност у систему националне безбедности

2.1. Појам јавне безбедности

Полиција је најдуже кроз векове била задужена за остваривање заштите појединаца, група и државе. Каснијим развојем државе и њених органа, неки послови и задаци заштитног (безбедносног) карактера полако се поверавају већем броју субјеката, односно другим државним, недржавним и локалним органима: инспекцијама, контролно-надзорним органима, невладиним организацијама, приватном сектору безбедности и др.¹¹³

Пораст броја облика и носилаца угрожавања, као и метода и средстава угрожавања свеукупно чини задатак служби задужених за безбедност све тежим. Осећај могућности угрожавања у свим друштвима постаје све јачи, иако, како исправно наводе поједини аутори, „никада није било више снага безбедности, никада није било толико и таквих средстава у функцији заштите безбедности и никада се није бринуло о томе као данас“. Због тога се увелико напушта традиционално схватање да је само полиција одговорна за остваривање јавне безбедности. То отвара поље једној новој филозофији безбедности, у којој други, пре свих субјекти (локалне) заједнице и приватна безбедност, заузимају све значајније место. Полиција данас све више добија улогу субјекта који делује селективно, усредсређујући се на одређене

¹¹² Стевановић, О.; Стајић, Љ.: *Безбедносни менаџмент*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 32.

¹¹³ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 15.

(„најопасније“) облике угрожавања, док је заједници (друштву) и приватној безбедности, остављено да се стара о оним, другим, „мање опасним“ угрожавањима. Наравно, није реч о засебним, раздвојеним и неповезаним елементима и њиховим једнократним акцијама, већ напротив – о систему (јавне, а онда и националне) безбедности који кроз континуирани процес реализује функцију безбедности. Тиме се ствара једна нова безбедност, коју називамо интегрална безбедност, у којој учествују сви субјекти једног друштва.¹¹⁴

Приликом одређења појма јавне безбедности, морамо поћи од општег појма безбедности. Као што смо у ранијим излагањима видели, безбедност, између осталог, можемо схватити и као стање. Од тога полазе и поједини домаћи аутори. Ако посматрамо ранија теоријска становишта на нашим просторима, можемо видети да су се као два основна облика безбедности државе јављала јавна и државна (национална) безбедност.¹¹⁵ Полазећи од тога, јавна безбедност се одређивала као „стање заштићености јавног поретка, односно заштите грађана и њихове имовине у држави“¹¹⁶. Под јавним поретком подразумевамо укупност јавних интереса зајемчених и заштићених правним системом, без обзира на то да ли је реч о општим (јавни ред и мир и сл.) или појединачним правима (личне слободе и права, имовина и др.). Јавна безбедност се остварује откривањем, спречавањем и сузбијањем кривичних и других кажњивих дела из домена тзв. класичног криминалитета, одржавањем јавног реда и мира, осигурањем функционисања саобраћаја на путевима, заштитом од пожара и експлозија и вршењем других стручних и административних послова. Наведене послове и задатке традиционално врше органи јавне безбедности (пре свих полиција).¹¹⁷

Јавна безбедност се може одредити и као „заједнички назив за укупно стање неуgroжености лица, вредности, добара и простора, а то се стање постиже предузимањем низа

¹¹⁴ Стајић, Љ.: *Контрола приватног сектора безбедности у Републици Србији*, у: Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније: тематски зборник, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2013, стр. 192.

¹¹⁵ Под *државном безбедношћу* се подразумевала безбедност уставног поретка од политичког криминала, безбедност државе од спољног агресора и субверзивног деловања, односно безбедност режима и поретка власти. У том смислу, појам државне безбедности је имао знатно ужи обим и садржај од савременог схватања националне безбедности, с обзиром на то да није обухватао категорије безбедности појединаца и друштвених група, њихових слобода и људских права, живота и имовине, демократских институција, али ни недржавни сектор безбедности (приватну безбедност), који су сматрани сфером тзв. јавне безбедности. Кековић, З.; Димитријевић, И.: *Системи безбедности – са системом безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2017, стр. 34.

¹¹⁶ Милошевић, М.: *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2001, стр. 4.

¹¹⁷ *Исто*.

различитих активности службе јавне безбедности¹¹⁸. Као део унутрашњих послова, послови јавне безбедности се састоје у заштити појединаца, вредности и добара, у складу са важећим законима и другим прописима. Ови послови се односе на спречавање и отклањање активности којима се угрожавају лица, одређене вредности и добра.¹¹⁹ При томе, као што смо видели, послови заштите уставног поретка спадају у послове државне (националне) безбедности.

Такође, јавна безбедност се одређује и као „стање које омогућава ефективну заштићеност људи од опасности“. При томе, неопходно је да узмемо у обзир да се то стање одражава и (евентуално) унапређује обављањем послова полиције јавне безбедности на заштити безбедности људи. С тим у вези, код јавне безбедности треба разликовати два појавна облика. Први је да се у области јавне безбедности манифестује *јавни (општи) интерес*, који се конкретизује кроз остваривање (очување, унапређење) безбедности свих људи. Други је да се у области јавне безбедности манифестује *лична (индивидуална, појединачна) безбедност човека*, као његова заштићеност од опасности,¹²⁰ односно од угрожавања живота, телесног интегритета и имовине и, с тим у вези, као његова сигурност у остваривању основних и других личних слобода и права која му припадају.¹²¹

За разлику од непосредне заштите безбедности грађана, која се манифестује као *заштита живота, личне и имовинске безбедности грађана* већ на самом месту угрожавања грађана, на месту догађаја (лицу места), тј. као *остваривање безбедности грађана у ужем смислу*, постоји и *заштита безбедности грађана у ширем смислу* те речи. Под њом подразумевамо заштиту грађана од свих врста угрожавања (као што су заштита од криминалитета, нарушавање јавног реда и мира и спокојства грађана, заштита од пожара, експлозија, природних и других опасности). Тако, у крајњем, можемо констатовати да безбедност грађана у ширем смислу, по свом садржају, одговара појму јавне (опште) безбедности.¹²²

¹¹⁸ Лончар, З.: *Управно право посебни део, област унутрашњих послова*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005, стр. 32.

¹¹⁹ *Исто*, стр. 31 – 32.

¹²⁰ При чему та опасност може бити општа и појединачна. До *опште опасности* долази услед природних катастрофа, несрећа и других акцидентата којима се угрожавају живот и здравље људи у већем обиму, док су *појединачне* све друге опасности, без обзира на то чиме су узроковане. У отклањању опште опасности по уставу и закону учествују сви, док појединачне опасности отклањају надлежни државни органи и други заинтересовани субјекти. Милетић, С.; Талијан, М.: *Јавна безбедност – Послови и начин рада – Организација и руковођење*, Факултет за правне и пословне студије Др Лазар Вркатић, Нови Сад, 2011, стр. 10 – 11.

¹²¹ Милетић, С.; Талијан, М.: *Јавна безбедност – Послови и начин рада – Организација и руковођење*, Факултет за правне и пословне студије Др Лазар Вркатић, Нови Сад 2011, стр. 10.

¹²² *Исто*, стр. 14.

Јавна безбедност се у иностраној теорији обично разврстава на традиционални јавни сектор („public policing“) и приватни сектор безбедности („private policing“). Другим речима, полиција као државни орган, регулисан законом, стара се о јавном реду и миру, дакле ангажује се у активностима „policingа“.¹²³ Приватни сектор безбедности све више постаје реалност у савременом друштву, преузимајући активну улогу у остваривању унутрашње безбедности једне земље. Улога приватне безбедности се пре свега огледа у одржавању јавног реда и мира и превенцији криминалитета, чиме се наглашава да, поред полиције, у пракси постоје и други субјекти. Док полиција представља традиционални орган власти укључен у „policing“ као социјалан процес, друге институције, органи и агенције такође имају одређене задатке и надлежности у одржавању социјалног реда и мира.¹²⁴

2.2. Субјекти јавне безбедности

С обзиром на широк дијапазон послова јавне безбедности, а у погледу субјеката који их спроводе, можемо рећи да *послове јавне безбедности најчешће спроводи полиција* и то применом различитих метода, мера, радњи, овлашћења и средстава.¹²⁵ Међутим, треба нагласити да *постоји могућност да се део послова јавне безбедности делегира на друге субјекте државе, али и недржавне субјекте (као што су субјекти приватне безбедности)*. Међутим, чак и кад су ти послови делегирани на друге субјекте, одређена контролна и инструктивна функција над тако делегираним и повереним пословима и даље је у надлежности полиције.¹²⁶

¹²³ Око самог термина *policing* постоји доста размимоилажења и различитог тумачења у домаћој и иностраној теоријској мисли. Најприхватљивије становиште чини нам се оно по коме „полисинг“ представља социјалну функцију која доприноси одржању појединачног социјалног реда и мира а који врше различите институције, установе, организације и др. Он подразумева све активности које имају циљ да осигурају безбедност социјалног реда у одређеној средини и то мерама и активностима примереним тако постављеном циљу. Овако одређен, полисинг се разликује од много ширег концепта социјалне контроле, који укључује све оне субјекте (школе, удружења родитеља, цркве, медији и сл.) који директно и индиректно доприносе одржању, односно произвођењу социјалног реда и мира. Постоје две форме „полисинга“, и то приватни „полисинг“ и јавни „полисинг“ (*private and public policing*). Као критеријум поделе узима се начин финансирања, па тако ако се субјект „полисинга“ финансира из буџета државе он припада јавном, а ако се финансира од стране приватних субјекта (компаније, предузећа), он припада приватном „полисингу“. Давидовић, Д.: *Приватна безбедност у Србији*, у: Ризик, моћ, заштита – Увођење у науку безбедности, приређивач: Владимир Н. Цветковић, Службени гласник и Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 456 – 458; Reiner, R.: *The Politics of the Police*, fourth edition, Oxford University Press, New York, 2010, pp. 3 – 5.

¹²⁴ Савић, А.; Стајић, Ј.: *Основи цивилне безбедности*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2006, стр. 54.

¹²⁵ Милетић, С.; Талијан, М.: *Јавна безбедност – Послови и начин рада – Организација и руковођење*, Факултет за правне и пословне студије Др Лазар Вркатаић, Нови Сад 2011, стр. 9.

¹²⁶ Иветић, С.; Миладиновић, А.: *Јавна безбједност*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2013, стр. 26 – 27.

Иако традиционално задужена за остваривање јавне безбедности, полиција данас, у новом безбедносном окружењу, није у стању да то оствари без адекватне планске, организоване и континуиране сарадње са другим државним и локалним органима, али и субјектима приватне безбедности. Усложњена безбедносна проблематика уопште, а посебно у урбаним срединама наметнула је потребу за тешњом сарадњом локалних заједница са полицијом. У развијеним земљама са децентрализованим полицијским системима то је значило оснивање комуналних или других видова локалних полиција, њихово реорганизовање, редефинисање њихових овлашћења, као и новелирање одредаба постојећих прописа којима се уређује како рад полиције тако и рад субјеката приватне безбедности. На тај начин створене су нормативне претпоставке за остваривање сарадње, као и њихово интегрисање у систем националне безбедности.¹²⁷

2.3. Полиција као субјект јавне безбедности

2.3.1. Појам полиције

У литератури се најчешће наводи да реч „полиција“ потиче од првобитне речи за грчки град-државу, полис (*polisa*), којом се означавала целокупна државна активност у полису, изузимајући војску и судство. Све до 17 – 18. века полиција је имала друкчије значење од савременог, и оно је одговарало грчкој речи политеја (*politeia*). Полиција је означавала врло разгранато државно управљање које је водило бригу не само о државном интересу, него и о интересу становништва. Делатношћу полиције становништву се обезбеђивала безбедност, благостање, чак и савршенство. Сматрало се да је држава добро уређена само кад се бавила таквом полицијом.¹²⁸ озбиљнији покушаји да се појам полиције одреди на научној основи јавили су се тек крајем 19. и почетком 20. века.

Савремено значење речи „полиција“ у великој мери одудара од значења које је она имала кроз историју. Разлог томе јесте то што је тек у савременом друштву дошло до унутрашње диференцијације система државне управе (подела државне управе на ресоре), у коме је полицијска делатност постала једна од многобројних, специјализованих и ужестручних облика деловања државе. Тек тада се полиција и у функционалном и у организационом смислу одвојила

¹²⁷ Стајић, Љ.; Радивојевић, Н.: *Полиција, комунална полиција и приватно обезбеђење – дивергентни или конвергентни субјекти јавне безбедности*, у: Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније: тематски зборник, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2017, стр. 153.

¹²⁸ Марковић, Р.: *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2009, стр. 354.

од осталих државних делатности.¹²⁹ Треба рећи да је процес поделе државне управе на ресоре (али и унутар њих) започет још у 19. веку није довршен до данас, због све бржег развоја науке и технике, безбедносне проблематике али и нових политичких доктрина које почивају на подели власти.¹³⁰

Дејвид Бејли (*David Bayley*) сматра да полицију чине људи овлашћени од стране групе да регулише међусобне односе унутар те групе путем примене физичке силе. Полазећи од тога, Бејли истиче три суштинска елемента своје дефиниције: физичку силу, унутрашњу употребу и колективно овлашћење. Могућност употребе физичке силе јесте јединствено обележје полиције. Оно што полицију чини специфичном није сама употреба силе, већ чињеница да је она за ту употребу овлашћена. Други органи унутар друштва, попут судова, могу наложити примену неких принудних мера, али је само полиција овлашћена да ту принуду и спроведе. Унутрашња употреба је карактеристика која полицију разликује од војске, с обзиром на то да је њена примарна улога употреба силе против субјеката који долазе споља (ван државе). На крају, колективно овлашћење указује на повезаност полиције и друштва из којег она црпи своју легитимност и од којег добија овлашћење за своје деловање, односно употребу физичке силе. Ово је битно да би се направила разлика од употребе силе у друштву од стране појединаца, чија употреба силе није оправдана општедруштвеним циљевима. Полиција није основана себе ради, она је везана за друштво из којег црпи легитимност.¹³¹

Према Бејлију, поред наведених елемената, савремену полицију обележавају (карактеришу) још и јавни карактер, специјализација и професионализам. Ове три карактеристике су иманентне савременом „полисингу“, нарочито узимајући у обзир то што се приватни „полисинг“ (приватна безбедност) убрзано развија у свим земљама и што је њихов број еквивалентан броју полицијских службеника.¹³² Јавни карактер полиције је везан за саму природу полиције. Ово се лако може помешати са колективним овлашћењем (овлашћењем од стране друштвене заједнице), као једним од елемената појма полиције. Овлашћење на деловање се не мора захтевати само од државних (јавних) органа, односно полиције. Између овлашћења и полиције (као организације) постоје концептуалне разлике. Наиме, суверене друштвене јединце

¹²⁹ Симовић, Д.; Зекавица, Р.: *Полиција и људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 43 – 44.

¹³⁰ Драгишић, З.: *Систем националне безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 198.

¹³¹ Bayley, D. H.: *Patterns of Policing: a Comparative International Analyses*, Rutgers University Press, New Brunswick, N. J., 1990, pp. 7 – 8.

¹³² Исто, р. 11.

као градови-државе или савремене државе нису увек имале полицијске снаге које су основане, финансиране и усмераване од стране државних органа. Данас, у Сједињеним Америчким Државама, као и у другим развијеним земљама, постоје бројни приватни актери (приватно обезбеђење) који, обезбеђујући бројне пословне просторе, хотеле и сл., делују као полицијски службеници.¹³³

Специјализацију такође не треба мешати са елементима појма полиција. Полиција обавља више послова од самог решавања недозвољеног понашања применом физичке силе. Постоје бројни државни органи који су овлашћени да примењују мере принуде, али нису специјализовани у томе. „Полисинг“ је постао специјализован када су поједини органи (полиција) почели примарно да се баве употребом физичке силе. Професионализација се односи на експлицитну припремљеност за спровођење јединствене полицијске функције. Професионализација укључује вредности регрутовања, формалне обуке, структурни напредак у каријери, систематичну дисциплину и пуно радно време. Иако је данас већина специјализованих полиција професионална, приватна безбедност може бити исто професионална, баш као што то може бити и неспецијализована полиција.¹³⁴

Према Роберту Рајнеру (*Robert Rainer*) полицију можемо идентификовати као тело које чине људи који патролирају на јавном месту у плавим униформама, са широким мандатом контроле криминала, чувања (одржавања) реда, као и неких пролазних функција социјалних услуга. При томе, према Рајнеру, битно је разликовати појам полиције (*police*), као партикуларне врсте социјалне установе, од појма „полисинга“ (*policing*), који представља скуп процеса са специфичним социјалним функцијама.¹³⁵

Код домаћих аутора, полиција се најчешће одређује као особени део државне управе, који има ексклузивну надлежност у извршавању послова којима се остварује безбедност грађана, заштити јавног реда (и мира), сузбијању и спречавању појавних облика криминалитета и вршењу других послова, уз могућност легалне употребе принуде (силе). Према Будимиру Бабовићу, дефиниције полиције можемо поделити у две групе: нормативистичке или функционалистичке, и коерцивистичке. Нормативистичке или функционалистичке дефиниције полазе од функције полиције, изведене из норме која прописује шта полиција треба да ради и шта представља. Норма утврђује мандат полиције, односно њену основну функцију и сврху. Према коерцивистичком

¹³³ Исто, pp. 11 – 12.

¹³⁴ Исто, pp. 12 – 13.

¹³⁵ Rainer, R.: *The Politics of the Police*, fourth edition, Oxford University Press, New York, 2010, pp. 3 – 4.

приступу, при дефинисању полиције мора се имати на уму да се средства принуде јављају као фактор који је важнији од циљева. У складу са тим, полицију треба анализирати пре свега у светлу њене могућности да прибегава сили.¹³⁶

Професори Д. Симовић и Р. Зекавица сматрају да би релативно успешна дефиниција полиције требало да садржи елементе функционалне и организационе (структуралне) димензије, с обзиром на то да је појам полиције немогуће утврдити без указивања на њене функције у друштву. Такође, одређени процеси у друштву, чија се регулација намеће као неопходна, изискују стварање одређених друштвених творевина, односно структура и институција које треба да омогуће успешно одвијање ових процеса и решавање могућих проблема унутар њих. Имајући то у виду, исти аутори полицију дефинишу као „орган државне власти чија је примарна функција одржавање јавне безбедности друштвене заједнице, а у чију сврху има законом дата овлашћења, укључујући и примену силе“.¹³⁷ Овог становишта су и С. Милетић и С. Југовић, који наводе да „дефиниција полиције мора да садржи барем извесно опште и апстрактно одређење и њене организације и њене функције, јер се без тога не може разјаснити ни суштина полиције, односно њен карактер и природа (правни карактер организације полиције, њена делатност и функција у држави, њен однос према држави као целини и њеним најважнијим деловима и процесима)“.¹³⁸

Послове из свог делокруга полиција обавља у име и за рачун државе, јер су то послови државне власти чије је обављање полицији поверила држава. Полиција као део државне управе има обележја својствена свим органима државне управе, али има и нека обележја која су својствена само њој (заштита јавне безбедности, обављање различитих послова у различитом правном режиму, овлашћење да примењује полицијске мере принуде и употребљава полицијска средства принуде, да је делимично (на)оружани орган, тајност у раду).¹³⁹ Полазећи од тога, основни задатак (улога) полиције као државног органа, односно посебно организоване службе која врши одређене послове, јесте заштита јавног поретка. Израз полиција се може свести на три различита значења: правно, функционално и органско.¹⁴⁰ Према *правном значењу*, израз полиција

¹³⁶ Бабовић, Б.: *Полиција у светском поретку*, НЕА, Београд, 1997, стр. 17 – 18.

¹³⁷ Симовић, Д.; Зекавица, Р.: *Полиција и људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 46.

¹³⁸ Милетић, С.; Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 7.

¹³⁹ *Исто*, стр. 46 – 48.

¹⁴⁰ Милетић, С.; Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 6. Упоредити са: Кешетовић, Ж.: *Полиција у Србији*, у: Ризик, моћ, заштита – Увођење у науку безбедности, приређивач: Владимир Н. Цветковић, Службени гласник и Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд,

може значити скуп правних правила о понашању грађана и других субјеката ради одржавања јавног реда и мира и остваривања јавне безбедности у целини, која је утврдила државна власт. У том смислу, израз полиција данас има исто значење као полицијско право или неко њему слично „посебно право“, што значи да је сужен на законе и друге прописе из „области јавне безбедности“.

Израз полиција означава и *делатност*, односно скуп активности које се односе на извршавање правних прописа. Овакве дефиниције су *функционалне*, јер означавају извесну сврсисходну делатност полиције, која се, у конкретном случају, састоји у извршавању прописа. Када се под изразом полиција подразумева делатност (и функција), на њу се обично гледа двојачко. Делатност може бити усмерена на спречавање одређених забрањених (противправних) радњи (превентивна полиција), или на репресију – сузбијање забрањених (противправних) радњи (репресивна полиција). Превентивна и репресивна полиција чине две групе активности (из оквира укупне делатности полиције) којима се остварују различите функције државе. Органске дефиниције под полицијом подразумевају скуп државних снага (и средстава) које обављају одређене послове из „области јавне безбедности“, тј. полицијске послове. На крају, Милетић и Југовић дефинишу полицију као „*посебну организациону целину у државној управи, у чијем делокругу су одређени послови (јавне безбедности) који се односе на безбедност државе и њених грађана и чија је организација, делатност и контрола, због њене особености, подвргнута допунском („посебном“) правном режиму у односу на („општи“) правни режим који важи за друге органе државне управе*“.¹⁴¹

2.3.2. Полицијска функција

Улога полиције у савременом, демократском друштву битно је другачија од оне коју је некад имала. Једна од основних тенденција њеног развоја јесте усмереност ка заштити интереса заједнице и самих грађана. Неки нови теоријски концепти полицијске улоге и њеног односа према друштву, попут полиције у заједници (*community policing*) и демократска полиција (*democratic policing*), нарочито наглашавају тежњу савременог демократског друштва да се полиција више посматра као сервис за грађане и њихове потребе, наравно, не умањујући значај

2010, стр. 363 – 368; Bayley, D. H.: *Patterns of Policing: a Comparative International Analyses*, Rutgers University Press, New Brunswick, N. J., pp. 7 – 15.

¹⁴¹ Милетић, С.; Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 6 – 9.

да она (полиција) служи и интересима политичког система.¹⁴² Уколико улогу полиције посматрамо на овај начин, можемо видети да се њена функција може посматрати са социјалног, политичког, али и правног аспекта.

Сама чињеница да полиција егзистира у организованом друштву упућује на то да се њена функција реализује у вези са одређеним друштвеним односима. Ти односи су, по природи ствари, односи међу људима-појединцима, као и односи појединаца према друштвеним групама и институцијама политичког система. Елементарна рефлексивна функција на помен полиције повезује се са представама о уређивању друштвених односа, контроли и ограничењима у име колективитета, очувању извесног реда у друштву (друштвеног поретка) и реаговању на повреде тог реда уз могућност примене мера принуде.¹⁴³ На наведено упућује и појам полиције, где се наводи да је сврха њеног организовања од стране државе одржавање јавног реда и мира, спречавање и сузбијање криминалитета и сл., односно остваривање јавне безбедности.

Како је појам јавне безбедности уско везан за појам јавног поретка, то, према проф. Р. Марковићу, упућује да је основна функција полиције као државног органа везана за одржавање јавног поретка, који обухвата поредак (политичке институције, људске и грађанске слободе – њихово функционисање и остваривање, узајамни односи) установљен уставом и другим правним прописима једне државе. На овај начин одређен, јавни поредак изједначава се са уставноправним поретком (као системом политичких институција, односа и права конституисаних и заштићених правом). Одржавање јавног поретка обухвата: 1) превенцију његовог нарушавања; 2) репресију оних који га нарушавају и 3) стварање и одржавање услова стабилизације јавног поретка.¹⁴⁴

До нарушавања (угрожавања) јавног поретка долази предузимањем противправних радњи (кривичних дела и прекршаја) усмерених против уставноправног поретка. Поред отклањања кривичних дела и прекршаја, за нормално функционисања уставноправног поретка потребно је и обезбеђивање извршења судских пресуда, обезбеђивање несметаног одржавања јавних скупова, одржавање јавног реда и мира, осигурање функционисања саобраћаја на путевима, заштита од пожара и експлозија и др. Уважавајући наведено, под заштитом јавног поретка подразумевамо принудно извршавање закона, одржавање уставноправног поретка, заштиту људских живота и имовине, како од стране самог становништва, тако и од природних опасности попут пожара,

¹⁴² Симовић, Д.; Зекавица, Р.: *Полиција и људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 53.

¹⁴³ Милосављевић, Б.: *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 128.

¹⁴⁴ Марковић, Р.: *нав. дело*, стр. 355.

поплава или других елементарних непогода.¹⁴⁵ Ово само још једном потврђује раније наведен став да је безбедност државе тешко одвојити од безбедности грађанина, као и да је зарад остваривања свеукупне (интегралне) безбедности неопходно заједничко ангажовање јавног (државног), али и приватног сектора безбедности.

Обим функција полиције зависи од односа друштвених и политичких снага у друштву. Уколико је тај однос прожет нетрпељивошћу или чак непријатељством, улога полиције у таквом друштву постаје значајнија. И обрнуто, у друштву у којем постоји друштвена кохезија, значај полиције се смањује. На обим функција полиције утичу још два чиниоца. Први је везан за пораст државног апарата и степен интервенције државе у друштвене односе. Повећање државног апарата и државног интервенционизма, доводи до повећања обима полиције. Са друге стране, захтев за ограничавање и хуманизовање државне власти и уопште принуде, утиче како на промену метода које полиција примењује, тако и на обим полиције. Иако су основне функције полиције у већини држава сличне, оне нису садржински истоветне, пошто на обим и садржину делатности полиције битно утичу карактер друштвеног и државног уређења сваке земље понаособ.¹⁴⁶ Савремени трендови у већини држава, па и у Републици Србији, јесте рационализација државне управе, али рационализација у смислу смањења броја запослених а не њихова прерасподела ради ефикаснијег обављања послова. Овај процес свакако није праћен смањењем обима посла, баш напротив. Обим послова и овлашћења полиције се константно увећава, што у великој мери утиче на остваривање њене функције.

Правне аспекте полицијске функције морамо посматрати у контексту класификације правних функција државе на три функције: законодавну, управну и судску. Ова подела је заснована на правним формама у којима држава врши своју делатност. Истине ради, треба рећи да теоријски чист модел поделе ове три правне функције државе на три врсте органа у позитивном праву било које земље није спроведен. С тим у вези, управну функцију можемо посматрати у односу на два теоријска мерила: органског и материјалног (функционалног).¹⁴⁷

Различити формални елементи и њихова обележја, често несагласни са позитивним правом многих земаља, нису омогућили да у теорији дође до јединственог гледишта о садржини управне функције. Због тога, формални појам управе постепено се своди на органски појам

¹⁴⁵ Исто.

¹⁴⁶ Исто, стр. 356.

¹⁴⁷ Милетић, С.; Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 49.

управе, према којем би управа била све што раде државни органи државне управе, тј. сви послови и задаци које је законодавац органима државне управе ставио у надлежност. Ово без обзира на то што неки од тих послова и задатака спадају у законодавну, а неки у судску функцију. Сагласно овом органском теоријском мерилу за одређивање управе, полиција, као орган државне управе, обавља искључиво управне послове, тј. врши управну делатност. Без обзира на то што поједине групе послова (активности) полиције имају различита материјална и формална обележја, сама чињеница да их обавља полиција, као орган државне управе, за ово теоријско мерило јесте довољна да се ти послови сматрају управним пословима. Међутим, то мерило је изузетно ограничено због редуковања појма управе на један једини, и то формални елемент. Неспорно је да полиција врши и управне активности, али је међутим спорно да ли се и друге активности полиције, нпр. криминалистичке и кривичнопроцесне, могу такође сматрати њеним управним активностима. Одговор на то питање се може потражити у примени материјалног (функционалног) гледишта. Том гледишту треба дати предност из два разлога. Први је општи, јер објашњава формално (органско) гледиште и води ка функционалном одређивању појма управе, а самим тим ка свођењу садржине управног права у његове стварне оквире. Други је посебни, јер објашњава различите форме деловања полиције и, по њиховој унутрашњој садржини, битно различите активности полиције усмерене ка остваривању различитих циљева. Па тако, постоје различите функције полиције – управна, кривична, прекршајна и нормативна.¹⁴⁸

2.3.3. Организација полиције

Један од основних елемената појма полиције јесте организациони. Полазећи од тога, о организацији уопште, а онда и о организацији полиције, може се говорити из два угла: 1) организација као структура, где се приказује организациона структура која се предочава као пирамида (организациона схема) и 2) организација као организовање делатности, где се применом научних принципа, првенствено из науке о управљању и науке управног (полицијског) права, организује делатност која обухвата обављање послова и задатака, укључујући и управљање и руковођење. Најзначајнији део организационих питања уређен је правним нормама. Аутономна (особена, специфична) делатност полиције у односу на „остатак управе“ подразумева и аутономно организовање полиције. Чињеница да су полицијски службеници наоружани,

¹⁴⁸ Исто, стр. 49 – 50.

посебно опремљени и обучени, снабдевени полицијским овлашћењима којима се могу ограничити слободу и права грађана, мора се, заједно са другим чињеницама, узети у обзир приликом организовања полиције. Специфична делатност полиције захтева и њену специфичну организацију, дакле посебна правна решења (одредбе) о организацији полиције.¹⁴⁹

При организацији полиције, за обављање њене функције постављају се следећи основни проблеми: да ли полицију треба организационо што више издвојити као посебну организацију или је уклопити у целину државне организације, као део шире целине; да ли полицију треба организовати централистички, као јединствену службу, или поред државне полиције треба организовати и локалне полиције како би се ове лакше прилагодиле локалним приликама; да ли у организацији полиције предвидети облике погодне за примену дискреционе оцене у одлучивању или је и организационом путем чврсто везати за закон и подврћи сталној и ефикасној контроли; да ли подстицати организационе облике погодне за сопствену иницијативу или предност давати облицима који би решавали случајеве који се појаве; да ли раздвојити полицију која непосредно учествује у судским поступцима од остале полиције која остаје део управе.¹⁵⁰ При томе, у изградњи конкретног полицијског система не би требало оптирати између крајности назначених дилема, него би требало пронаћи оптималну равнотежу међу њима. Крајњи избор не би требало да зависи само од политичких прилика у једној земљи, него и од историјских традиција, безбедносних потреба друштва, државе и грађана као и других посебних прилика.¹⁵¹ Проблеми с организацијом полиције у основи се могу свести на питање избора најадекватнијих организационих облика и организационих форми којима те организационе облике треба повезати да би организација у организационом и функционалном смислу била што рационалнија и ефективнија, тј. да би уз што мање ангажовање снага и трошење средстава давала потребне резултате.¹⁵²

Раније наведена разноврсност функција полиције утиче на разноврсност потребних организационих јединица у полицији. Та разноврсност је већа него у другим органима државне управе, а још већа него у органима који остварују само једну функцију (као што су нпр. судски

¹⁴⁹ Југовић, С.: *Организација полиције у Републици Србији – централизација, деконцентрација и децентрализација*, Правна ријеч, број 35/2013, стр. 243 и 244.

¹⁵⁰ Пусић, Е.: *Управни системи*, књига 1, Загреб, 1985, преузето из: Марковић, Р.: *нав. дело*, стр. 356.

¹⁵¹ Марковић, Р.: *нав. дело*, стр. 356.

¹⁵² Милетић, С.; Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 89.

органи).¹⁵³ Приликом утврђивања врста полицијских органа и врста унутрашњих организационих јединица у полицији, неопходно је придржавати се неких „универзалних принципа“ организовања. С тим у вези, у полицији, као и другим органима државне управе, могуће је применити три принципа формирања органа управе. То су: реални, територијални и персонални принцип, при чему се у оквиру реалног принципа разликују потподеле на ресорни и функционални принцип.¹⁵⁴

Органи управе се, према реалном принципу, формирају с обзиром на врсту послова којим се баве, односно с обзиром на свој основни задатак. Овај принцип примењује се у организацији полиције, али и у унутрашњој организацији полиције. Ресорни вид реалног принципа примењује се у организацији полиције с обзиром на послове безбедности (послове из „области безбедности“, унутрашње послове), као посебну врсту послова у материјалном смислу. Одговарајућом применом ресорног принципа у унутрашњој организацији полиције, комбинованог са другим принципима, долазе до изражаја његове предности. То су пре свега продубљивање специјализације и стручности, као и лакше руковођење и вертикално повезивање унутрашњих организационих јединица. Недостаци овог принципа дошли би до изражаја ако би се примењивао на сувише „ниском нивоу“ унутрашњег организовања. То би довело до мноштва уситњених организационих јединица, образованих с обзиром на материју која им је у делокругу. Због тога овај принцип треба првенствено примењивати на високом нивоу организовања, тј. при организовању основних и хијерархијски најближих организационих јединица.¹⁵⁵

Функционални вид реалног принципа заснива се на критеријуму сличности радних операција које се обављају, односно на врсти послова у техничко-технолошком, а не садржинском смислу. Међусобно повезане и усклађене групе послова које се заснивају на истим начелима називају се функцијама, па одатле и име принципа. Функције полиције о којима је претходно било речи остварују се обављањем различитих група правних послова (управноправни, кривичноправни, прекршајноправни, нормативноправни и остали правни послови). Свака од ових група послова врши се по одређеним начелима која се састоје од истих или сличних операција. Због тога овај принцип своју примену налази приликом образовања појединих унутрашњих организационих јединица (нпр. сузбијање криминалитета спада у групу

¹⁵³ Исто, стр. 90.

¹⁵⁴ Видети: Милков, Д.: *Управно право I – уводна и организациона питања*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2009, стр. 66 – 70.

¹⁵⁵ Милков, Д.: *нав. дело*, стр. 66, Милетић, С.; Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 90 – 91.

кривичноправних послова). Предности функционалног принципа јесу и већа ужа специјализација кадра у односу на ресорни принцип. Главни недостатак је отежано вертикално повезивање између органа (или организационих јединица). Најмање долази до изражаја у добро организованим централним полицијама. Добра унутрашња организација централних полиција значи унутрашњу јединственост руковођења и остваривања свих функција. То подразумева и потпуну и правовремену „проточност“ вертикалних и хоризонталних веза између унутрашњих организационих веза између унутрашњих организационих јединица. На крају, може се рећи да је у унутрашњој организацији полиције, по правилу, најцелисходније применити ресорни вид тог принципа, као основни, а функционални вид тог принципа као допунски.¹⁵⁶

Територијални принцип формирања органа управе базира се на критеријуму подручја на коме орган управе врши своју делатност. Овако образовани, они обављају више различитих активности, али на једној истој територији. Предности овог принципа су у томе што се његовом применом постиже већи степен јединства управе на једном нивоу и изазива мање трошкова јер је везан за једноставнију организациону структуру. Економичније је формирати један орган, који ће обављати више различитих послова, него за сваку групу послова формирати посебне органе. Такође, примена овог принципа омогућава да се лакше врши замена кадрова. Будући да се кадрови баве свим пословима у свим областима и свим врстама радних операција, квалитет обављеног посла мора бити знатно нижи. Поред овог, недостатак територијалног принципа се огледа и у томе што је темпо рада у таквим органима, по правилу, знатно спорији. Због тога се за територијални принцип каже да делује интегративно, за разлику од реалног принципа (пре свега ресорног) чија се примена везује за тенденцију диференцијације.¹⁵⁷

У унутрашњој организацији полиције, посебно централних полицијских органа, територијални принцип се примењује приликом образовања подручних (територијалних) унутрашњих организационих јединица. Недостаци територијалног принципа не морају доћи до изражаја у полицији ако се испуне одређени услови. Прво, ако се образују веће унутрашње организационе јединице у седишту и(ли) подручне јединице, применом и реалног принципа. Друго, ако те унутрашње организационе јединице обављају послове из свог делокруга у оквиру централне полиције, тј. централизоване унутрашње организације, којом се обезбеђује потребна специјализација и опште стручно усавршавање, као и лака покретљивост одговарајућих снага и

¹⁵⁶ Милетић, С.; Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 91 и 92.

¹⁵⁷ Милков, Д.: *нав. дело*, стр. 69 и 70.

средстава на било који део територије државе, зависно од безбедносних потреба, тј. конкретних задатака. Треће, ако у полицији постоје, а у великим (централним и другим) полицијама, по правилу, постоје, специјализоване унутрашње организационе јединице за обављање појединих послова. Најчешће се такве специјализоване јединице образују у седишту и већим насељеним местима, ради деловања на било којем делу територије где се за тим укаже безбедносна потреба. Те јединице пружају специјалистичку подршку подручним (територијалним) организационим јединицама, заједно са њима извршавају најсложеније задатке, интервенишу у одређеним безбедносним ситуацијама и врше друге послове у оквиру централне полиције, тј. јединствене полицијске организације.¹⁵⁸

Органи управе образовани на персоналном принципу такође врше више различитих задатака и послова, али у односу на одређену категорију лица. Персонални принцип се ретко користи као општи принцип за формирање органа управе, па се због тога у пракси више користи као принцип за унутрашњу организацију и тада даје боље резултате.¹⁵⁹ Када је у питању полиција, предност овог принципа јесте у томе што обезбеђује оријентацију на одређену групу лица, односно омогућава да се тој групи лица посвети посебна пажња. Разлог те пажње је, у основи, увек безбедносни, са различитим циљем. Нпр., то је случај са странцима, малолетним делинквентима, службеницима приватног обезбеђења и сл. Персонални принцип као основни треба примењивати само приликом формирања појединих (ужих) унутрашњих организационих јединица у саставу ширих (основних и подручних) унутрашњих организационих јединица, образованих применом реалног принципа.¹⁶⁰

Уважавајући специфичности полицијске функције, неопходно је осврнути се на још два принципа чија је примена значајна у организацији полиције. То су инокосни и хијерархијски принцип. Инокосни принцип полази од тога да при одлучивању, доношењу аката и др., претежну улогу има један човек, једно службено лице. Овај принцип је посебно значајан за полицију због природе њеног посла, односно наглашене непосредности и конкретности њеног деловања у бројним безбедносним ситуацијама. Значајан је и због деликатности задатака полиције са гледишта остваривања безбедности грађана, као и с тим у вези односа овлашћења полиције и уставом утврђених могућности одступања од слобода и права грађана. Инокосни принцип полази

¹⁵⁸ Милетић, С.; Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 92.

¹⁵⁹ Милков, Д.: *нав. дело*, стр. 70.

¹⁶⁰ Милетић, С.; Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 92 и 93.

од тога да је на челу полиције руководиоца који не само да представља полицију, већ се његовим делом сматра све што ради полиција. За разлику од колегијалног принципа, предности инкосног принципа су брзо и једноставно деловање, због чега је инкосни принцип за полицију правило, а колегијални принцип изузетак (примењује се као допунски инкосном).¹⁶¹

Према хијерархијском принципу организовања тражи се непосредна лична одговорност и контрола у директној линији, где је сваки припадник полиције подређен свом претпостављеном. Овај принцип се у организацији савремене полиције више и не примењује само у виду просте линијске организације као најстаријег и најједноставнијег облика. Ово је у полицији нарочито битно због избора организационих типова система руковођења.¹⁶² У савременој централизованог организацији линијски модел организације се остварује, јер се наредбодавни пут креће од највише инстанце и у доброј мери стиже до последњег извршиоца. Како у полицији субординациона структура иде од врха до дна, обезбеђено је и јединство пријема и извршавања налога.¹⁶³

На крају, како истичу домаћи аутори, приликом организовања полиције увек треба узети у обзир и најсавременије резултате организационих, правних и других наука. Приликом решавања организационих питања полиције треба се клонити крајности, не треба робовати крупним теоријским начелима и савременим теоријама, али се не треба водити ни баналним практичним разлозима који не гарантују успех у неком дужем периоду. При комбиновању резултата општих организационих теорија и оних које се односе посебно на организацију управе, треба уважити неколико захтева. Треба водити рачуна да организациони модел¹⁶⁴ примењен на организацију полиције никад не сме бити ни потпуно затворен (тзв. војнички), нити потпуно отворен (тзв. пословни). Треба имати у виду да ниједан од модел у свом „чистом облику“ није реално примењив специфичној делатности полиције. Поред тога, треба узети у обзир да не постоји универзално најбољи модел полицијске организације, већ да је најбољи модел увек „само“ добар

¹⁶¹ Исто, стр. 93.

¹⁶² Више о томе видети: Стевановић, О.: *Руковођење у полицији*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 93-103 и Драгишић, З.; Радојевић К.: *Безбедносни менаџмент*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 111 – 116.

¹⁶³ Милетић, С.; Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 93.

¹⁶⁴ Видети: Драгишић, З.: *Систем националне безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 202 – 208.

и најпримеренији постојећим (реалним) условима, односно објективној стварности у којој полиција врши своје послове.¹⁶⁵

2.3.3.1. Централизација и децентрализација полиције

За разлику од федералне државе, у унитарној држави државну власт једини државни органи врше централни органи. Они ту власт могу вршити у целини, али могу и поједине послове државне власти поверити нецентралним органима, који су им у одређеном степену подређени. С обзиром на однос који се успоставља између централних и нецентралних органа, унитарна држава може бити централизована и децентрализована. Инструмент помоћу којег се постиже потпуна подређеност нецентралних органа централним и којим се успоставља централистичко државно уређење у унитарној држави назива се деконцентрација. Са друге стране, инструмент помоћу којег се нецентралним органима оставља извесни степен самосталности у односу на централне органе и којим се успоставља децентрализовано државно уређење назива се децентрализација.¹⁶⁶ Разлику између деконцентрације и децентрализације најбоље је представити на примеру државне управе. С тим у вези, посматрајући различите међусобне односе, надлежност и територију на којој се она простире, све органе управе можемо поделити на: централне и локалне, централне и подручне, самосталне и органе у саставу самосталних органа, више и ниже органе; органе вишег и нижег степена; опште и посебне органе и оружане и цивилне органе управе.¹⁶⁷

Централизација и децентрализација, „као снаге и процеси“ како наводе поједини аутори, неминовно утичу и на организацију и функционисање полиције као дела државне управе. Иако је реч о различитим политичко-правним модалитетима, заједничко и деконцентрацији и децентрализацији јесте то да и један и други инструмент државну управну власт, а тиме и полицију, приближавају грађанима. Деконцентрацијом се послови са централних органа преносе на државне нецентралне (подручне) органе, који су у ствари деташиране, дислоциране испоставе (организационе јединице) централних органа. Деконцентрацијом се државни послови преносе на децентрализоване, недржавне, локалне органе и организације, изван структуре државног

¹⁶⁵ Милетић, С.; Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 94 – 95.

¹⁶⁶ Марковић, Р.: *нав. дело*, стр. 399.

¹⁶⁷ Више о овој подели видети: Милков, Д.: *нав. дело*, стр. 71.

апарата.¹⁶⁸ Некада је тешко направити јасну разлику између деконцентрације и децентрализације. У теорији нема сагласности око мерила за разликовање деконцентрације и децентрализације. Најчешће се као мерила наводе: поверавање или делегирање послова, право одлучивања, мерило финансијске самосталности, право давања инструкција за поступање, питање персоналне власти.¹⁶⁹

Предности централизације полиције су бројне. Најважнија од свих јесте да централизација полиције ствара претпоставке за јединственост и недељивост остваривања безбедности. Централизована полиција омогућава уједначено поступање у свим истоветним ситуацијама на читавој територији са свим појединцима, мобилност, оперативност полицијских јединица, уједначено финансирање, спровођење јединствене државне политике у питањима безбедности, као и „акционо и функционално јединство полиције“.¹⁷⁰

Деконцентрацијом централизовано организоване полиције ублажава се централизам тако што се извесна самосталност додељује подручним полицијским управама и полицијским станицама, при чему се задржавају најважније предности централизовано организоване полиције.¹⁷¹ Иако има своје предности (одлучилац је ближе ствари, боља могућност усмеравања процеса одлучивања помоћу јединственије организације, мања оптерећеност линија излазне и улазне комуникације, јача свест о одговорности и људски однос са грађанима који ступају у међусобне правне односе), децентрализоване организације ипак немају универзално важење, нарочито када говоримо о организовању полицијске делатности.¹⁷²

На крају, треба рећи да при организовању полицијске делатности увек треба поћи од уважавања, како традиције, тако и савремених услова. Организацију полиције треба сместити у политички, социолошки, економски и културолошки контекст, уз уважавање и државних и локалних прилика. Уколико у вршењу унутрашњих послова грађанин не осећа припадност полицијског службеника државној или локалној полицији, односно уколико је уверен да полиција своје дужности испуњава законито, професионално и савесно, уколико је организација полиције у

¹⁶⁸ Југовић, С.: *(Де)централизација полиције у Србији*, у: Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе – III, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 48.

¹⁶⁹ Видети: *Исто*, стр. 47.

¹⁷⁰ *Исто*, стр. 51 – 52.

¹⁷¹ Ово је случај са Републиком Србијом, где је Полиција деконцентрисана у оквиру Подручних полицијских управа и полицијских станица. О овоме ће више бити речи у глави 5.

¹⁷² Више о овоме видети: Југовић, С.: *(Де)централизација полиције у Србији*, у: Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе – III, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 52.

држави добро избалансирана, а полиција делотворна и ефикасна. Развијањем деконцентрације полиције, јачањем институционалних механизма сарадње са грађанима и телима локалне самоуправе, задржавају се све предности, како централизације, тако и децентрализације и, истовремено, у великој мери елиминишу њихови недостаци.¹⁷³

Пре правног уређења организације полиције и њене унутрашње организације, треба поћи од многобројних особености полиције. Имајући у виду да је полиција и орган државне управе, нарочито је важно да се изврши складно комбиновање више раније наведених принципа. Комбинацијом тих принципа треба обезбедити да њихове предности у максималној мери анулирају недостатке. Треба бити нарочито обазрив у односу на „проверена искуства“. Јер истоветан, добар модел организације у једној држави, примењен у различитим условима, може различито да функционише, негде са добрим, а негде са лошим резултатима.¹⁷⁴

¹⁷³ Милетић, С.; Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 98. Како поједини аутори истичу, у пракси се тешко могу наћи полицијски системи који би у потпуности били централизовани или децентрализовани. Обично је у питању мешавина ова два модела, а највећи број националних полицијских система је реално ближи централизованом него децентрализованом моделу. У мањем броју земаља постоје модели полицијских система са снажно наглашеним обележјима децентрализације, али се и у тим моделима ипак срећу елементи централизације слабијег дејства. Пример за то јесте полицијски систем Велике Британије. Због тога би било исправније говорити о полицијским системима са различитим степеном централизације или децентрализације, него о чистим моделима централизованих и децентрализованих полицијских система. Милосављевић, Б.: *нав. дело*, стр. 357.

¹⁷⁴ Милетић, С.; Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 99.

3. Приватна безбедност у систему националне безбедности

Најраније појављивање приватне безбедности у данашњем смислу тог значења налазимо у Енглеској и САД у 19. веку. Повећана урбанизација и нарастајући криминал изискивали су од државе да успостави прве сталне професионалне полицијске станице, чији су службеници били плаћени да раде безбедносне послове. Растом индустрије, као и пратећим безбедносним проблемима, увидело се да службеници јавног реда и мира нису у могућности да успоставе потребан ниво безбедности за све у заједници. Ово је нагнало Алана Пинкертона (*Allan Pinkerton*) 1855. године да успостави прву безбедносну компанију у држави, са циљем гоњења злочинаца, обезбеђења безбедности на путевима и организовања других безбедносних функција. Ношен истим мотивима, Едвин Холмс (*Edwin Holmes*) је 1858. године основао прву компанију за производњу противпровалних аларма.¹⁷⁵

Први и Други светски рат додатно су утицали на повећане потребе за приватном безбедношћу и условили су драматичан раст приватне безбедносне индустрије. Као последица Другог светског рата и реалности да полиција не може да се суочи са порастом криминала и заштити приватну имовину, настала су два програма индустријске безбедности, и то као самостална служба при индустријским корпорацијама или као агенцијски посао професионалних организација. Оба ова програма су довела до експанзије приватног безбедносног сектора. Ово је више од било ког феномена имало за резултат трансформисање приватне безбедности из периферне делатности у данашњу доминантну потребу.¹⁷⁶

Полазећи од савременог схватања појма националне безбедности, као оквира из ког произилазе сви остали нивои безбедности, у новије време се у теорији појављује и приватна безбедност.¹⁷⁷ Она се везује за недржавне субјекте (приватног карактера) који у оквиру националне безбедности врше одређене послове у домену приватне безбедности. За разлику од државних органа, у чијој су надлежности послови безбедности и који се ангажују на

¹⁷⁵ Даничић, М.; Стајић, Љ.: *Приватна безбједност*, Виша школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2008, стр. 14 и 15.

¹⁷⁶ *Исто*, стр. 15.

¹⁷⁷ Проширење значења поља безбедности са традиционалних на нетрадиционалне (недржавне) области и актере утиче и на област цивилне безбедности, па је све више присутно државно (јавно) – недржавно (приватно) партнерство. На делу је све већа комерцијализација безбедносних услуга, тако да се може говорити о „индустрији безбедности“. Наравно, тај процес никако не утиче на место и улогу државе у остваривању безбедности. Савић, А.: *Приватна безбедност у систему националне безбедности*, 1. Међународни скуп „Приватна безбедност – стање и перспективе“, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 14. новембар, 2008, стр. 21.

превентивном и репресивном плану у домену заштите друштва и државе од свих облика угрожавања, овде је реч о субјектима који се у границама својих овлашћења супротстављају разним облицима угрожавања лица и имовине. Однос приватне безбедности према субјектима националне безбедности најчешће је усмерен према пословима јавне, унутрашње безбедности, чији су носиоци полицијски органи.¹⁷⁸

3.1. Појам и врсте приватне безбедности

Раније смо рекли да је једна од главних карактеристика јавне безбедности усмереност ка грађанима, односно појединцима у друштву, те да настоји да на најконкретнији и најнепосреднији начин заштити њихова права и слободе. Уколико та права посматрамо кроз личну и имовинску безбедност као „највидљивија“ људска права, можемо рећи да се и приватна безбедност фокусира на заштиту тих права и слобода, како појединаца, тако и група у друштву. Наравно, док послове јавне безбедности обавља полиција, активности из домена приватне безбедности врше одређени недржавни, приватни субјекти, али им је циљ исти, а то је заштита одређених права и слобода појединаца у друштву, која су им гарантована уставом и законом. Другим речима, циљ послова јавне и активности приватне безбедности јесте исти, док је разлика у субјектима који врше те послове, као и у начину њихове реализације, што произилази из различитих законских надлежности.¹⁷⁹

Термин „приватни сектор безбедности“, „сектор приватне безбедности“ или „приватна безбедност“ представља превод широко распрострањеног термина *private security*, који служи за означавање скупа делатности којима се обезбеђују лица, имовина и пословање које врше приватне компаније (агенције, предузећа, фирме) за пружање услуга безбедности. Такође, у литератури се могу наћи и изрази: приватна безбедносна компанија (*private security company*), индустрија приватне безбедности (*private security industry*) и приватна полиција (*private policing*), који такође указују на одређене (приватне) субјекте који вршењем одређене делатности, ради стицања профита, пружају широк спектар безбедносних услуга.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Савић, А.; Стајић, Ј.: *Основи цивилне безбедности*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2006, стр. 53 – 54.

¹⁷⁹ Иветић, С.; Миладиновић, А.: *Јавна безбедност*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2013, стр. 32.

¹⁸⁰ Давидовић, Д.: *Приватна безбедност у Србији*, у: Ризик, моћ, заштита – Увођење у науку безбедности, приређивач: Владимир Н. Цветковић, Службени гласник и Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 355.

Сектор приватне безбедности је последица потреба појединаца, група, установа и корпорација за већом заштитом од оне коју тренутно пружа полиција. Под безбедносним услугама подразумевамо услуге обезбеђења лица, имовине и пословања, обезбеђење објеката, транспорт вредносних поштиљки, видео надзор (обука, монтажа, употреба, одржавање), алармне системе, истраге крађа, тражење несталих особа, проверавање бонитета потенцијалних пословних партнера, проверу кандидата приликом запошљавања, пословну шпијунажу и сл. Из наведеног се може видети да је област деловања приватне безбедности заиста широка. Она се у неким случајевима поклапа са пословима јавне безбедности али исто тако обухвата и оно што није покривено ексклузивним правом јавне безбедности. Уколико се пође од наведеног, приватну безбедност можемо одредити као *„профитно оријентисану индустрију која пружа услуге у људству, опреми и процедурама којима се спречавају губици узроковани људском грешком, ванредним ситуацијама, природним непогодама и криминалним активностима“*.¹⁸¹

Такође, приватна безбедност се може дефинисати као *„планска и организована самостална или заједничка делатност и функција појединца, организација, приватних и/или професионалних агенција, усмерених ка сопственој заштити или заштити других, као и заштити одговарајућих лица, простора, објеката, пословања или делатности, а који нису покривени ексклузивном заштитом државних органа“*.¹⁸² На овај начин дефинисана она подразумева коришћење одговарајућих активних и пасивних средстава и метода рада у функцији заштите различитих субјеката чији је спектар тако широк да обухвата заштиту од појединца све до заштите нуклеарних централа и владиних органа. Приватном безбедношћу штити се све оно што није обухваћено заштитом коју пружа полиција, односно други одговарајући државни органи. Наведено указује на то да је поље деловања приватне безбедности шире него што је то случај са професионалним државним органима. Сваки од наведених субјекта има своју улогу у заштити свеукупне (интегралне) безбедности, те због тога кажемо да чине два елемента јединственог система безбедности државе. Само тако, усклађени и увезани у јединствен систем, могу одговарати свим савременим облицима и носиоцима, што се показало у најдрастичнијим примерима данашњице као што су покушаји терористичких напада, када су приватни и државни

¹⁸¹ Hess, M. K.: *Introduction to Private Security*, Fifth Edition, Wadsworth, Cengage Learning, 2009, p. 3.

¹⁸² Стајић, Љ.; Лукић, Т.: *Право приватне безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 6.

субјекти, допуњујући се, формирали јединствен и усклађен систем заштите, како простора, тако и објеката, пословања и имовине.¹⁸³

У домаћој теоријској мисли, приватна безбедност се још одређује у ширем и ужем смислу. Према ширем одређењу, приватна безбедност би се могла дефинисати као скуп организованих облика деловања добровољног и комерцијално усмереног недржавног особља, чије примарне делатности укључују супротстваљање криминалном понашању. Тако дефинисан приватни сектор безбедности сачињавају: 1) добровољно учешће грађана; 2) приватно обезбеђење и 3) приватна истражитељска (детективска) делатност. У ужем смислу, она представља скуп правно утемељених делатности професионалног типа ван оквира надлежности државних органа, које су организоване ради пружања одређених услуга, заштите личне и имовинске сигурности грађана и прикупљања информација грађана по наруџбини. У овако одређен појам спадају: 1) уговорно обезбеђење – делатност приватних агенција специјализованих за пружање услуга физичко-техничког обезбеђења на уговорној основи; 2) унутрашње (сопствено) обезбеђење – делатности служби обезбеђења унутар приватних компанија и 3) приватна истражитељска делатност.¹⁸⁴

3.2. Субјекти приватне безбедности

У доктрини и пракси постоје различити критеријуми поделе субјеката приватне безбедности, зависно од преовлађујућег правног амбијента, ставова појединих аутора и других разлога. У стручној литератури углавном доминирају критеријуми поделе према областима деловања, врстама услуга и унутрашњој организацији, па се као субјекти приватне безбедности што пружају услуге у наводе:

- 1) приватне војне компаније (*Private Military Companies*);
- 2) приватне безбедносне компаније (*Private Security Companies*);
- 3) приватне војно-безбедносне компаније (*Private Military-Security Companies*).¹⁸⁵

Термином приватне безбедносне компаније требало би означавати оне субјекте који легално пружају безбедносно-заштитне услуге, а што су, за разлику од приватних војних компанија, веома чести у стабилним државама, те који су регулисани и контролисани на сличан начин као и неке друге пословне компаније. У нашим условима под овим компанијама се

¹⁸³ Стајић, Љ.; Лукић, Т.: *Право приватне безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 6 и 7.

¹⁸⁴ Кесић, З.: *Приватни сектор у контроли криминалитета*, Досије студио, Београд, 2009, стр. 11 и 12.

¹⁸⁵ Никач, Ж.: *Приватна безбедност и детективска делатност – нови законски прописи у Републици Србији*, Пословни биро, Београд, 2013, стр. 21.

подразумевају приватне агенције за физичко и техничко обезбеђење лица и имовине, те приватне детективске агенције.¹⁸⁶

3.2.1. Приватне војне компаније

Приватне војне компаније нису ништа друго до врста модерних и корпорацијских „плаћеника“. Међутим, са правног гледишта, оне се не уклапају у ову дефиницију плаћеничких снага, јер се обично састоје од пензионисаног војног особља које више није активно у снагама безбедности. Приватне војне компаније нуде широк дијапазон услуга, од борбене и оперативне подршке или савета и обуке, до набавке наоружања, прикупљања обавештајних података или спасавања талаца. Без обзира на врсте услуга које пружају, њихова заједничка карактеристика је да делују на захтев владе, посебно у време сукоба или у току послератне реконструкције. Пример такве приватне војне компаније је MPRI (*Military Professional Resources Incorporated*) из САД.¹⁸⁷

Иако многи сматрају да су приватне војне компаније феномен настао деведесетих година XX века, то није у потпуности тачно. Већ од XIII века јављају се организоване плаћничке најамничке војске, у Италији познате под именом *Compagnie di ventura*, затим швајцарски најамници и немачки најамници звани *Landsknecht*, које својом организацијом утичу на даљи развој војне организације у другим европским земљама. Прва модерна приватна војна компанија основана је у Великој Британији шездесетих година прошлога века, од стране бивших чланова британског САС-а (*Special Air Service*), укључујући и његовог оснивача пуковника Дејвида Стирлинга (*David Stirling*). Наиме, 1967. године Стирлинг је основао *Watch Guard International*, компанију која је запошљавала бивше припаднике САС-а да обучава војске султана у Персијском заливу, обично њихове чуваре палата и специјалне јединице, као и да пружа подршку њиховим операцијама против побуњеника и унутрашњих дисидената. Компанија је веома брзо проширила своје деловање и на пружање војно-саветодавних услуга и обуку тимова страних влада у операцијама изван њихове територије, нарочито на Блиском истоку, али и у Африци, Латинској Америци

и

¹⁸⁶ Исто, стр. 22. Видети: Стајић, Љ.; Лукић, Т.: *Право приватне безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 66 – 68.

¹⁸⁷ Стајић, Љ.; Лукић, Т.: *Право приватне безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 67.

Источној Азији. *Watch Guard International* је постао модел за све будуће приватне војне компаније.¹⁸⁸

Величина приватних војних компанија може бити различита, од малих консултантских фирми до огромних транснационалних корпорација. Према неким подацима, данас око 150 компанија нуди своје услуге у преко 50 земаља. За приватне војне компаније се каже да су то пословне организације које нуде специјализоване услуге везане за рат и конфликт, а којима је основни циљ да остваре профит пружајући војне услуге. Услуге које пружају приватне војне фирме су многобројне. У пракси се најчешће истичу следеће: директна борба; обавештајне услуге, тренинг; обезбеђење у конфликтним зонама; консалтинг (саветовање) и планирање; техничка помоћ; оперативна и логистичка подршка (снабдевање оружјем, одржавање опреме и др.); деминирање те постконфликтна реконструкција. Најчешће ове компаније долазе из Уједињеног Краљевства, Сједињених Америчких Држава, Француске и Израела, а корисници њихових услуга могу се бити државе, међународне корпорације, невладине организације и појединци. У односу на врсте услуга које пружају, приватне војне компаније можемо поделити на две врсте:

- 1) компаније које учествују у директним борбама;
- 2) компаније које пружају остале војне услуге (саветовање и планирање, техничку помоћ, оперативну и логистичку подршку, тренинг и др.).¹⁸⁹

3.2.2. Појам и врсте приватног обезбеђења

Дефинисање појма приватног обезбеђења јесте сложено, због изразите хетерогености саме делатности. Чињеница је да у свету, као и код нас, не постоји јединствено прихваћена дефиниција приватног обезбеђења. Англосаксонска литература, из којег потиче термин приватно обезбеђење, обилује различитим појмовима са не баш јасним значењем (*private police, private security, guarding, private security guards, private patrol officers, protection, surveillance, security* итд.).¹⁹⁰ Исти је случај и са терминима на нашим просторима, па тако често наилазимо на

¹⁸⁸ Никач, Ж.; Павловић, Г.: *Право приватне безбедности*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 22.

¹⁸⁹ Исто, стр. 24 и 26.

¹⁹⁰ Кесић, З.: *Приватни сектор у контроли криминалитета*, Досије студио, Београд, 2009, стр. 33. Упоредити: Fischer, J. R.; Halibozek, E.; Green, G.: *Introduction to Security*, Eighth Edition, Elsevier Inc., 2008, p. 48.; Hess, M. K.: *Introduction to Private Security*, Fifth Edition, Wadsworth, Cengage Learning, 2009, p. 16.; Strom, K.; Berzofsky, M.;

термине физичко-техничка заштита, самозаштита, обезбеђење, редарска служба, заштитари и сл. Они упућују на неке од делатности приватног обезбеђења, које се првенствено односе на пасивне мере заштите којим субјект (физичко или правно лице) бива изолован на начин да се спречи свако nanoшење штете (физичке или материјалне).

Чињеница да у свету не постоји универзална дефиниција приватног обезбеђења најчешће се објашњава постојањем разлика у поимању структуре и компоненти што, улазе у састав ове делатности, због чега приликом дефинисања аутори често користе уопштене одреднице. Тако нпр. у англосаксонској литератури, у намери да опишу једну мешавину различитих, али функционално повезаних индустрија и професија, које укључују превенцију криминала, одржавање реда и смањење губитака, аутори најчешће употребљавају термин индустрија приватног обезбеђења.¹⁹¹

Многи аутори приликом дефинисања указују на повезаност сектора којим управљају људи и техничког сектора, користећи јединствен појам „систем физичко-техничког обезбеђења“ или само „систем обезбеђења“. Проф. Г. Мандић систем обезбеђења (правног лица) одређује као „скуп међусобно повезаних и условљених мера, поступака и радњи, којим се, ангажовањем физичке компоненте, уз примену техничке компоненте и применом савремених метода, начина и организације рада (безбедносни менаџмент система обезбеђења), успешно проактивно (методом анализе, планирања, одвраћања и превенције) – и реактивно (санацијом евентуално насталих последице), елиминише и/или самњује могућност угрожавања лица и неовлашћеног присвајања имовине и резултата рада правног лица или институције“. Овај систем представља примену радних и техничких мера, техника, принципа и процедура управљања у односу на безбедност лица, имовине и пословања, кроз његов свакодневни рад и примену. Његова основна намена јесте смањење (умањење) и/или елиминација осетљивости и рањивости правног лица, као и претњи изазваних различитим изворима и облицима угрожавања, за све нивое организације и рада, кроз најбољу и најефикаснију употребу свих расположивих ресурса правних лица.¹⁹² Тако посматран, систем обезбеђења правног лица своју основну функцију заснива и остварује кроз функционално повезивање људских, материјално-техничких и информационих (процесни) ресурса и процедура

Shook-Sa, B.; Barrick, K.; Daye, C.; Horstmann, N.: *The Private Security Industry: A Review of the Definitions, Available Data Sources, and Paths Moving Forward*, RTI International, December 2010, p. 14 – 16.

¹⁹¹ Кесић, З.: *Приватни сектор у контроли криминалитета*, Досије студио, Београд, 2009, стр. 33.

¹⁹² Мандић, Ј. Г.: *Системи обезбеђења и заштите правних лица*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 21 и 22.

рада правног лица. Састоји се из три компоненте: физичка компонента система, техничка компонента система и безбедносни менаџмент система обезбеђења.¹⁹³

Основни циљеви система обезбеђења су безбеднији и бољи услови рада правних лица кроз обезбеђење и заштиту њихових вредности, што као крајњи резултат има бољи тржишни положај правног лица и повећање његовог профита. Самим тим, систем обезбеђења лица, имовине и пословања представља важну пословну функцију и саставна је компонента највишег нивоа менаџмента правног лица.¹⁹⁴

За потребе овог рада послужимо се одређењем приватног обезбеђења на начин како је то урађено у Закону о приватном обезбеђењу. Под приватним обезбеђењем подразумевамо пружање услуга, односно вршење послова заштите лица, имовине и пословања физичком и техничком заштитом када ти послови нису у искључивој надлежности државних органа, као и послове транспорта новца, вредносних и других пошилики, одржавање реда на јавним скуповима, спортским приредбама и другим местима окупљања грађана (редарска служба), које врше правна лица и предузетници регистровани за ту делатност, као и правна лица и предузетници који су образовали унутрашњи облик организовања обезбеђења за сопствене потребе (самозаштитна делатност).¹⁹⁵ На овај начин одређено, приватно обезбеђење се може поделити на физичко и техничко обезбеђење и обезбеђење које се обавља уговорним ангажовањем субјеката лиценцираних за обављање делатности приватног обезбеђења или самозаштитна делатност као унутрашњи облик организовања обезбеђења које организује предузеће за сопствене потребе.

Поједини аутори сматрају да се суштина и специфичност приватног обезбеђења можда најбоље могу објаснити кроз сагледавање појединачних облика ове делатности. С тим у вези, постоје различити критеријуми по којим се приватно обезбеђење може поделити, и то:

- 1) Према предмету обезбеђења: обезбеђење личности¹⁹⁶ (живота и телесног интегритета) и обезбеђење имовине;
- 2) Према карактеристикама коришћења технологије: физичко обезбеђење и техничко обезбеђење;

¹⁹³ Мандић, Ј. Г.: *Системи обезбеђења и заштите правних лица*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 28.

¹⁹⁴ *Исто*, стр. 22.

¹⁹⁵ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 2, ст. 1.

¹⁹⁶ Адекватан термин би био „лица“ а не личности, како би се направила јасна дистинкција у односу на „штићене личности“, за чију су безбедност задужени искључиво државни органи и службе безбедности. Видети: Стајић, Љ.; Пајковић, Д.: *Систем заштите личности и објекта*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2008.

- 3) Према начину спровођења обезбеђења: статичко и мобилно обезбеђење (патролирање);
- 4) Према типу простора који се обезбеђује: јавни, приватни и мешовити (тзв. хибридни) простор;
- 5) Према организационом типу обезбеђења: сопствено (унутрашње, интерно), уговорно и комбиновано;
- 6) Према константности деловања: стално, повремено и привремено.¹⁹⁷

3.2.3. Приватне детективске компаније

Као и у случају приватног обезбеђења, и приликом појмовног одређења приватне детективске (истражитељске) делатности не постоји јединствено прихваћена дефиниција. Термин „детектив“ води порекло од енглеске речи *detective* (од латинске речи *detegere* – открити) и означава полицијског службеника у цивилу који скупља информације о преступницима и врши истраге. Приватни детектив означава истражитеља који ради по налогу клијента, за договорени хонорар.¹⁹⁸ Овако одређен појам детектива упућује на службено лице криминалистичке полиције које се у српском језику назива „полицајац-оперативац“ (полицајац у цивилу, инспектор). Додавањем придева „приватни“ прави се разлика у односу на полицајца-оперативца, и указује се на то да је у питању приватно лице које за одређену надокнаду тајно прати рад и понашање одређених лица. Често се у стручним радовима користи термин „истражитељ“ (лице које нешто истражује), док је израз „детектив“ (лице које детектује – открива) више везан за литерарни приказ ове делатности и извештавање медија. Истина је, међутим, да се оба термина равноправно користе јер је заправо реч о синонимима.¹⁹⁹

Према мишљењу неких аутора, можемо разликовати три групе дефиниција приватног детективног (истражитељског) деловања, и то:

- 1) *нормативно одређење* – у оквиру којег постоје два решења. Према првом, детективска делатност је регулисана посебним *lex specialis* правним актом и одређује се као уговорни однос између наручиоца посла и приватног детектива, као независног и ексклузивног носиоца овлашћења и одговорности. Друго решење полази од тога да

¹⁹⁷ Кесић, З.: *Приватни сектор у контроли криминалитета*, Досије студио, Београд, 2009, стр. 34 – 53.

¹⁹⁸ Клајн, И.; Шипка, М.: *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2006, стр. 345.

¹⁹⁹ Кесић, З.: *Популарни имици приватног детектива и његова демистификација*, Безбедност, број 2/2013, стр. 85.

држава, посредством јавног овлашћења, преноси део надлежности на приватна лица (детективе), где врсту и обим посла битно одређује сама држава која се неретко појављује као наручилац посла;²⁰⁰

- 2) *функционално одређење* – којим се набрајају послови што спадају у надлежност приватних детектива, а чији је садржај битно условљен нормативним решењима, која се разликују од земље до земље;
- 3) *организационо одређење* – прави разлику између детектива као приватног предузетника и независног индивидуалца који делатност обавља на основу уговора са клијентом, и детектива који је запослен у оквиру одређене приватне институције (предузећа, осигуравајућег друштва, адвокатске канцеларије) и који обавља детективску делатност за потребе те институције.²⁰¹

Приватни детективи су стручна лица која пружају широк спектар услуга, а то су: проналажење, обрада и доставање одређених информација, провера лица и њихових биографија приликом запошљавања, истраживање компјутерских кривичних дела (крађа идентитета, узнемиравање на друштвеним мрежама, нелегално преузимање електронских података и сл.), спровођење истрага везаних за нестала лица, провера верности брачних партнера, истраге везане за злоупотребе у погледу осигурања и др.²⁰²

У реализацији задатака и послова из своје надлежности, приватни детективи се служе криминалистичким методама рада својственим криминалистичкој полицији. Најчешће криминалистичке радње које предузимају јесу: вођење информативних разговора са грађанима, праћење и присмотра.²⁰³ Информативни разговори са грађанима су неформалне природе и без икакве процесне вредности, али су изузетно значајан начин долажења до жељених информација. Прикупљање информација од грађана може се остварити на различитим местима и у различитим ситуацијама. Полазиште за прикупљање обавештења од грађана јесте одређивање круга лица која би могла да пруже потребне информације. Вођење разговора се у тактичком смислу претежно одвија према криминалистичким правилима која важе за саслушање сведока. Изузетно је важно криминалистичко правило да се разговор одвија у „четири ока“ што произилази из чињенице да

²⁰⁰ Закон о детективској делатности, *Службени гласник РС*, бр. 104/13 и 87/18, чл. 3, ст. 1, тач. 1,

²⁰¹ Кесић, З.: *Популарни имиџ приватног детектива и његова демистификација*, Безбедност, број 2/2013, стр. 85 – 86.

²⁰² Видети: Стајић, Љ.; Лукић, Т.: *Право приватне безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 91-94 и Prenzler, Т.; King, М.: *The Role of Private Investigators and Commercial Agents in Law Enforcement*, Journal of Australian Institute of Criminology, 2002, стр. 3.

²⁰³ Стајић, Љ.; Лукић, Т.: *Право приватне безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 94 и 95.

информативни разговор увек поседује карактер поверљивости, тако да присуство било којег трећег лица онемогућава успостављање контакта, поверења и дискреције. У разговору је потребно поштовати професионалну етику, испољавати максималну пристојност, а евентуалну сумњу не треба превремено исказивати све док се не добију потребне и праве информације.

Праћење је оперативно-криминалистичка мера која се састоји у тајном слеђењу одређених лица у кретању, као и у неприметном посматрању тих лица ради запажања и регистравања свих околности које су значајне за конкретан случај (задатак). Постоје више врста праћења, па тако према начину на који се врши, праћење може бити: праћење пешачењем и праћење коришћењем неког превозног средства. Према простору у коме се предузима, праћење може бити: на отвореном и у затвореном простору.²⁰⁴

Присмотра се огледа у тајном посматрању и надзирању одређених лица и објеката (возило, зграда, отворен или затворен простор и сл.) ради прибављања информација о понашању надзираних лица, њиховом идентитету или присуству одређених лица на посматраним местима. Присмотром се тежи остваривању различитих циљева који могу бити: проналажење лица за којим се трага, стицање увида у животне и професионалне навике одређеног лица, прикупљање података о понашању лица и сл. Присмотра се често предузима током дужег периода, када је потребно испољити велику стрпљивост. За разлику од праћења, које је изразито динамичког карактера и где се посматрање врши у покрету, присмотра је по својој природи статична, тако да се обавља из различитих стационарних објекта или са њих (куће, станови, паркинзи, аеродромске чекаонице, паркови, улице и сл.). Основни услов за успешно вршење присмотре јесте њена неочљивост лицима која се посматрају.²⁰⁵

²⁰⁴ Исто, стр. 94.

²⁰⁵ Исто, стр. 94 и 95.

4. Компаративни приказ односа полиције и приватног обезбеђења у свету

Развој приватног обезбеђења након Другог светског рата у научним круговим често је описиван као „тиха револуција“ у „полисингу“.²⁰⁶ Бројна истраживања су утврдила да растућа глобална индустрија приватне безбедности преузима широк спектар полицијских послова и активности, укључујући и основну полицијску функцију извршавања закона, одржавања реда и мира и кривичне истраге. Раст индустрије приватне безбедности подстакнут је све већим захтевима за заштитом у различитим економским и социјалним контекстима. Иако је већи део почетних дискусија о приватној безбедности повезао њену експанзију са растом „масовне приватне имовине“ (тржни центри, образовни кампови, туристичка одмаралишта и др.), њено постојање је све више изражено на јавним местима као што су стамбена подручја и градски центри. У реинжењерингу савремених градова, раст „локалних коалиција“ одиграо је кључну улогу у повезивању локалних власти и комерцијалних интереса у успостављању јавно-приватног партнерства.²⁰⁷

Традиционално схватање да приватно обезбеђење треба сматрати „млађим партнером“ полиције све више је под знаком питања у 21. веку. Многи грађани данас живе, раде, купују и проводе своје слободно време на местима која су у надлежности приватног обезбеђења.²⁰⁸ У том контексту, неки теоретичари јавног управљања наглашавају како су неолибералне владине реформе довеле до новог управљања безбедношћу, претварајући улогу државе у функцију регулатора или посредника при управљању другима. Заузврат, односи управљања и одговорности постали су разноврснији и плуралистички. Као последица тога, акт управљања више не зависи од вертикалних линија одговорности које повезују пружаоце јавних услуга са институционалним структурама демократског поретка. Успон тзв. „безбедносних мрежа“, које чине држава, цивилно друштво и тржишни актери (па и индустрија приватне безбедности), чији управљање и одговорност често функционишу изван постојећих политичких структура, поставља

²⁰⁶ Stenning, P.; Shearing, C.: *The quiet revolution: The nature, development and general legal implications of private policing in Canada*, *Criminal Law Quarterly*, 22(2), 1980, p. 220 – 248. Преузето из: Lister, SC.; Jones, T.: *Plural Policing and the Challenge of Democratic Accountability*, In: Lister, SC and Rowe, M, (eds.) *Accountability of Policing*, *Routledge Frontiers of Criminal Justice*, Routledge, London, 2016, p. 3.

²⁰⁷ Crawford, A.: *From the Shopping Mall to the Street Corner: Dynamics of Exclusion in the Governance of Public Space*, in A. Crawford (ed.) *International and Comparative Criminal Justice and Urban Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 486.

²⁰⁸ Bayley D.; Shearing, C.: *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research*, US Department of Justice, Washington DC, July 2001, p. 36.

специфичне изазове на начин да њима треба управљати, не само ефикасно, већ и демократски.²⁰⁹ Један од модалитета за превазилажење наведених, али и све већих безбедносних проблема, јесте развијање све већег броја облика сарадње јавног и приватног сектора безбедности. Нарастајући притисци на државу у виду повећаних захтева за већом ефикасношћу у погледу остваривања јавне безбедности, али и потреба за смањењем јавне потрошње, ставили су у први план развијање концепта јавно-приватног партнерства.

Концепт јавно-приватног партнерства у области јавне безбедности изворно је настао у развијеним (англосаксонским) земљама као што су Сједињене Америчке Државе, Канада, Велика Британија и Аустралија, да би се касније проширио и на развијене земље Европе. Своју основу концепт налази у интензивним процесима приватизације државних предузећа спроведеним током осамдесетих година 20. века, прво у Великој Британији, а онда и у осталим земљама. Економска оправданости јавно-приватног партнерства (подела и алокација ризика, дугорочна сарадња, заједнички интереси и сл.) утицала је и на повећана интересовања о могућности имплементације наведеног концепта и у области јавне безбедности. Ту првенствено мислимо на сарадњу и партнерство полицијских органа (државних, регионалних и локалних) са агенцијама за приватно обезбеђење, као и заједницом (друштвом) у којем егзистирају.

Управљање безбедношћу у 21. веку подразумева активности државе на плану привлачења свих оних субјекта који директно или индиректно доприносе остваривању безбедности. Један од тих субјекта је свакако и приватно обезбеђење, са којим полиција није одувек имала развијене односе сарадње. Веома често су ти односи били окарактерисани као односи неразумевања, игнорисања, па чак и отвореног непријатељства. Еволуцијом тих односа дошло се до тога да се данас полиција у великој мери ослања на сектор приватног обезбеђења као равноправног партнера са којим се интензивно комуницира, размењују информације, људство, ресурси, организују заједничке обуке, реализују заједничке активности на плану превенције криминалитета и др. Немогућност државе и полиције да спрече терористички напад 11. септембра 2001. године у САД још једном је у први план ставила сектор приватног обезбеђења као и неопходност даљег развијања партнерских односа између приватног обезбеђења и полиције. Сарадња у области сузбијања тероризма, где се приватна безбедност појављује као продужена рука полиције и других државних субјеката надлежних за сузбијање тероризма,

²⁰⁹ Lister, SC.; Jones, T.: *Plural Policing and the Challenge of Democratic Accountability*, In: Lister, SC and Rowe, M, (eds.) *Accountability of Policing*, Routledge Frontiers of Criminal Justice, Routledge, London, 2016, p. 192 – 213.

односно као субјект који је највише на терену и територијално покрива највећи простор, показала се и више него корисном. Све већа бројност, деструктивност и непредвидивост терористичких напада указали су на то да ниједна држава нема довољно ресурса да пружи заштиту свим објектима који могу бити мета терориста. У том смислу не постоји адекватнија, обученија и спремнија структура од приватне безбедности, која би могла да се прикључи тој борби.²¹⁰

Значајније активности на плану приближавања односа полиције и приватног обезбеђења на европском континенту интензивирани су почетком 21. века. Значајне активности на том плану можемо видети и кроз активности *CoESS UNI Evropa*, чије су активности првенствено усмерене ка стварању тз. европског модела приватне безбедности.²¹¹ Једна од тежњи јесте хармонизација у погледу пружања безбедносних услуга на нивоу Европе. То није тако лако постићи с обзиром на различите правне оквире који уређују област приватне безбедности. Ти правни оквири, у зависности од историјских, културних, друштвених, политичких и правних тековина, област приватне безбедности уређују рестриктивно, либерано или негде између наведених крајности. Томе треба додати и круг безбедносних услуга које приватна безбедност пружа, а који се разликују од државе до државе.

Оно што је заједничко свим развијеним државама јесте постојање и функционисање приватне безбедности већ дужи низ година. Правним оквирима којим је она регулисана, између осталог дефинисани су и односи са полицијом, било на начин да се ради о јасној подели надлежности (где се једни другима не мешају у посао), па све до оних где су заједничке активности готово свакодневне, планске и организоване. Такође, заједнички им је и процес „приватизације“ послова безбедности, о чему ће више речи бити у наставку.

4.1. „Приватизација“ послова безбедности

„Приватизација“ у области безбедности је, нарочито у последњих неколико деценија, општеприхватљив тренд у светским оквирима. Увећани трошкови јавног сектора безбедности, праћени повећаним потребама за безбедношћу, утицали су на пребацивање дела услуга у сферу приватне безбедности као допуне државне, односно националне безбедности. Несумњиво је да приватна безбедност доприноси ефикаснијој заштити виталних вредности целокупног друштва,

²¹⁰ Стајић, Љ.; Лукић, Т.: *Право приватне безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 9.

²¹¹ У том правцу, утврђени су и одређени принципи европског модела приватне безбедности, од којих је један везан за односе са полицијом. Видети: Давидовић, Д.: *Европски модел приватне безбедности*, Зборник института за криминолошка и социолошка истраживања, број 2/2014, стр. 177 – 187.

да постоје одговарајући облици сарадње, као и да процес трансфера неких послова безбедности са државног на приватни сектор представља стални и узлазни тренд у свету и код нас. Међутим, оно што је битно напоменути јесте да се држава још увек не лишава надзорне и контролне функције над сектором приватне безбедности.²¹² Такође, треба рећи да се у последње време јављају и мишљења која су изразито против „приватизације“ послова безбедности, побијајући тврдње да је приватна безбедност ефикасније (јефтиније) средство у циљу остваривања безбедности.²¹³

Процес „приватизације“ послова безбедности покушао је да објасни британски теоретичар Батон (Button) помоћу теорија фискалне принуде и плуралистичке (структуралне) теорије. Теорија фискалне принуде полази од немогућности државе да адекватно одговори на све веће безбедносне потребе грађана и компанија, што је довело до тога да је сектор приватног обезбеђења почео да попуњава јаз између потреба за ангажовањем полиције и финансијске могућности државе да их задовољи. Једна од струја у оквиру теорије фискалне принуде сагледава „приватизацију“ послова безбедности као последицу кризе капитализма. Државе се, да би повратиле и ојачале свој легитимитет, окрећу сектору приватног обезбеђења. Друга струја полази од повећаних (безбедносних) захтева упућених полицији, које она због ограничених ресурса не може да задовољи. Плуралистичка (структурална) теорија у тумачењу „приватизације“ послова безбедности наглашава фрагментацију друштвене моћи, што за последицу има ситуацију у којој приватне корпорације и локалне заједнице преузимају део те моћи.²¹⁴ Стенинг и Ширинг (*Stennig i Shearing*)²¹⁵ управо тврде да је раст приватног обезбеђења у непосредној вези са растом „масовног приватног власништва“. За остваривање безбедности у овим објектима и просторима надлежно је приватно обезбеђење, тако да се државни органи укључују само у изузетним случајевима.

Како истичу Бејли и Ширинг,²¹⁶ процес „приватизације“ послова безбедности доводи до настанка нове структуре полицијског деловања, односно до „реструктурирања полицирања“

²¹² Савић, А.; Стајић, Љ.: *Основи цивилне безбедности*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2006, стр. 54 – 55.

²¹³ *Police privatisation and how to stop it*, [https://www.unison.org.uk/search/stop+Police+privatisation+/,](https://www.unison.org.uk/search/stop+Police+privatisation+/) приступљено: 29.1.2019.

²¹⁴ Видети: Button, M.: *Private Policing*, Willan Publishing, London, 2002.

²¹⁵ Видети: Stennig, C.; Shearing, C.: *Private Security: Implication for Social Control*, *Social Problems*, Vol. 30, No. 5, pp. 493 – 506.

²¹⁶ Bayley D.; Shearing, C.: *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research*, US Department of Justice, Washington DC, July 2001, pp. 5 – 17.

(*restructuring of policing*). У оквиру те нове структуре полицијског деловања разликују се функције „покровитеља“ полицијског деловања, тј. субјеката који имају одређене безбедносне потребе и одлучују о начину на који да их задовоље, и „провајдера“ полицијског деловања, тј. оних који задовољавају безбедносне потребе.²¹⁷ На тржишту безбедносних услуга данас се као провајдери појављују и приватни (приватно обезбеђење) и јавни (полиција) сектор.

Приликом објашњења настанка и развоја приватног сектора безбедности неки аутори напомињу како се процес „приватизације“ послова безбедности у развијеним и земљама у транзицији у знатној мери разликују. У развијенијим земљама овај процес се кретао „одозго на доле“. Наиме, нагли развој приватних компанија за пружање услуга безбедности уследио је по окончању Хладног рата. Државе тада почињу да спроводе радикалне реформе оружаних снага у циљу смања њихову бројност, повећања техничке опремљености и способности бржег реаговања на савремене изазове, ризике и претње. Такође, приметан је и убрзан прелазак вишка припадника оружаних снага у приватни сектор, где су имали прилику да валоризују своје знање и искуство. Са друге стране, у транзиционим државама простор за деловање приватне безбедности отворен је првенствено због неповерења грађана у рад државних органа, односно њихове немогућности да заштите све обимнију приватну имовину, која почиње да буја у условима својинске трансформације. На основу тога, поједини аутори сматрају да се у транзиционим државама процес одвија „одоздо нагоре“, тј. главни подстицај у реструктурирању полицијског деловања немају владе, већ сами грађани и професионална удружења.²¹⁸ Такође, под утицајем доктрине Нове јавне управе и менаџмента (концепт државе као јавне службе), главни подстицај развоја

²¹⁷ Оправданим сматрамо мишљење појединих аутора који сматрају да је изједначавање реструктурирања полиције и „приватизације“ послова безбедности претерано поједностављивање ствари које у себи крије значајан концептуални проблем. Наиме, функција полиције (обезбеђивање безбедности, односно заштита живота и имовине људи, са могућношћу употребе физичке принуде) јесте суштинска функција владе (извршног органа власти). Ако пођемо од Веберовог схватања државе као организације која поседује монопол силе што је концентрисана управо у полицији (која је под контролом владе), видимо да полицијски послови никад не могу бити приватизовани. Актуелно реструктурирање полиције раздваја покровитеље безбедности и полицијске активности (којима се остварује безбедност) од владе у формалном смислу. У том контексту, разлика између „јавног“ и „приватног“ постаје проблематична утолико пре што покровитељи и провајдери безбедности постају измешани у смислу њихове јавне и приватне природе. Због тога би адекватнији термин, у односу на „приватизација“ полицијских послова, био „мултилатерализација у управљању безбедношћу“. Kešetović, Ž.: *Partnerstvo policije i privatnog sektora bezbednosti u Srbiji – stanje i perspektive*, zbornik radova: Privatna bezbjednost u BiH i Republici Srpskoj – stanje i perspektive, Fakultet za bezbjednost i zaštitu i Sector Security, Banja Luka, 2007, стр. 94.

²¹⁸ Кесић, З.: *Приватни сектор у контроли криминалитета*, Досије студио, Београд, 2009, стр. 111. Видети: Петровић, П.: *Приватизација безбедности у Србији*, Безбедност Западног Балкана, број 4, јануар – март 2007, стр. 13 – 21.

приватне безбедности био је захтев за повећање ефикасности државних институција, односно деловање по принципима привредних субјеката.²¹⁹

Из претходно реченог можемо видети да држава данас није више ексклузивни пружалац (провајдер) услуга безбедности. Све већу улогу у пружању услуга безбедности добија недржавни (невладин, приватни) сектор безбедности. Новонастале промене узроковане савременим безбедносним изазовима, ризицима и претњама с краја 20. и почетка 21. века изискују од држава да правно успостави и омогући функционисање сектора приватне безбедности. То, између осталог, подразумева и давање ширих овлашћења службама (агенцијама) приватног обезбеђења. Због тога је императив сваке државе да правом дефинише надлежности, организацију, овлашћења, контролу, али и сарадњу тих субјеката (међусобно, али и са полицијом и другим државним органима). Право ће представљати основ, али уједно и границу њиховог деловања, како приликом извршавања одређених (безбедносних) задатака не би дошло до повреде људских права и слобода те угрожавања имовине и пословања.

4.2. Сарадња и партнерство у англосаксонским и неким земљама Европе

4.2.1. Сједињене Америчке Државе

Са све већом професионализацијом приватног обезбеђења у САД, ширио се и круг послова, односно безбедносних услуга: Настали су: патролирање на јавном простору, приватни детективи и истражитељи, лично обезбеђење, управљање ризиком, алармне услуге, спречавање губитака од удеса, ванредних ситуација и природних катастрофа, безбедност и здравље на раду, спречавање сајбер и имовинског криминала те насиља на радном месту, мере за спречавање тероризма, обезбеђење критичне инфраструктуре, обезбеђење транспорта новца и других вредносних пошиљки, услуге управљања затворима или провођење затвореника и др.²²⁰

С обзиром на федерално уређење државе, правни оквир приватне безбедности различито је уређен у појединим савезним државама. Последице неодговарајуће регулативе су далекосежне. У својој студији из 1985. године, Национални институт правде је идентификовао манифестације непрофесионалног понашања од стране службеника приватне безбедности. У питању су: обмањујуће оглашавање, коришћење неодговарајуће опреме и униформи, висока флукуација

²¹⁹ Кеџетовић, Ж.: *Partnerstvo policije i privatnog sektora bezbednosti u Srbiji – stanje i perspektive*, zbornik radova: Privatna bezbjednost u BiH i Republici Srpskoj – stanje i perspektive, Fakultet za bezbjednost i zaštitu i Sector Security, Banja Luka, 2007, стр. 95.

²²⁰ Видети: Hess, M. K.: *Introduction to Private Security*, Fifth Edition, Wadsworth, Cengage Learning, 2009.

особља, недостатак пословне одговорности, честе унутрашње преваре и склоност корупцији, избегавање ризичних ситуација у пословима обезбеђења и недостатак осигурања од одговорности. Због тога данас на федералном нивоу постоји више органа администрације, који континуирано врше утицај на субјекте приватне безбедности преко регулаторних агенција као што су: Агенција за унутрашњу безбедност, Федерална ваздухопловна администрација Министарства одбране, Међудржавна комерцијална комисија, Нуклеарна регулаторна комисија, Комисија за хартије, храну и лекове, Канцеларија генералног инспектора и Генерална рачуноводствена канцеларија.²²¹

Лиценцирање представља напор државе да регулише безбедносну праксу компанија и њихових запослених, и њене посебне позиције. Надгледањем занимања и професија, држава даје кредибилитет утицају и значају ове области и симболизује потребу за контролом квалитета оних који се баве њеним активностима. Законом из 2004. године (*Private Detective, Private Alarm, Private Security, and Locksmith Act of 2004*), извршена је класификација издавања дозвола и обухвата следеће: лиценце за физичка лица (приватни детектив, приватни безбедносни извођач, извршилац приватних аларма) и Лиценце за компаније (приватна детективска агенција, приватна агенција за обезбеђење, агенција за уговарање приватних аларма). Неопходни су различити степени искуства, образовања и обуке, веза и старости, зависно од жељене дозволе. Није изненађујуће да се при издавању дозвола највећи захтеви намећу онима који могу применити силу, руковати оружјем и бити власници или управљати агенцијом за обезбеђење.²²²

Професионализација у индустрији приватне безбедности није остварива без посвећености образовању и научним истраживањима. Регулаторна тела широм САД стављају већи нагласак на образовање и обуку, као део минималних квалификација кандидата. Саветодавно веће за приватно обезбеђење (*The Private Security Advisory Council*), федерално финансирани конзорцијуми представника за јавно спровођење закона (полиције) и стручњака за приватну безбедност, дали су бројне препоруке у вези са унапређењем образовних стандарда. У једном од извештаја Савета јасно се каже: „Док је приватно обезбеђење огроман ресурс за превенцију и смањење криминала, оно ће највећим делом остати само потенцијални ресурс док се не предузму кораци ка елиминисању некомпетентности и бескрупулозног понашања. Многи службеници приватног обезбеђења раде само привремено или хонорарно и често су недовољно плаћени и

²²¹ Nemeth, P. C.: *Private Security and the Law*, Elsevier, New York, 2012, p. 26, 29.

²²² Исто, стр. 34.

необучени. Заштита живота и имовине људи представља значајну друштвену одговорност, а јавни интерес захтева да лица којима је поверена таква одговорност буду компетентна, добро обучене и доброг моралног карактера.²²³

Обука у приватној безбедности у САД реализује се од стране различитих институција,²²⁴ од којих је најзначајнија струковна асоцијација „Америчко друштво за индустријску безбедност“ (*American Society for Industrial Security – ASIS*). *ASIS* је основан 1955. године са циљем да допринесе професионализацији и стандардизацији субјеката приватне безбедности. Данас ова организација ради под називом *ASIS International*. *ASIS International* је сачинио и Смернице за избор и обуку службеника приватног обезбеђења из 2019. године (*Private Security Officer Selection and Training – PSO*), у којима се дају препоруке за успостављање и управљање програмима за избор и обуку службеника приватне безбедности.²²⁵ Наведени програми посебно апострофирају вредновање знања и вештина лица која успешно заврше обуку и указују на то да је лице „сертификовано за безбедност“.

У вези са функционисањем индустрије приватне безбедности, Конгрес је утврдио следеће:

- 1) раст запошљавања службеника приватне безбедности је значајна;
- 2) службеници приватне безбедности функционишу као допуна државним полицијским органима, а не као њихова замена, пружајући им на тај начин помоћ у превенцији криминала;
- 3) службеници приватног обезбеђења штите појединце, имовину и пословне информације, и пружају безбедносне услуге у банкама, болницама, истраживачким и развојним центрима, производним објектима; обезбеђују аеродроме, објекте високе технологије, нуклеарне централе, компаније хемијске индустрије рафинерије нафте и гаса, комуникационе системе, школе, стамбене и туристичке објекте и др.;
- 4) претња од терористичких напада захтева сарадњу између јавног и приватног сектора безбедности, као и професионалне службенике приватне безбедности;
- 5) тренд раста пружања приватних безбедносних услуга се појачава;
- 6) раст индустрије приватне безбедности омогућава полицијским органима да се посвете борби против озбиљнијег (и насилничког) криминала б) америчка јавност заслужује квалификоване и добро обучене службенике приватне безбедности као допунске органе полицијским органима;
- 7) службеници приватне безбедности морају бити

²²³ Исто, стр. 39 – 40.

²²⁴ У спровођењу образовања у области приватне безбедности значајну улогу имају и бројни универзитету у савезним државама. Видети: Nemeth, P. C.: *Private Security and the Law*, Elsevier, New York, 2012, p. 42.

²²⁵ <https://www.asisonline.org/publications--resources/standards--guidelines/>, приступљено: 10. март 2019. године.

темељно проверени и обучени; 8) стандарди су значајни за избор, обуку и контролу службеника.²²⁶

Када је реч о односима између приватних безбедносних компанија и полицијских органа карактерише их неповерење. С тим у вези, полицијски службеници сматрају да службеници приватног обезбеђења немају адекватну обуку и образовање. Са друге стране, службеници приватног обезбеђења сматрају да полицијски службеници имају ограничено знање о индустрији приватне безбедности и да не цене њихов значај и улогу коју имају у превенцији криминала. Међутим, у појединим савезним државама постоје и примери заједничког ангажовања на неким од свакодневних послова. У одређеним ситуацијама партнерство два субјекта је неопходно. То су случајеви планирања и реаговања у ванредним ситуацијама, тако што ће заједно развити планове за реаговање, координацију евакуације и одговора на различите врсте несрећа изазваних природним или људским фактором. Поред тога, приватна безбедност може да помогне у заштити широког опсега критичне инфраструктуре у земљи, као и размени података са полицијом, што може да укључи и правремене и редовне извештаје о сумњивим активностима и другим понашањима која могу представљати знакове раног упозорења за могуће нове претње.²²⁷ Природу ових односа је још давне 1977. године Америчко веће за приватну безбедност идентификовало кроз *седам кључних тачака које онемогућавају сарадњу између сектора* а то су: 1) недостатак узајамног поштовања; 2) недостатак комуникације; 3) недостатак (формалне) сарадње; 4) недостатак знања припадника полиције о приватној безбедности; 5) конкуренција; 6) недостатак стандарда (у приватној безбедности) и 7) корупција (у оба сектора).²²⁸

Треба напоменути да полиција и приватна безбедност могу, у одређеним околностима, обављати исте послове за исте појединце или организације. На пример, полицијски службеник може у неким околностима бити задужен да заштити угрожену особу. Са друге стране, приватни телохранитељ се често ангажује да обавља исту заштитну функцију. Такође, један од начина рада полиције јесте и обављање патролне делатности, која укључује проверу спољашњости великих трговинских ланаца или производних погона. Али, патролна делатност је једна од главних активности и приватног обезбеђења. Као што се види, активност није увек опредељујући фактор који утиче на разликовање полиције и приватног обезбеђења. Оно што их суштински разликује

²²⁶ Nemeth, P. C.: *Private Security and the Law*, Elsevier, New York, 2012, pp. 22 – 23.

²²⁷ Strom, K.; Berzofsky, M.; Shook-Sa, B.; Barrick, K.; Daye, C.; Horstmann, N.; Kinsey, S.: *The Private Security Industry: A Review of the Definitions, Available Data Sources, and Paths Moving Forward*, RTI International, December 2010, p. 57.

²²⁸ Prenzler, T.: *Outsourcing of Policing Tasks: Scope and Prospects*, Australian Research Council Centre for Excellence in Policing and Security, January 2013, p. 18.

јесте усмерност ка субјекту чије вредности штите. Па је тако приватно обезбеђење оријентисано ка физичким и правним лицима која га ангажују, док је полиција окренута ка друштву у целини.²²⁹

Још је 1975. године Радна група за приватно обезбеђење констатовала да „полиција и приватне безбедносне агенције треба блиско да сарађују, јер су њихове улоге комплементарне у напорима да се контролише криминал“. Заиста, проблем с криминалом треба да искључи било који облик конкуренције између ова два субјекта. Међутим, иако су њихове улоге сличне (преклапају се у многим областима), оне нису идентичне. У пракси се односи полиције и приватне безбедности могу описати као спонтани и кооперативни, али у доста случајева ти односи су негативни, на обострану штету. Према мишљењу стручњака у овој области, односи између ових субјеката су и даље затегнути (иако се лични контакти могу описати као задовољавајући) због неколико кључних питања: недостатка узајамног поштовања; недостатак комуникације; недостатка знања полицијских службеника о приватној безбедности; перципиране конкуренције; недостатка стандарда у области рада приватног обезбеђења; перципирана корупција у полицији; Сукоб надлежности, посебно када се ради о приватним проблемима (крађа у корпорацијама, паљевине); неразумевања међусобне улоге и проблема који из тога проистичу (као што је употреба оружја и обука припадника приватне безбедности); међусобне импресије једних о другима и проблемима с комуникацијом; пружања услуга у „граничним“ или преклапајућим областима одговорности и интереса (као што су обезбеђење током штрајкова, контрола саобраћаја, заједничко коришћење општинског и приватног ватрогасног особља); могућности рада полицијских службеника као службеника приватне безбедности као и питања која проистичу из тога; разлике у овлашћењима, које могу довести до забринутости због злоупотребе истих (нпр., полицијски службеници који раде ван дужности сада могу у својству грађани примењивати „грађанско хапшење“); стопе лажног узбуњивања (полиција одбија да реагује на лажне аларме), која је у неким случајевима већа од 90%.²³⁰

У САД полиција не само што на комерцијалној основи пружа услуге безбедности, већ допушта и својим припадницима да буду ангажовани као приватни службеници обезбеђења (тзв. *moonlighting*). На тај начин амерички полицајци редовно имају два посла на којима су ангажовани, на једном од стране државе, а на другом од стране приватне фирме. Овај процес се

²²⁹ Fischer, J. R.; Halibozek, E.; Green, G.: *Introduction to Security*, Eighth Edition, Elsevier Inc., 2008, pp. 61 – 62.

²³⁰ Исто, pp. 60-61.

тако сматра додатним извором зараде за полицијске службенике. Ово има предности и за сам сектор приватног обезбеђења. Наиме, приватна фирма добија обучен кадар, који, упркос томе што су ангажовани хонорарно у приватне сврхе – задржавају своја законска овлашћења као полицијски службеници.²³¹

Треба ипак рећи да овакво ангажовање полицијских службеника у приватне сврхе може призвести многобројне проблеме, везане за следећа питања: 1) коме је полицијски службеник одговоран за свој рад, полицијској организацији или приватном послодавцу; 2) пред ким одговара у случају престапа током приватног рада; 3) ко ће плаћати полицијског службеника који је на боловању услед повреда задобијених приликом приватног рада; 4) уколико у току обављања приватног рада полицијски службеник примети криминалну активност која се одвија ван простора који штити, да ли да у том случају поступи као полицијски службеник, на шта је обавезан по закону, или треба да настави да штити простор и објекат за који је ангажован; 5) колико ће полицијски службеник бити психофизички спреман за обаљање полицијских послова уколико је током слободног времена ангажован приватно; 6) шта ако је ангажован за послове заштите лица из криминогене средине и сл.²³² Управо да би избегле ове проблеме, већина европских држава је у своје законодавство унела одредбу да полицијски службеници не могу да обављају послове што могу довести до сукоба интереса, а послови приватног обезбеђења то свакако могу.

Упркос још увек постојећим спорадичним неразумеванима међусобних улога, које воде ка истом циљу, полиција и приватно обезбеђење почели су да раде заједно. У многим градовима у САД, полиција је послове обезбеђења судова, музеја, градских кућа и аеродрома препустила сектору приватног обезбеђења. Прихваћен је концепт по ком су власници приватне имовине сами одговорни за њихову заштиту, све док не дође до извршења кривичних дела, када ступа надлежност локалне полиције. Такође, истраге у вези са појединим кривичним делима, као што су ситна дела крађе, злоупотребе кредитних картица и лажних чекова, сада су у надлежности приватног сектора безбедности. На овај начин сектор приватног обезбеђења све више бива укључен у превенцију криминала, док полиција своју пажњу више усмерава ка тежим облицима криминалитета.²³³ Може се очекивати да ће се у будућности све више појављивати области у

²³¹ Bayley, H. D.; Shearing, D. C.: *The Future of Policing*, Law & Society Review, Vol. 30, No. 3, 1996, p. 590.

²³² Упоредити: Кесић, З.: *Приватни сектор у контроли криминалитета*, Досије студио, Београд, 2009, стр. 72 и Fischer, J. R.; Halibozek, E.; Green, G.: *Introduction to Security*, Eighth Edition, Elsevier Inc., 2008, p. 61.

²³³ Fischer, J. R.; Halibozek, E.; Green, G.: *Introduction to Security*, Eighth Edition, Elsevier Inc., 2008, p. 61 – 62.

којима ће оба сектора заједно бити ангажована, нарочито што друштво препознаје корист од тога. Томе ће свакако допринети и даље развијање метода заједничког деловања.²³⁴

Терористички напади са трагичним последицама 11. септембра 2001. године још једном су истакли у први план неопходност тешње и интензивније сарадње између два сектора, нарочито уколико се узме у обзир да приватни сектор обезбеђује 85% националне критичне инфраструктуре. Поред наведених безбедносних проблема везаних за пораст терористичких напада и организованог криминала, као разлози за успостављање партнерских односа наводе се и стални притисци на полицију у виду повећања захтева за новим услугама безбедности. То је захтевало изналажење нових модела рада како би се одржала ефикасност, која је била угрожена смањивањем јавне потрошње.²³⁵ Чак су и Уједињене нације промовисале сарадњу два сектора као начин за решавање проблема који постоје у погледу недостатка припадника полиције и неједнакости између два сектора.²³⁶

Напори ка партнерству су операционализовани у Њујорку промовисањем програма за борбу против тероризма који укључује интензивну размену информација и заједничке обуке. Сличан програм под називом „Пројекат Грифин“ покренут је и у Лондону 2004. године.²³⁷ То је довело до тога да је амерички Департман за државну безбедност дао одређене препоруке да се између два сектора успоставе споразуми о сарадњи, који ће на прави начин служити потребама и интересима отаџбинске безбедности.²³⁸ Препоруке се односе на превенцију тероризма, а захтевају од оба сектора предузимање следећих активности: 1) припрему меморандума о узајамном разумевању и споразума о сарадњи у којима се описују механизми за узајамну размену информација везаних за ризике по критичну инфраструктуру; 2) употребу локалних иницијатива, стратегија и концепта полиције у заједници, а све у циљу идентификовања сумњивих активности везаних за терористичке нападе; 3) успостављање превентивних информационих командних центара на регионалном нивоу; 4) координацију протока информација везаних за критичну

²³⁴ Hess, M. K.: *Introduction to Private Security*, Fifth Edition, Wadsworth, Cengage Learning, 2009, p. 74.

²³⁵ Wakefield, A.; Button, M.: *Private Policing in Public Spaces*, in: Reisig, D. M.; Kane, J. R.: *Police and Policing*, Oxford University Press, New York, 2014, p. 584.

²³⁶ Prenzler, T.: *Outsourcing of Policing Tasks: Scope and Prospects*, Australian Research Council Centre for Excellence in Policing and Security, January 2013, p. 24, Hess, M. K.: *Introduction to Private Security*, Fifth Edition, Wadsworth, Cengage Learning, 2009, p. 74.

²³⁷ Wakefield, A.; Button, M.: *Private Policing in Public Spaces*, in: Reisig, D. M.; Kane, J. R.: *Police and Policing*, Oxford University Press, New York, 2014, p. 583.

²³⁸ Kevin Strom, Marcus Berzofsky, Bonnie Shook-Sa, Kelle Barrick, Crystal Daye, Nicole Horstmann, *The Private Security Industry: A Review of the Definitions, Available Data Sources, and Paths Moving Forward*, RTI International, December 2010, pp. 52 – 54.

инфраструктуру.²³⁹ Извршење ових препорука требало би да користи обема странама. Полиција ће бити у могућности да боље извршава своје традиционалне дужности у области борби против криминала, као и додатне дужности у остваривању државне безбедности, користећи при томе бројне ресурсе приватне безбедности у заједници. Јавно-приватна сарадња је важан аспект рада полиције у заједници. Приватне безбедносне организације ће бити у могућности да боље спроводе мисију заштите лица, имовине и информација својих компанија или клијената, док ће у исто време доприносити остваривању отаџбинске безбедности.²⁴⁰

Приликом формирања јавно-приватног партнерства треба узети у обзир следеће:

1) Услуге које имају потенцијал за одређивање цена треба сматрати кандидатима за приватне услуге или корисничке накнаде.

2) Да би уштедела новац и помогла полицијским службеницима да постану доступнији за обављање задатака које само они могу обављати, држава би требало да приватизује оне послове и задатке што не захтевају широк спектар вештина полицијских службеника.

3) Приватне безбедносне компаније треба да пружају услуге као што су реаговање на активирање алармних система.

4) Приватне безбедносне компаније се могу показати ефикасним у одређеним подручјима, због чега би власници стамбених насеља требало да размотре ангажовање субјеката приватне безбедности. Надаље, државни органи би требало да подстичу конкуренцију између стамбених комплекса како би осигурали безбедније окружење. Захтевање објављивања (информисања јавности) искуства о безбедности у одређеним пројектима може помоћи и осталима приликом доношења одлука о увођењу истих мера.

5) Свака врста услуге која захтева релативно ниске или високо специјализоване вештине јесте потенцијални кандидат за прелазак у домен приватног обезбеђења.

6) Од законодавних органа би требало тражити да размотре да ли су тренутни правни статус и прописи који се односе на приватну безбедност прикладни с обзиром на

²³⁹ Morabito, A.; Greenberg, S.: *Engaging the Private Sector To Promote Homeland Security – Law Enforcement-Private Security Partnerships*, U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Assistance, 2005, p. 7.

²⁴⁰ Fischer, J. R.; Halibozek, E.; Green, G.: *Introduction to Security*, Eighth Edition, Elsevier Inc., 2008, p. 63.

проширену улогу која се очекује од ње (нпр., статус возила у хитним случајевима и проширена овлашћења у виду лишавања слободе).²⁴¹

Симеоне (*Simeone*) описујући снагу „мрежа јавно-приватног партнерства“ наводи, да оне омогућавају држави (и полицији) да искористе огромне ресурсе индустрије приватне безбедности, као и грађанских организација у заједници, како би значајно унапредиле јавну, а онда и државну безбедност. „Мрежа јавно-приватног партнерства“, ако је интегрисана у рад полицијских органа, може да помогне не само у спречавању криминала и хапшењу криминалаца, већ и у решавању повећаних безбедносних проблема са ограниченим полицијским ресурсима. Он напомиње да данашње технологије из области електронске комуникације омогућавају да се приватна безбедност правовремено информише и повеже са локалним полицијским органима. Посебну улогу у овим мрежама имају директори приватних безбедносних компанија. Због тога они морају бити (безбедносно) проверени, како би им било одобрено да размењују информације, односно да би постојала сигурност да ће осетљиве информације у које буду остварили увид користити на одговарајући начин.²⁴² Основа на којој почива оправданост јавно-приватног партнерства јесте чињеница да што више људи зна шта да посматра и како да о томе информише полицију и службе безбедности, већа је вероватноћа да ће прикупљене информације моћи да се искористе у борби против тероризма и криминала.²⁴³

Међународно удружење начелника полиције (*The International Association of Chiefs of Police – IACP*) је у партнерству са Канцеларијом за рад полиције у заједници објавило документ под називом „Изградња партнерства приватне безбедности и државних органа и служби безбедности у циљу спречавања и одговора на тероризам и нарушавање јавног реда“. У питању је извештај који описује националну стратегију за јачање постојећих партнерстава између приватних агенција за обезбеђење и државних органа и служби безбедности, као и стварање нових. У том циљу, утврђено је пет препорука које се сматрају кључним за успешно партнерство. То су:

1) Руководиоци у полицији и приватној безбедности треба да формализују своју посвећеност сарадњи.

²⁴¹ Youngs, A.: *The Future of Public/Private Partnerships*, in: FBI Law Enforcement Bulletin, January 2004, преузето из: Hess, M. K.: *Introduction to Private Security*, Fifth Edition, Wadsworth, Cengage Learning, 2009, p. 84.

²⁴² Simeone, M. J. Jr.: *The Power of Public-Private Partnerships P3 Networks in Policing*, The Police Chief, May 2006, p. 75, преузето из: Hess, M. K.: *Introduction to Private Security*, Fifth Edition, Wadsworth, Cengage Learning, 2009, pp. 84 – 85.

²⁴³ David, L. K.: *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local and Tribal Law Enforcement Agencies*, Second edition, U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, May 2009, pp. 112 – 113.

2) Финансирање истраживања и спровођења обука о правном оквиру, приватној безбедности и сарадњи полиције и служби безбедности и приватне безбедности.

3) Потребно је формирати саветодавно веће које ће надгледати свакодневна питања партнерстава.

4) Требало би сазвати све заинтересоване субјекте који ће покренути овај план у будућности.

5) Локална партнерства треба да утврде приоритете партнерства и указују на кључне проблеме.²⁴⁴

Канцеларија за рад полиције у заједници указала је на обостране користи партнерства. У интересу је обе стране да раде заједно. На пример, полиција може: припремити приватно обезбеђење за помоћ у хитним случајевима (у многим случајевима, службеници приватне безбедности први су на терену који могу да реагују); да координира напоре за очување критичне инфраструктуре земље, од којих је велика већина у власништву приватног сектора или заштићена од агенција за приватно обезбеђење; да стекне додатно људство (кадрове) и стручност; обезбеди бесплатну обуку и услуге; да искористи специјализацију приватне безбедности у појединим областима (нпр. у сајбер криминалу) и напредну технологију; да прикупи доказе у кривичним истрагама (нпр. путем видео – снимака телевизије затвореног круга); да прикупи боље информације о инцидентима (путем извештавања од стране службеника приватне безбедности); да смањи број позива за интервенцијама.²⁴⁵

Приватна безбедност такође може имати много користи од сарадње. Приватна безбедност може: унапред ускладити (координирати) своје планове са јавним сектором у вези са евакуацијом, транспортом, храном и другим хитним питањима; добијати информације од полиције и служби безбедности о претњама, трендовима криминала и другим питањима; развијати односе тако да службеници приватне безбедности знају кога да контактирају када им је потребна помоћ или желе да пренесу одређене информације; развијати разумевање код полиције о корпоративним потребама (као што је поверљивост); појачати поштовање струке од стране полиције.²⁴⁶

Заједничке користи укључују: креативно решавање проблема; повећане могућности за спровођење обука; размену информација, података и обавештајних података; силу

²⁴⁴ Hess, M. K.: *Introduction to Private Security*, Fifth Edition, Wadsworth, Cengage Learning, 2009, p. 86.

²⁴⁵ Исто, pp. 86 – 87.

²⁴⁶ Исто, p. 87.

мультипликаторских могућности; приступ заједници (друштву) путем комуникационе технологије приватног сектора; скраћено време опоравка након катастрофа.²⁴⁷

Поред осталих фактора, успешност партнерства полиције и субјеката приватне безбедности зависи од институционализације, односно од лидерства, финансирања и интереса партнера. Нека партнерства из прошлости су раскинута, али је број дугорочних партнерстава порастао током протекле деценије. Генерално посматрано, преживела партнерства су она која су постала институционализована. Другим речима, она партнерства која имају структуру, извор финансирања, подршку и посвећеност свих партнера, чине партнерство нечим вишим од само доброг радног односа између неколицине људи. Ова институционализација ствара такву врсту ентитета, која наставља да постоји и након промене руководиоца у оба сектора и њихових чланова.²⁴⁸

4.2.2. Велика Британија

Велика Британија је држава са вишедеценијском традицијом у области постојања и функционисања приватне безбедности. Такође, у питању је држава која је до 2001. године припадала групи држава са ограниченом регулативом у овој области. Наиме, 2001. године је донет тзв. Закон о индустрији приватне безбедности (*Private Security Industry Act*). У Великој Британији постоји и законска регулатива којом је омогућено и образовање тзв. посебних полиција, надлежних само у оквиру посуда јавних корпорација и институција (речна, лучка, железничка и друге полиције). На њих се не односи законодавство којим су уређене државне полицијске службе.²⁴⁹

Законом из 2001. године предвиђено је оснивање посебног невладиног јавног тела (*Security Industry Authority – SIA*) које је одговорно Министарству унутрашњих послова (*Home Office*). SIA је почела са радом априла 2004. године, а њена основна функција јесте регулисање индустрије приватне безбедности у седам области: уговорно обезбеђење (уговор); надзор на вратима (уговорно и сопствено); лична заштита (уговор); уговорни транспорт готовине и

²⁴⁷ Исто.

²⁴⁸ Вашингтонски извршни форум за спровођење закона, чији су чланови органи унутрашњих послова и приватна безбедност, основан је 1980. године и још увек је активан. Он је логистички подржан и функционише у оквиру Вашингтонског удружења шерифа и шефова полиције. Овај облик институционализације партнерства обезбедио је континуитет пуних 27 година. *Operation Partnership – Trends and Practices in Law Enforcement and Private Security Collaboration*, The Law Enforcement-Private Security Consortium, U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2009, p. 46.

²⁴⁹ Триван, Д.: *Корпоративна безбедност*, Досије студио, Београд, 2012, стр. 192.

драгоцености; уговорни надзор јавног простора (CCTV); имобилизација, ограничавање и уклањање возила (уговорно и сопствено) и портирски послови. Два основна циља SIA су: смањење криминала у индустрији приватне безбедности и подизање стандарда, док су два додатна циља – подстицање инвестиција и развој индустрије приватне безбедности те ојачавање „проширене полицијске породице“ на начин да се подрже будуће везе са индустријом приватне безбедности.²⁵⁰

Поред експанзије недржавних актера у области свакодневног рада полиције, држава је такође модификовала начин на који управља својим полицијским институцијама и вредностима које оне представљају. Традиционалне администрације су увеле радну праксу и моделе који се чешће налазе у приватном сектору него у јавном, а то су менаџерски рад, смањење трошкова и нагласак на добијању „вредности за новац“. Значајан корак у правцу ових циљева била је одлука Министарства унутрашњих послова 1995. године о приватизацији послова који се нису сматрали основним функцијама. У највећем броју случајева, грађани су кориштени као замена за полицијске службенике у обављању појединих послова (као што су администрација, анализа обавештајних података и комуникације). Било је рационалније (јефтиније) ангажовати цивиле него користити полицијске службенике. На тај начин је остварено начело пружања „вредности за новац“, а полиција је од полиције силе постала полиција у служби грађана. У екстремнијим случајевима, задаци су у потпуности пренесени на приватни сектор. Ово „растерећење“ полиције обухватало је широк спектар активности, укључујући превоз затвореника, па и обезбеђење судова и полицијских станица. Такође, приметан је пораст мешовитих патрола, односно патрола које спроводе службеници приватног обезбеђења ангажованих од стране полиције. Иако је (јавна) полиција у очима јавности и даље главни носилац одговорности за јавну безбедност, прихвата се да држава није више једини пружалац услуга безбедности.²⁵¹

Анализирајући улогу приватне безбедности у друштву, као њене односе са грађанима и полицијом, Крафорд (*Crawford*) и сарадници примећују да коришћење особља приватне безбедности може имати позитивне ефекте и на заједницу, у смислу бољег прикупљања (безбедносно интересантних) података. Приватна безбедност може да делује као веза између полиције и грађана. У многим областима у којима су службеници приватне безбедности ангажовани (обично у области имовинског криминала) већа је вероватноћа да грађани пренесу

²⁵⁰ White, A.; Smith, M.: *The Security Industry Authority – A Baseline Review*, University of Sheffield, October 2009, pp. 12 – 13.

²⁵¹ Messinger, I.: *Private Security: in the Public Interest?*, Internet Journal of Criminology, 2008, p. 5.

информације о криминалним актима службеницима приватне безбедности него полицији (у истраживању које су Крафорд и сарадници спровели, 15% до 29% испитаника је рекло да ће пренети обавештајне податке приватној безбедности, али не и полицији).²⁵²

За Велику Британију је, као и за САД, специфично да приватна безбедност може бити ангажована од стране локалних органа у спровођењу патролних делатности на локалном подручју. Како истиче *Setha Low* „стражари спречавају криминал тако што потенцијалне криминалце одвраћају у њиховим намерама“.²⁵³ Патроле од стране приватне безбедности у Британији, како истичу Крафорд и сарадници, првенствено су усмерене на „одвраћање и отклањање страха“, то јесте против друштвеног понашања и вандализма, пружајући на тај начин осећај сигурности грађанима.²⁵⁴ Исти аутори су у свом истраживању утврдили да у Великој Британији употреба приватног безбедносног особља као „наменских патролних полицајаца“, у поређењу са полицијским службеницима који троше у просеку само 17% свог времена у патролним делатностима, може имати утицај на стварање осећаја безбедности код грађана, што повећава њихово учествовање у већем броју друштвених активности и ангажовање у својој заједници.

Посматрајући популарност и профитабилност приватне безбедности, полиција је почела да опонаша њихов пословни модел деловања. Наиме, привредна друштва и локални органи власти у могућности су да на уговорној основи ангажују додатне снаге полиције²⁵⁵ и тзв. полицајце за подршку заједници (ен. *Police Community Support Officers – PCSO*). Међутим, мора се напоменути да, за разлику од приватног обезбеђења, оперативна контрола остаје полицији, а не послодавцима (корисницима услуге). Једна од централних потешкоћа у додатном ангажовању полицијских патрола јесте управо питање оперативне контроле, која знатно отежава рад полицијским менаџерима.²⁵⁶

Полазећи од различитог основа деловања (приватно обезбеђење на основу уговора са корисником услуга – правно или физичко лице и полиција на основу закона), као и улоге у

²⁵² Crawford, A.; Lister, S.; Blackburn, S.; Burnett, J.: *Plural Policing*, The Policy Press, Bristol, 2005, pp. 37 – 39.

²⁵³ Low, S.: *Behind the Gates*, Routledge, London, 2004, p. 122.

²⁵⁴ Crawford, A.; Lister, S.; Blackburn, S.; Burnett, J.: *Plural Policing*, The Policy Press, Bristol, 2005, p. 25, 56.

²⁵⁵ Члан 9 Закона о полицији и судовима за прекршаје из 1994. године омогућава полицији да додатно наплаћује своје услуге (кроз уговорно ангажовање полицијских службеника ван редовног радног времена), које су раније биле део редовних полицијских послова. На тај начин, полиција бива ангажована како би патролирала приватним и квази јавним просторима као што су метрои, спортски стадиони, болнице, аеродроми, ноћни клубови, забавни паркови. Crawford, A.; Lister, S.: *Additional Security Patrols in Residential Areas: Notes from the Marketplace*, Policing and Society: An International Journal of Research and Policy, Vol.16, No. 2, 2007, pp. 168 – 169.

²⁵⁶ Crawford, A.; Lister, S.; Blackburn, S.; Burnett, J.: *Plural Policing*, The Policy Press, Bristol, 2005, p. 21.

остваривању безбедности, Крафорд и сарадници закључују да је улога приватног обезбеђења у остваривању безбедности допунска. Њен циљ је спречавање угрожавајућих појава на првом месту, а онда и субјективних психолошких страхова грађана да могу постати жртве криминалног деловања. То је све утицало на то да држава обезбедни финансијска средства и локалним органима власти како би имали могућности већег ангажовања агенција приватног обезбеђења, нарочито оним локалним заједницама које нису имале финансијских могућности за то.²⁵⁷ Како примећује Гарланд (*Garland*),²⁵⁸ интересантно је да се држава определила да додатна средства усмери у ангажовање агенција приватног обезбеђења, а не полиције. Ово се може сматрати делом владиног (државног) финансирања других форми остваривања полицијске функције. Поред апострофирања одговорности, оно представља и други облик тзв. „управљања на даљину“.

Највидљивији део сектора приватне безбедности у Британији пружа низ услуга државним органима, као и другим правним и физичким лицима. Такве услуге укључују услуге обезбеђења и заштите имовине за власнике индустријских, комерцијалних и стамбених објеката, лично обезбеђење (*body-guarding*), пратњу новца, надзор на вратима при улазу у ноћне клубове, наплату дугова и услуга надзора и одговор на активирање алармних система. Извештаји сугеришу да обезбеђење малопродајних објекта представља највећи појединачни сегмент у којем приватно обезбеђење пружа своје услуге. Униформирани службеници обезбеђења су присутни у трговачким центрима, индустријским насељима, градилиштима, пословним комплексима, болницама, образовним установама, владиним зградама, јавним и приватним стамбеним насељима, те забавним парковима. Имајући у виду значај физичког обезбеђења, вероватно ће оно чинити главнину запослености у приватној безбедности, иако недавни извештаји указују на то да развој у опреми за електронски надзор може успорити раст у овој области. Још од осамдесетих година 20. века, приватна безбедност бележи експанзију у погледу пружања својих услуга државним органима, и то у виду обезбеђења владиних објеката, војних објеката, пратње затвореника од/до судова или затвора и др. Такође, приметан је и пораст пословања приватне безбедности и преко националних граница, што је последица све значајнијег транснационалног тржишта у погледу пружања безбедносних услуга. За Велику Британију је карактеристично да услуге приватне безбедности пружа велики број малих локалних фирми, али на тржишту доминира мала група великих транснационалних корпорација. Према подацима из 2004. године,

²⁵⁷ Crawford, A.; Lister, S.; Blackburn, S.; Burnett, J.: *Plural Policing*, The Policy Press, Bristol, 2005, p.

²⁵⁸ Garland, D.: *Governmentality and the Problem of Crime*, Theoretical Criminology, Vol 1, Issue 2, 1997, p. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1362480697001002002>

то су: *Reliance Security Group, Group 4 Falk, Securicor Security Ltd, Initial Security Ltd* и *Chubb Security Personnel Ltd*.²⁵⁹

У двадесетом веку, полиција и јавна безбедност, за разлику од неких других области јавних служби, имају тенденцију да буду имуни на идеолошке расправе о наводним користима и недостацима заштите коју пружају јавни и приватни сектор безбедности. Упркос континуираном постојању приватних иницијатива након 1829. године, генерално се претпостављало да су полиција и полицијска функција инхерентно јавно добро и да они морају бити под монополем државе. Овај поглед је био актуелан све донедавно. Спорови о пожељности учешћа државе у раду полиције били су широко распрострањени у деветнаестом веку. У том смислу, имунитет од идеолошког спора је релативно новија појава и нема разлога за претпоставку, у ери широко распрострањене приватизације, да ће јавни модел полицијске заштите остати заувек неприкосновен.²⁶⁰

Образац полицијског рада у Великој Британији пратио је трендове у другим савременим индустријским друштвима и у том циљу одржавање и спровођење криминалистичких истрага, превенција криминала и спровођење закона све више бива реализовано од стране сложеног скупа (мреже) бројних агенција и (јавне, државне) полиције. Након оснивања Метрополитанске полиције 1829. године,²⁶¹ организовани државни пројекти све више заузимају доминантну позицију (симболично и практично) над полицијским системом у Британији. Међутим, упркос протеклу времена, задржали су се аспекти полицијске функције коју пружа приватни сектор локалне заједнице. Елементи ових локалних недржавних облика полицијског деловања су у последњим годинама доживели одређени вид ренесансе. „Поновно рођење“ комерцијалног деловања у остваривању полицијске функције, као и појављивање других облика полицијског деловања, довели су до тога, како наводе поједини аутори, да се враћамо комплекснијем и фрагментиранијем полицијском систему, сличном оном који је постојао пре 19. века.²⁶²

За разлику од приватног истражитељског деловања, за које се сматра да у Великој Британији има своје корене још од доношења Закона о браковима 1857. године, за индустрију приватног обезбеђења се сматра да своје зачетке има у међуратном периоду. Наиме, 1926. године Арнолд Кунзлер је основао техничку и машинску службу, која је у свом саставу имала курире

²⁵⁹ Joneson, T.; Newborn, T.: *Plural Policing – A comparative perspective*, Routledge, London and New York, 2006, p. 38.

²⁶⁰ Jonston, L.: *The rebirth of private policing*, Routledge, London and New York, 1992, p. 25.

²⁶¹ *Metropolitan Police Forces – Scotland Yard*. Метрополитенска полиција представља градску полицију за подручје града Лондона и околине.

²⁶² Joneson, T.; Newborn, T.: *Plural Policing – A comparative perspective*, Routledge, London and New York, 2006, p. 34.

чији је задатак био да обезбеде транспорт новца, златних полуца и других вредности, како у друмском, тако и у железничком и ваздушном саобраћају.²⁶³

Истражујући делокруг рада и овлашћења приватне безбедности Џоунс (*Jones*) и Њуберн (*Newburn*) су открили како је практично свака активност предузета од стране Метрополитен полиције (одговор на позив грађана, патролирање, истрага злочина, хапшење преступника, одржавање јавног реда, одговор на аларм итд.) била понуђена и као услуга од стране приватног сектора. Оваква пракса представља директну последицу ревизије полицијских задатака коју је спровело Министарство унутрашњих послова током 1995. године, а у којој је предложени програм предвидео делимично приватизовање полицијске функције.²⁶⁴

Доношењем Закона о криминалу и нередима из 1998. године²⁶⁵ успостављена је обавеза формирања партнерства између полиције и других агенција које се баве сродним делатностима. Партнерство је на тај начин постало институционализован део свакодневног полицијског рада у виду пружања широког опсега услуга заједници.²⁶⁶ Макарти (*McCarthy*) и О'Нил (*O'Neill*) наводе да се у почетним фазама успостављања партнерства са другим субјектима заједнице стварало непријатељство, били су чести међуагенцијски сукоби, као и борбе полиције да се не одрекне неких својих овлашћења и контроле свих текућих проблема у раном увођењу партнерског рада, још током осамдесетих година 20. века.²⁶⁷ С тим у вези Крафорд и Џоунс²⁶⁸ су навели да су се тензије између агенција (партнера) ретко решавале на директан и конструктиван начин. Исход је, по њиховим речима, био такав да су се конфликти избегавали или заобилазили. То је доводило до тога да су одлуке доношене ван формалних састанака, на начин који је доводио до подељености и искључивости, односно занемаривања интереса партнера.

²⁶³ Jonston, L.: *The rebirth of private policing*, Routlege, London and New York, 1992, p. 18.

²⁶⁴ Joneson, T.; Newborn, T.: *Private security and public policing*, Clarendon Press, Oxford, 1998, p. 84.

²⁶⁵ Видети: Crawford, A.; Lister, S.: *Additional Security Patrols in Residential Areas: Notes from the Marketplace*, Policing and Society: An International Journal of Research and Policy, Vol.16, No. 2, 2007, p. 166 – 167.

²⁶⁶ McCarthy, D.; O'Neill, M.: *The Police and Partnership Working: Reflections on Recent Research*, Policing, Vol. 8, No. 3, 2014, p. 243 – 244.

²⁶⁷ Објашњавајући односе полиције и приватне безбедности у Уједињеном Краљевству, Батон (*Button*) сматра да њих карактерише следеће: 1) порицање од стране полиције легитимности приватне безбедности, 2) шкрто признање постојања приватне безбедности од стране полиције, 3) конкуренција, па чак и отворено неријатељство, с обзиром да раст приватне безбедности представља претњу традиционалним функцијама полиције, 4) полиција тежи што већој контроли приватне безбедности, 5) активно партнерство, које се манифестује кроз заједничке активности и 6) равноправно партнерство. Button, M.: *Private Policing*, Willan Publishing, Milton UK, 2002, p. 76.

²⁶⁸ Crawford, A.; Jones, M.: *Inter-Agency Co- Operation and Community-Based Crime Prevention: Some Reflections on the Work of Pearson and colleagues*, The British Journal of Criminology, Volume 35, Issue 1, 1 January 1995, pp. 17–33.

Не негирајући да неки од наведених проблема и даље постоје, Макарти и О'Нил²⁶⁹ указују на неколико ствари које су утицале да се у полицијским организацијама партнерство са заједницом разуме и имплементира. Као прво, полицијски рад („полицирање“) је без сумње постало знатно комплексније, на тај начин што су знатно увећани обим послова и функција полиције, што је утицало на то да у одговору на криминал полиција мора да оствари сарадњу са другим субјектима. Друго, са успоном програма рада полиције у суседству, већи фокус стављен је на решавање проблема у заједницама где полиција у сарадњи са представницима заједнице утиче на смањење криминала и друштвено неприватљивог понашања, као и идентификовање узрока ових проблема. На крају, узимајући у обзир време од институционализовања партнерства до данас, може се видети да су одређени негативни аспекти превазиђени, односно да је партнерство прихваћено и од стране полиције. То се види и из извештаја Министарства унутрашњих послова, где су јасно истакнути значај партнерства у раду полиције и приватног обезбеђења, као и смањење буџетских издатака.

Доношењем Закона о реформи полиције 2002. године, успостављен је оквир у коме би полиција требало да кроз тзв. модел „акредитације шема безбедности заједница“ укључи приватно обезбеђење у пружање услуга безбедности заједници. У складу са тим, министар унутрашњих послова може да овласти појединце у области „суседске страже“, приватног обезбеђење, као и друге неполицијске актере да врше поједине послове из сфере полицијске делатности. Наравно, ови субјекти морају испунити одређене стандарде, пре свега када је реч о обуци и проласку одређених провера. На овај начин, „акредитационе шеме“ пружају полицији потенцијална средства за коришћење и управљање напорима у остваривању безбедности у заједници од стране оних који се сматрају „усаглашеним с полицијом“.²⁷⁰ Такође, „акредитационе шеме“ представљају облик управљања „продуженом руком“ кроз који полиција директно управља полицијским радом других. У том смислу, акредитација олакшава „одговорност“ субјеката приватне безбедности тако што их охрабрује да у већој мери узму у обзир одговорност за своје активности и безбедносна питања. Такође, на овај начин се омогућава већа полицијска контрола над одређеним елементима приватне индустрије безбедности и јачају односи са различитим управним (надзорним) и приватним патролним шемама (*warden and private*

²⁶⁹ McCarthy, D.; O'Neill, M.: *The Police and Partnership Working: Reflections on Recent Research*, Policing, Vol. 8, No. 3, 2014, p. 244.

²⁷⁰ Lister, SC.; Jones, T.: *Plural Policing and the Challenge of Democratic Accountability*, In: Lister, SC and Rowe, M, (eds.) *Accountability of Policing*, Routledge Frontiers of Criminal Justice, Routledge, London, 2016, p. 8.

patrol schemes). Из акредитације (дозволе) лица црпе легитимност свог постојања и рада, а уједно имају и комерцијалну предност на тржишту у односу на неакредитоване конкуренте.²⁷¹

Специфичност Закона о реформи полиције јесте и то да су формиран тзв. полицајци за подршку заједници (ен. *police community support officers – PCSO*). У питању су грађани (цивили) што су усмеравани и контролисани од стране шефа полиције, који су прошли знатно мању обуку и имају знатно мање овлашћења од професионалних полицијских службеника. Њихов је првенствени задатак да увере јавност да ће доћи до смањења антидруштвеног понашања и представљају видљиви део програма безбедности у заједници. Процене су да је до сада око 13.500 ових припадника у Енглеској и Велсу обављало широк спектар полицијских дужности. Финансијска средства уложена у регрутацију и развој ових службеника знатно су нижа од оних уложених у полицијске службенике, што је полицији омогућило знатно већу контролу над свим патролним функцијама (коју, између осталог, пружају и други, неполицијски провајдери, односно приватна безбедност).²⁷² Због тога су и локални органи власти, заједно са осталим друштвеним субјектима и приватним бизнис сектором, у знатно већој мери склапали уговоре са полицијом, како би ангажовали полицајце за подршку заједници.²⁷³

Једно од основних питања које прати процес плурализације и фрагментације полицијске функције у Великој Британији јесте и питање како повезати различите циљеве и интересе многобројних провајдера безбедности кроз тзв. „безбедносну мрежу“. Размена информација између различитих пружалаца патролне делатности кључни је аспект ефикасних партнерских односа, нарочито зато што се проширена „полицијска породица“ често представља као „додатне очи и уши“ полиције. Ефикасност ових односа зависи од изградње формалних и неформалних веза између (јавних и приватних) агенција, као и њихових интереса, који се повезују у замршене али крхке мреже. Анализирајући односе између полиције, приватне безбедности и других субјеката из „безбедносне мреже“, Крафорд и Листер наводе да се међусобни односи крећу од сарадње, координације, равнодушности, конкуренције до непријатељства. Тамо где постоји координација, она је мање или више формализована (нпр. протоколима). Природа координације зависи од релативних односа моћи између страна. У неким случајевима, на приватну безбедност

²⁷¹ Crawford, A.; Lister, S.: *Additional Security Patrols in Residential Areas: Notes from the Marketplace*, Policing and Society: An International Journal of Research and Policy, Vol.16, No. 2, 2007, p. 170.

²⁷² Занимљиво је да се покретање овог пројекта поклопило са повећаним трошковима приватне безбедности и њихових услуга у погледу пружања патролне делатности увођењем лиценцирања од стране SIA.

²⁷³ Lister, SC.; Jones, T.: *Plural Policing and the Challenge of Democratic Accountability*, In: Lister, SC and Rowe, M, (eds.) *Accountability of Policing*, Routledge Frontiers of Criminal Justice, Routledge, London, 2016, p. 195.

се гледа као на „млађег партнера“ полиције. У другим случајевима, однос је више равноправан, нарочито узимајући у обзир проток информација, као и то ко одређује природу координације. У свом истраживању, Крафорд и Листер су утврдили да постоји само неколико формалних механизма координације, а то су формални састанци и размена информација између представника полиције и приватне безбедности. На природу међусобних односа утичу и међусобне перцепције. Наиме, полицијски службеници приватну безбедност и њихове патролне делатности у резиденцијалним областима гледају као ометајуће, а њихове припаднике виде као конкуренцију. Са друге стране, приватна безбедност се посматра као потенцијални извор подршке, субјекат који допуњује рад полиције због чега је потребна већа координација међу њима. Сходно томе, постоје мишљења која охрабрују монополистичке тенденције унутар тржишта како би се смањио број пружалаца и тиме олакшала боља координација и управљање патролним мрежама. Због свега наведеног, Крафорд и Листер на крају закључују да иако Закон о реформи полиције експлицитно тежи јачању партнерских односа између различитих пружалаца услуга патролне делатности, развој тржишта може послужити и утицати да субјекти „безбедносне мреже“ у трци за профитом постану једни другима конкуренција.²⁷⁴

4.2.3. Канада

Рад приватне безбедности на подручју Канаде најпре је институционализован у Квебеку, и то 1909. године, доношењем прописа *Lou concernat la police et le bon ordre*. Ове одредбе су доживеле измене, и то 1915. године, када је донет *Lou relative aux detectives particuliers*, и 1941. године, када је на снагу ступио *Lou concernat les detectives privés*. Овим прописима је, међутим, регулисана само приватна истражитељска делатност, док је сектор приватног обезбеђења био занемарен. Убрзо се увидела потреба за обезбеђењем превоза вредности и друге робе, за надзором у току изградње железнице и за спречавањем радничких штрајкова, што је омогућило проширење услуга приватне безбедности. Новонастала ситуација приморала је законодавце да прошире поље примене закона и на тај начин задовоље нову реалност. Закон из 1941. године је укинут, а уместо њега је 1962. донет нови закон – *Loi sur les agences d' investigation ou de securite*, који је укључио и сектор обезбеђења.²⁷⁵

²⁷⁴ Crawford, A.; Lister, S.: *Additional Security Patrols in Residential Areas: Notes from the Marketplace*, Policing and Society: An International Journal of Research and Policy, Vol.16, No. 2, 2007, p. 174 – 176.

²⁷⁵ *Private security, partner in internal security*, White paper, Ministère de la Sécurité publique, Quebec, December 2003, pp. 11-12. Преузето из: Кесић, З.: *Приватни сектор у контроли криминалитета*, Досије студио, Београд, 2009, стр. 147.

Анализирајући функције приватне безбедности које су на одређен начин сродне полицијским, канадски аутори Мари (*Murray*) и Маким (*McKim*) као функције приватне безбедности у Канади наводе: 1) физичку заштиту – обезбеђење лица и имовине, ограничавање губитака и контрола приступа објектима и подацима (нискоризични послови); 2) безбедносне услуге – активна превенција криминалитета, ограничена патролирања, примена локалног законодавства на основу уговора са локалним властима (средње ризични послови, параполицијски послови који попримају полицијски карактер); 3) приватне истраге – грађанске и приватне истраге (присмотре, провере кандидата за пријем у радни однос); 4) корпоративну безбедност – заштита сложених операција, превенција криминалитета против корпорација и интерне истраге и 5) криминалистичке истраге – истраживање превара и сумњивих пословних трансакција.²⁷⁶

Онтарио је једна од канадских области у којој је уређена област приватне безбедности. У овој провинцији је 2005. године донесен Закон о приватном обезбеђењу и истражним услугама (*Private Security and Investigative Services Act*), при чему су последње измене извршене 2018. године.²⁷⁷ Овим законом је одређено да је службеник обезбеђења лице које за накнаду обавља посао који се првенствено односи на чување или патролирање у циљу заштите лица и имовине. Послови које службеник обезбеђења обавља јесу: обезбеђење у објекту (избацивач), лична заштита (телохранитељ) и пружање услуга у циљу спречавања губитака имовине путем крађе или саботаже у индустријским, комерцијалним, стамбеним или малопродајним објектима. Према овом закону, могу се издати лиценце за обављање следећих послова: приватног истражитеља; службеника приватног обезбеђења; послова продаје услуга приватних истражитеља; послова продаје услуга приватног обезбеђења; послова и приватног истражитеља и службеника приватног обезбеђења и послова продаје услуга приватних истражитеља и службеника приватног обезбеђења. Чланом 9 овог закона изричито је предвиђено да се лиценцирани приватни истражитељи не смеју ангажовати на пословима наплате дугова, судског извршитеља и иселења грађана у складу са Законом о станарским пословима (*Residential Tenancies Act, 2006*). Такође, лица се не смеју ангажовати на пословима лоцирања или пружања информација о лицима за која се сумња да су у програму заштите сведока. Обавезни услови за добијање лиценце

²⁷⁶ Murray, T.; McKim, E.: *Полиција и сектор приватне безбедности: шта доноси будућност*, Безбедност, број 4/2003, стр. 637.

²⁷⁷ *Private Security and Investigative Services Act, 2005, S.O. 2005, c. 34*, <https://www.ontario.ca/laws/statute/05p34>, приступљено: 16. јула 2018. године.

предвиђени чланом 10 јесу: да лице није кривично осуђивано, да има минимум 18 година, да има право да ради у Канади и да је успешно завршило све обуке и тестирања.

Чланом 35 је предвиђена обавеза службеника обезбеђења да приликом обављања послова носе своју лиценцу, да се на захтев идентификују као службеници приватног обезбеђења, као и да носе униформу која је у складу са прописима. Униформа није обавезна уколико се обављају послови личне заштите и спречавања угрожавања имовине путем крађе или саботаже у индустријским, комерцијалним, стамбеним или малопродајним објектима. Чланом 39 је изричито предвиђено да лице које има лиценцу у складу са Законом не сме пружати услуге или обављати послове који су повезани са полицијским пословима. Такође, приватном обезбеђењу и приватним истражитељима забрањена је употреба термина полиција и других државних агенција које спроводе закон (члан 40).

Једна од специфичности у остваривању полицијске функције (јавне безбедности) јесу комплексне мреже јавних и приватних безбедносних организација које остварују ту функцију. У последњих двадесетак година у Канади, нарочито у урбанијим срединама, дошло је до значајних промена у раду полиције. Неке од њих су: полиција ангажује приватно обезбеђење за спровођење патролне делатности, фирме за приватно обезбеђење, у неким случајевима, финансијски помажу спровођење неких истрага, приватно обезбеђење решава поједине притужбе које су некад биле у искључивом домену полиције, полиција и приватно обезбеђење сарађују у спровођењу истрага, приватне организације ангажују полицију за остваривање безбедности везаних за приватне интересе.²⁷⁸

Ангажовање полиције у циљу остваривања приватних, а не јавних интереса, још један је од видова „замагљивања“ односа између полиције и приватног обезбеђења. Наиме, у многим општинама и локалним заједницама у Канади, субјекти као што су спортски клубови, барови (ноћни клубови) или филмске компаније, могу да ангажују локалне полицијске снаге за пружање услуга безбедности. Ово представља значајан додатни извор прихода за полицијске службенике, који, како се наводи, може на годишњем нивоу да зараде и до 15.000 долара. При томе, поједине полицијске службе, као што је она у Отави, уводе ограничења у погледу броја сати дневно на колико полицијски службеник може бити ангажован. Оно што је битно јесте да полицијски службеник приликом ангажовања задржава свој статус службеног лица и користи униформу и

²⁷⁸ *In Search of Security: The Roles of Public Police and Private Agencies*, Discussion Paper, Law Commission of Canada, 2002, p. 15.

опрему полицијске службе у којој је запослен. Уколико према лицу буде примењено неко од овлашћења, као што су задржавање, употреба средстава принуде, то лице може да тужи полицијског службеника, односно локалну полицијску службу где је полицијски службеник запослен. То практично значи да трошкове осигурања полицијског службеника сноси полицијска организација коју финансирају сви грађани као порески обвезници, а полицијски службеник ради на заштити лица и имовине у приватне сврхе, односно за остваривање приватних интереса. Због тога неки руководиоци у агенцијама за приватно обезбеђење овакво ангажовање полицијских службеника доживљавају као нелојалну конкуренцију.²⁷⁹

Са друге стране, приметно је и да агенције за приватно обезбеђење обављају неке од послова који су донедавно били у искључивој надлежности полиције. На пример, на пословима као што су обезбеђивање мостова, контрола приступа у полицијским станицама, обезбеђење судова, контрола издавања паркинг карти сада раде службеници приватног обезбеђења. У готово свим урбаним срединама службеници приватног обезбеђења лиценцирани су као општински службеници за спровођење закона.²⁸⁰ Како и влада улази у уговорне односе са приватним сектором безбедности, функције као што су примена националног и локалног законодавства „замагљују“ разлику између полиције и приватног сектора безбедности. У таквој ситуацији, поједини аутори истичу да је кључно питање да ли приватна безбедност опслужује приватни или јавни интерес, и да ли ови субјекти на које влада делегира овлашћења наступају у својству приватног послодавца или тела насталог изборном вољом грађана. Такође, поставља се и питање да ли су службеници приватне безбедности, када делују као специјалисти за подршку под локалним полицијским надзором, у ствари службеници приватне безбедности или неки вид хибридних приватно-јавних службеника безбедности.²⁸¹

Анализирајући „замагљену“ природу односа полиције и агенција за приватно обезбеђење, Едвард Ј. (Тед) Керол (*Edward J. (Ted) Carroll*) указује – да на службенике приватног обезбеђења који обављају „полицијске“ функције не треба гледати као оне који ће заменити полицијске службенике. Професионализација индустрије приватне безбедности не мора да резултира безбедносним услугама чија је цена висока и које се могу поредити са трошковима запошљавања полицијских службеника. Иако је можда идеално имати „полицијске колеце“ који обухватају

²⁷⁹ Исто, р. 18.

²⁸⁰ Исто, р. 19.

²⁸¹ Murray, T.; McKim, E.: *Полиција и сектор приватне безбедности: шта доноси будућност*, Безбедност, број 4/2003, стр. 638-639.

образовање за све функције полиције, то може бити непрактично и нерационално.²⁸² Наиме, повећани захтеви за пружањем услуга безбедности упућени полицији често остају нереализовани због мањка ресурса. То је знатно промењено након терористичких напада 11. септембра 2001. године, када је влада повећала буџетска издвајања за полицију и безбедносне органе,²⁸³ али и поштрила правну регулативу по питању уређења приватног обезбеђења.

Природу односа полиције и приватног обезбеђења покушао је да објасни канадски професор Филип Стенинг (*Philip Stennig*), који је указао на типологију реакције канадске полиције на процес раста сектора приватног обезбеђења. Та реакције су везана за седам фаза прилагођавања том процесу. То су следеће фазе: 1) порицање; 2) невољно признање; 3) конкуренција и отворено непријатељство; 4) позив за већу контролу; 5) узајамно неповерење и амбивалентност; 6) активно партнерство; 7) равноправно партнерство.²⁸⁴ Оно што даје додатни импулс овим односима јесте то што полицијски службеници након одласка у пензију почињу да раде у агенцијама за приватно обезбеђење (углавном као руководиоци или специјални консултанци). Због тога се сматра да ови односи и везе утичу на постојање појединих модела сарадње, од којих је међусобна размена информација једна од највидљивијих. Најчешће је у питању размена информација о лицима и догађајима везаним за специфичне области надлежности. Неформално, полицијски службеници и службеници приватног обезбеђења често деле информације о догађајима у одређеној области или о траженим лицима (лицима са потерница или несталим лицима). На овај начин се службеници приватног обезбеђења користе као додатне „очи и уши“ на терену. У неким случајевима, полиција и агенције за приватно обезбеђење формирале су знатно формалније видове сарадње, чији је циљ организовање састанака и разговора о темама као што су претње бомбама, заштита лица и провалне крађе. Полицијска служба у Едмонтону и приватне фирме за обезбеђење редовно се састају како би развиле стратегије деловања у одређеним областима. У Ванкуверу, под окриљем програма који се зове

²⁸² Edward J. (Ted) Carroll, E. J. T.: *The Blurring of Public Police and Private Agencies*, In Search of Security: The Roles of Public Police and Private Agencies, 2003 - 2004 Policing & Security Consulting Services, <http://www.policingsecurity.ca>, приступљено: 22. маја 2018. године.

²⁸³ Фискална рационализација, односно смањена буџетска издвајања за полицију завршена су 2000. године. Већ 2001. године била су приметна знатно већа владина, провинцијска и општинска буџетска издвајања за све облике полицијског рада и безбедности. Murphy, C.: „*Securitizing*” *Canadian Policing: A New Policing Paradigm For the Post 9/11 Security State?* Canadian Journal of Sociology, Vol. 32, Issue 4, December 2007, pp. 454 – 455.

²⁸⁴ Преузето из: Reisig, D. M.; Kane, J. R.: *Police and Policing*, Oxford University Press, New York, 2014, p. 583.

„Оперативна сарадња“, представници оба сектора састају се како би разговарали о приоритетима у раду у центру града.²⁸⁵

Међу још неким од области у којима је могуће успоставити партнерске односе између полиције и приватног обезбеђења наводе се и безбедност у (локалној) заједници и финансирање (донације) од стране приватног сектора ка полицији. Што се тиче безбедности у заједници, наводи се пример велике агенције за приватно обезбеђење која је ангажована за пружање услуга обезбеђења од стране власника великих стамбених и пословних комплекса. Ови јединствени уговорни аранжмани омогућавају стварање додатног субјекта безбедности, који обавља вишеструке задатке, покрива већу територију и блиско сарађује са локалном полицијом. Са друге стране, могућности финансирања локалних полицијских органа изазивају одређене контроверзе. Наиме, постоји забринутост да би финансирање полицијских служби могло угрозити њихов интегритет, односно изражава се сумња да би на овај начин приватни сектор куповао полицијске услуге и тежио приступу полицијским ресурсима.²⁸⁶

На крају, треба истаћи још и то да Закон о полицијским службама у Онтарију²⁸⁷ прописује да општина може основати своју полицијску службу, склопити споразум са другим општинама како би успоставила заједничке полицијске снаге, или да се ангажују снаге полицијске службе покрајине Онтарио. Члан 5 Закона је измењен и допуњен како би се омогућило локалним органима власти да усвоје „другачије начине пружања полицијских услуга“. Неки руководиоци у приватном обезбеђењу сматрају да им овај амандман дозвољава да се ангажују за обављање послова локалних полицијских служби.²⁸⁸

Као одговор на све мобилнију и транснационалну природу криминала и тероризма полиција је почела да у тзв. „безбедносне мреже“ повезује и друге државне и локалне безбедносне органе и службе безбедности, као и приватно обезбеђење, у циљу сарадње приликом обављања појединих послова. Интеграција свих субјекта који учествују у остваривању полицијске и безбедносне функције представља једно од централних питања канадске политике националне безбедности. У Владином документу под називом „Јавна безбедности и приправност за ванредне ситуације Канаде“ (*Public Safety and Emergency Preparedness Canada*) из 2004.

²⁸⁵ *In Search of Security: The Roles of Public Police and Private Agencies*, Discussion Paper, Law Commission of Canada, 2002, pp. 19-20.

²⁸⁶ *Исто*, pp. 20-21.

²⁸⁷ *Police Services Act*, R.S.O. 1990, c. P.15. <https://www.ontario.ca/laws/statute/90p15#BK7>, приступљено: 17. јуна 2018.

²⁸⁸ *In Search of Security: The Roles of Public Police and Private Agencies*, Discussion Paper, Law Commission of Canada, 2002, p. 22.

године, наводи се да се савезна влада залаже за низ мера како би се у потпуности интегрисали различити владини органи, системи, агенције и приватни сектор у један интегрисани систем безбедности. Интеграција субјеката задужених за остваривање полицијске функције је такође идентификована у Стратешком плану РЦМП-а²⁸⁹ из 2005. године, у којем се наводи да „развој интегрисаног модела полицијског рада делује на свим нивоима и на свим локацијама, подржавајући широку размену информација, заједничке тимове за остваривање националне безбедности, интегрисане граничне тимове и заједничке обавештајне информације и тимове за анализу“. Интегрисано остваривање полицијске функције појачава и олакшава „замагљену“ границу између јавног и приватног сектора безбедности. С обзиром на то да су оба сектора део јединствене безбедносне мреже, у оквиру ње долази до размене информација, заједничког обављања послова и формирања заједничких безбедносних циљева. Интеграција није само технички, организациони и комуникациони аранжман, већ је разлог за комбиновање и координацију различитих актера, при чему се уважавају пракса и специфичне вредности и интереси актера. Суштина интеграције јесте да полиција и приватно обезбеђење, полазећи од правног оквира који регулише њихов рад, размењују информације, координирају активности и делују заједнички.²⁹⁰

4.2.4. Немачка

Савезна Република Немачка се начелно убраја у државе са релативно ограниченом правном регулативом када је у питању успостављање и функционисање приватних безбедносних компанија. Закони који регулишу индустрију приватне безбедности су: Закон о професионалним активностима (*Gewerbeordnung*) од 7. фебруара 1927. године (који је допуњен законом од 16. јуна 1998. године) и Закон о приватном обезбеђењу (*Vrerdnung ueber das Bewachungsgewerbe*) од 14. децембра 1995. године, који је измењен 23. јула 2002. године. Законом је предвиђено обавезно лиценцирање правних лица (компанија), као и физичких лица, за обављање послова приватног обезбеђења. Такође, Закон омогућава пружање услуга безбедности уз употребу оружја (транспорт новца и лична заштита). Надлежни државни орган задужен за израду и измену закона који регулишу индустрију приватне безбедности јесте Министарство привреде. Исто

²⁸⁹ *Royal Canadian Mounted Police (RCMP)* – Краљевска канадска полиција. <http://www.rcmp-grc.gc.ca/en>

²⁹⁰ Murphy, C.: “Securitizing” Canadian Policing: A New Policing Paradigm For the Post 9/11 Security State? *Canadian Journal of Sociology*, Vol. 32, Issue 4, December 2007, pp. 467 – 468.

Министарство је надлежно и за контролу и инспекцијски надзор приватног обезбеђења, при чему може изрицати и административне (управне) мере и кривичне санкције.²⁹¹

Пунолетство (минимум 18 година старости) и непостојање кривичног досијеа основни су предуслови за лиценцирање власника и оснивача компаније, односно за службеника обезбеђења. Такође, ова лица не смеју бити активни државни службеници, јер је то инкомпатибилно са приватном безбедношћу. Постоје посебни услови за оснивача и власника компаније, као и руководећи кадар. Наиме, морају имати доказ о солвентности, завршених 80 часова обавезне (специјалистичке) обуке, за шта је задужена Привредна комора, и доказ о поузданости (безбедносна провера коју спроводе локалне власти). За службенике обезбеђења услови су такође безбедносна провера, 40 часова обуке, за шта је такође задужена Привредна комора, као и положен посебан испит за обезбеђивање јавних подручја (*Sachkundeprüfung*). Постоји законска обавеза за одређене специјалистичке обуке из појединих делатности, као што су обезбеђење аеродрома и употреба ватреног оружја. Специјалистичке обуке спроводе саме компаније или институт за обуку у области безбедности.²⁹²

Приликом посматрања односа полиције и приватног обезбеђења, неопходно је имати у виду да је СР Немачка федеративно уређена држава која се састоји од 16 федералних држава чланица (нем. *Länder*), са израженом традицијом развијених локалних органа власти. Свака од федералних јединица има део надлежности везан и за полицију, што значи да постоји 16 различитих полицијских система, поред Савезне полиције и Савезне канцеларије криминалистичке полиције. Док полиција има одговорност за различите аспекте спровођења закона и превенције криминала, локална самоуправа²⁹³ такође има одређене дужности када су у питању остваривање јавне безбедности и јавног реда. Немачка покушава да задржи стање у ком држава има главну улогу у управљању безбедношћу, на тај начин што тежи интегрисању недржавних актера у државне активности. Ова фундаментална разлика доводи до специфичног начина управљања, у којем је полиција само „прва међу једнакима“ (*primus inter pares*).²⁹⁴

²⁹¹ *Private Security in Europe – CoESS Facts and Figures*, 2013, pp. 84 – 85.

²⁹² *Исто*, pp. 86, 89.

²⁹³ Локалне власти имају специјализоване службе које се баве питањем јавног реда као што су контрола пабова и ресторана, ветеринарски надзор и надзор хране, надзор над трговином јавних паркова, стамбених објеката и сл. У питању су административне службе које могу издати одређене наредбе, изрицати новчане казне, одузимати лиценце и сл., али не смеју користити средства принуде. У тим ситуацијама тражи се асистенција полиције. Frevel, B.: *Pluralisation of Local Policing in Germany – Security Between the State's Monopoly of Force and the Market*, *European Journal of Policing Studies*, Vol. 2, Issue 3, 2015, p. 270.

²⁹⁴ Frevel, B.: *Pluralisation of Local Policing in Germany – Security Between the State's Monopoly of Force and the Market*, *European Journal of Policing Studies*, Vol. 2, Issue 3, 2015, p. 282.

За разлику од САД, Велике Британије и Канаде, процес диференцијације у заштитној функцији у Немачкој није толико изражен, иако су трендови неолиберализма у одређеним областима видљиви. Постоје одређени помаци и промене кад је у питању деловање полиције на локалном нивоу; успоставља се сарадња са другим субјектима. Међутим, за разлику од наведених држава, улога државе и полиције у Немачкој се није смањила.²⁹⁵ Савремени безбедносни проблеми, смањење осећаја сигурности у заједницама, повећани економски проблеми и нови изазови за остваривање безбедности, довели су до опсежних реформи у виду измењених улога у структури система безбедности и новог тумачења полицијских дужности.²⁹⁶ Док је полиција прилично невољно пратила наведене промене, покушавајући да одржи традиционалну позицију, шири политички развој подстакао је диференцијацију у заштитној функцији. Још један важан фактор за успостављање сарадње у полицијском раду може се видети у промењивом „тржишту безбедности“. Грађани, предузећа и други актери идентификовали су ограничене могућности полиције и прихватили су агенције за приватно обезбеђење као субјекат који ће им омогућити остваривање безбедности.²⁹⁷

Све до краја деведесетих година 20. века агенције за приватно обезбеђење углавном пружале услуге физико-техничког обезбеђења фабрика, транспорт новца, личну заштиту, одржавање алармних система за потребе правних и физичких лица, као и патролирање у наведеним објектима. Тек од тада агенције за приватно обезбеђење постају видљивије на тзв. полу-јавном (велики тржни центри) и јавном простору, и интегришу се у систем безбедности кроз тзв. „безбедносне мреже“. Та интеграција се може посматрати са три аспекта деловања приватног обезбеђења и то:²⁹⁸

- традиционално деловање у виду пружања услуга обезбеђења на полу-јавним просторима као што су тржни центри, железничке станице, биоскопи, јавни скупови (концерти, спортске приредбе, градске манифестације и сл.);

²⁹⁵ Исто, p. 268.

²⁹⁶ John, T.: *Pluralisierte Sicherheitsproduktion – Staatliche Gewährleistung, Gewaltmonopol und Folgen für die Polizei*, Polizei & Wissenschaft, special issue ‘Polizei im Wandel. Entwicklungen, Strukturen und Prozesse’, ed. by Bernhard Frevel, (3), 2013, pp. 20-21.

²⁹⁷ Hirschmann, N.: *Polizei (von) morgen – Sicherheitsgewährleistung im Wettbewerb mit privaten Sicherheitsdienstleistern?* Polizei & Wissenschaft, special issue ‘Polizei im Wandel. Entwicklungen, Strukturen und Prozesse’, ed. by Bernhard Frevel, (3), 2013, p. 39.

²⁹⁸ Frevel, B.: *Pluralisation of Local Policing in Germany – Security Between the State’s Monopoly of Force and the Market*, European Journal of Policing Studies, Vol. 2, Issue 3, 2015, pp. 271-272.

- јавно-приватно партнерство и(ли) полицијско-приватно партнерство засновано на уговору или поверљивим споразумима. Уколико је једна од уговорних страна јединица локалне самоуправе, агенције за приватно обезбеђење предузимају активности на одржавњу јавног реда (нпр. градски фестивали, надзор паркинга и јавне својине). Службеници приватног обезбеђења „посматрају, препознају и извештавају“. Уколико приметите било шта проблематично у контексту јавног реда, сигурности и безбедности, о томе извештавају полицију или општинске органе. У Берлину је потписан уговор између полиције и регионалног удружења из области приватног обезбеђења. Овим уговором је обухваћено око 7.000 службеника који су интегрисани кроз информационо – комуникациону мрежу са полицијом. Комуникација се одвија преко „заједничког информационог и контактеног центра“.
- кроз давање посебних овлашћења приватном обезбеђењу, којима је могуће ограничити поједина права грађана (контрола брзине у саобраћају, безбедност на аеродромима, преглед путника). На овај начин приватно обезбеђење делује као јавни орган. То значи да такво деловање мора бити предмет посебне законодавне регулативе и под контролом власти.

У Немачкој, приватно обезбеђење се све више ангажује да помогне у раду полиције. Приватно обезбеђење је углавном инструмент за превенцију. Сарадња се заснива на претпоставци да је полиција крајње одговорна за јавне области, да је приватно обезбеђење додатно, а да је заједнички рад користан. Средином 1998. године, Влада је основала немачки Форум за превенцију криминала²⁹⁹ у којем се учешће приватних организација такође подразумева. Чланови су обухватили Савезну владу, већину федералних држава и разне компаније и асоцијације. Форум је финансирала Влада Немачке, али и приватни партнери. Платформе су такође биле установљене у федералним државама. Асоцијација немачких индустрија приватног обезбеђења и разне друге организације обезбеђења чланови су ових платформи у различитим федералним државама.³⁰⁰ На овај начин, како истиче немачки аутор

²⁹⁹ <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/ForumKI/ForumKI11994-2000/ForumKI11998.html?nn=54882&fbclid=IwAR2KJjfMrHwXZlvAyyK6dwm5ES7mPqE0ot5Rt2RFxkmJuookZPfjQTLKpZs> и <https://www.kriminalpraevention.de/>.

³⁰⁰ Стајић, Љ.; Лукић, Т.: *Право приватне безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 149 и 150. Видети: Kahl, W.: *Crime Prevention Networking and Community-based Prevention Management in Germany*, German Forum for Crime Prevention (DFK), Bonn, 2014, доступно на: www.kriminalpraevention.de

Рајнер Пичас (*Rainer Pitschas*),³⁰¹ услуге приватног обезбеђења постале су важан део унутрашње безбедности СР Немачке. Приватизација унутрашње безбедности у СР Немачкој је толико узела маха да ју је практично немогуће зауставити. Агенције за приватно обезбеђење све више преузимају послове јавне безбедности који су традиционално у надлежности градских власти. Тако нпр. у савезној покрајини Хесен поједине агенције раде као помоћна полиција. Управо из тог разлога све чешће можемо видети да се патроле агенција за приватно обезбеђење старају о безбедности на железничким/аутобуским станицама, у јавном превозу, парковима и осталим јавним местима. Такође, послови заштите појединих осетљивих објеката, као што су аеродроми прешли су у надлежност агенција за приватно обезбеђење.

Учешће друштвених институција у подели одговорности у борби против криминала аутоматски мења поглед на државни монопол силе, односну полицију као његовог главног носиоца. Поред друштвених институција и самих грађана, припадници приватног сектора безбедности све више преузимају послове из области јавне безбедности. Такав двоструки приступ институционално безбедносне сарадње између државе и друштва захтева темељну структурну реформу полиције (унутрашња оптимизација). У контексту глобалних трендова трансформације монопола сила од стране државе, концепти као што су јавно-приватно партнерство, „безбедносне мреже“, односно диференцијација у заштитној функцији постају тема бројних расправа и у Немачкој. Међутим, питања сарадња између полиције и приватног обезбеђења изазива озбиљне забринутости, а нарочито долазе из кругова полицијских синдиката. Немачка се креће у правцу трансформације некадашњих односа хијерархије до односа сарадње у оквиру „безбедносних мрежа“ са другим државним и недржавним актерима, али у том процесу држава задржава своје контролне (административне) функције.³⁰²

СР Немачка сматра да би требало смањити трошкове унутрашње безбедности кроз сарадњу и пребацивање одређених послова полиције у надлежност приватних безбедносних агенција. Приликом поделе задатака између полиције и агенција за приватно обезбеђење треба узети у обзир чињеницу да су грађани данас више него икада раније заинтересовани за јавну

³⁰¹ Pitschas, P.: *Möglichkeiten der Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei mit Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung – Rechtsgutachten*, Forum 1998, 27. und 28. Mai 1998, Bundeskriminalamt Wiesbaden 1998, <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/ForumKI/ForumKI11994-2000/ForumKI11998.html?nn=54882&fbclid=IwAR2KJjfMrHwXZlvAyyK6dwm5ES7mPqE0ot5Rt2RFxkmJuookZPjfQTLKpZs>, приступљено: 10. октобра 2018. године.

³⁰² Видети: Feltes, T.; Marquardt, U.; Schwarc, S.: *Policing in Germany: Development in the Last 20 Years*, in: Handbook on Policing in Central and Eastern Europe, ed. G. Meško, C. B. Fields, B. Lobnikar, A. Soltar, Springer, New York, 2013, pp. 104-107.

безбедност. Тако је нпр. савезна покрајина Баварска 1994. године укључила у рад једну агенцију за приватно обезбеђење која је била задужена да помаже полицији у борби против уличног криминала. Службеници приватног обезбеђења имали су право да испитују грађане, да утврђују идентитет и пишу казне одређеног типа. На основу овога може се извући закључак да овакве интервенције од стране приватног обезбеђења представљају вид законски регулисане и организоване превенције криминала. Полиција и друштвене институције заједно чине „безбедносну мрежу“ која представља једну специфичну структуру у оквиру безбедносне политике.

Улога и функција приватне безбедности показује да ће она у будућности бити саставни део развоја укупне унутрашње безбедности СР Немачке. Држава више није у стању да сама носи терет спровођења безбедносних мера и из тог разлога јавља се потреба за поделом безбедности кроз пребацивање одређених послова на друштво, односно приватне безбедносне компаније. Међутим, треба имати у виду да оваква подела одговорности и пребацивање одређених послова полиције у надлежност приватне безбедности може довести до комплексних проблема, првих озбиљних проблема од успостављања тзв. „еволуције“ сарадње.

Специфичности сарадње полиције и приватног обезбеђења у Немачкој можемо видети на примеру Споразума о сарадњи између полиције савезне покрајине Бранденбург и Федералног удружења немачких предузећа за безбедност и заштиту.³⁰³ Полиција савезне покрајине Бранденбург и Федерално удружење предузећа за безбедност и заштиту закључили су споразум о сарадњи. Безбедност људи у савезној покрајини Бранденбург је главни задатак полиције. Међутим, у многим другим областима, као што су разни догађаји, манифестације, фудбалске утакмице, надлежне су и приватне агенције за безбедност, које представљају камен темељац безбедности људи. Управо из тог разлога, а и ради унапређења међусобне сарадње и заједничког рада, потписан је споразум о сарадњи.

Споразум о сарадњи потписан је између шефа полиције савезне покрајине Бранденбург Ханса Јиргена Меркеа (*Hans Jürgen Mörke*) и председника Федералног удружења предузећа за безбедност Матиаса Шулцеа (*Matthias Schulze*). Као што је шеф полиције Ханс Јирген Мерке изјавио, веома је важно да приватна предузећа за безбедност још тешње сарађују и раде како би

³⁰³ *Kooperationsvereinbarung zwischen Polizei und Sicherheitswirtschaft unterzeichnet*, Polizei Brandenburg und der Bundesverband der Sicherheitswirtschaft beschließen enge Zusammenarbeit, Gemeinsame Pressemeldung Nr. 58/2018 vom 12. November 2018, <https://www.bdsw.de/images/aktuell/2018/2018-11-12-PM-58-Kooperationsvereinbarung.pdf>, приступљено: 15. децембра 2018.

се успешно носила са растућим изазовима. На пример, приликом одржавања разних градских манифестација и фудбалских утакмица, на терену делују како полиција тако и агенције за приватно обезбеђење. У одлучујућим тренуцима, овим споразумом договорени канали комуникације и укључивање агенција за приватно обезбеђење у полицијске послове могу знатно допринети успешном извршавању постављених задатака.

Главне тачке споразума о сарадњи су:

- Утврђивање контакт особа које би биле задужене за имплементацију и координацију овог споразума о сарадњи;
- Ради брже размене информација између полиције и агенција за приватно обезбеђење успоставиће се централни контакт – центар (*zentrale Informations und Ansprechstelle - IAS*)
- Запослени у агенција за приватно обезбеђење преко овог заједничког контакт центра (IAS) јављају полицији уколико уоче одређена сумњива дешавања. У хитним случајевима треба директно обавестити полицију позивом на број 110.
- Колико је то правно могуће, полицијски штаб (председништво) укључује агенције за приватно обезбеђење у полицијске послове.
- Запослени у агенцијама за приватно обезбеђење увек су на располагању у улози сведока за пријаве које су поднесене од стране њих, и у случају несрећа/повреда пружају прву помоћ.

Пре приступања овом споразуму о сарадњи све агенције за приватно обезбеђење морају проћи одређене провере које се односе на квалитет њиховог рада. Проверава се ношење униформе за време рада, седиште агенције мора бити у Немачкој, агенција мора да поседује диспечерски контакт – центар за хитне случајеве, који је увек доступан, и радници морају бити обучени у складу са законима који регулишу ову област. Све агенције за приватно обезбеђење из савезне покрајине Бранденбург које приступају овом споразуму о сарадњи на својим службеним возилима морају да налепе амблем о сарадњи. Тај амблем доказује да конкретна агенција за приватно обезбеђење ради у кооперацији са полицијом савезне покрајине Бранденбург.

4.2.5. Француска

Током седамдесетих и осамдесетих година 20. века индустрија приватна безбедност у Француској је доживела значајну експанзију. У том периоду држава је постала заинтересована да

правно уреди односе у овом сектору. Правни оквир приватног обезбеђења у Француској можемо посматрати кроз еволуцију обезбеђења транспорта новца, повећаних захтева за ограничавање моћи приватног обезбеђења услед бројних девијантних појава од стране агенција за обезбеђење и њихових службеника и конфликтних односа државне полиције и агенција за пружање услуга техничке заштите.³⁰⁴ Наиме, када је држава одлучила да повуче полицијске снаге које су вршиле пратњу новца, 1979. године је донета Декрет који уређује рад компанија које врше обезбеђење транспорта новца. Компаније су тада биле у обавези да предузму значајне мере како би унапредиле безбедност својих запослених и возила у којима је вршен транспорт новца (блиндирана возила, најмање три службеника у возилу, обавеза ношења ватреног оружја). Након тога, јавне власти су настојале да промовишу развој техничке заштите, сматрајући да техничке иновације у значајној мери могу да одврате потенцијалне носиоце угрожавања.

Јавност је у неким ситуацијама деловање приватне безбедности окарактерисало као деловање приватне милиције (учешће у одређеним друштвеним сукобима), што је навело државу да јула 1983. године донесе закон којим ће ова област бити правно уређена. У питању је Закон о унутрашњим службама безбедности и заштити људи и имовине, којим је предвиђено да службеник приватног обезбеђења нема шира овлашћења у односу остале грађане, забрањује им да се мешају у друштвене сукобе, забрањује им да раде на улицама, а сопственим службама обезбеђења у компанијама забрањује да воде досијее о својим запосленима. Накнадним Декретима из 1986. године су уређени услови у погледу спровођења закона, а посебно добијање административних дозвола за рад, ношење униформе, опрема, употреба паса, ватреног оружја и др. У питању су Декрет о административним овлашћењима и запошљавању особља, Декрет о коришћењу материјала, докумената, униформи и симбола оба из 1986. године. као и Закон о превенцији криминала из 2007. године.

Одређени проблеми у раду агенција које пружају услуге техничке заштите, пре свих неодговорајућа опрема и велики број лажних аларма, значајно су утицали на међусобне односе са полицијом. Наиме, у већини случајева је полиција била та која је интервенисала у случајевима лажних аларма, при чему се у полицијским круговима створио утисак да су они (полиција) постали помоћници агенција за приватно обезбеђење. Наведени проблем је решен доношењем Декрета 1991. године, којим је агенција плаћала порез уколико не одговори на активирање својих

³⁰⁴ Osqueteau, F.: *Legitimation of the private security sector in France*, European Journal on Criminal Policy and Research, Police cooperation and private security, Vol. 1, No. 4, 1993, pp. 111-114.

алармних система. На овај начин је полиција успела да „натера“ агенције за приватно обезбеђење да преузму одговорност за техничку заштиту. Са друге стране, агенције за приватно обезбеђење су препознате као прави помоћници полиције с обзиром да су они први који дектекују одређени проблем. Такође, кажњавањем оних агенција које неадекватно обављају свој посао држава подстиче тржишну утакмицу у области пружања услуга безбедности.

Данас се за Француску каже да спада у групу држава у којој је област приватне безбедности средње регулисана.³⁰⁵ За разлику од других држава, Француска има посебно развијено законодавство везано за приватну безбедност, које укључује више закона и подзаконских прописа. Први законски акт из те области је Закон о унутрашњим службама безбедности и заштити људи и имовине из 1983. године, који је измењен и допуњен 2003. године. За рад приватне безбедности су од значаја још и Закон којим су уређени природа и правци безбедности из 1995. године (*D'Orientation et de Programmation de la Securite*), Закон о превенцији криминала из 2007. године и Кодекс унутрашње безбедности из 2012. године.³⁰⁶

Законом су регулисане следеће области приватне безбедности: обезбеђења лица и имовине, односно физичко-техничко обезбеђење, безбедност аеродрома и поморског саобраћаја, обезбеђења транспорта новца и вредности, видео и даљински надзор. Наведеним пословима могу се бавити само од стране полиције лиценциране компаније и службеници обезбеђења, при чему за компаније важи „принцип специјалности.“³⁰⁷ Надлежни државни орган за издавање лиценци је Одељење префектуре у име Министарства унутрашњих послова, док су за контролу и инспекцијски надзор приватног обезбеђења належни Министарство унутрашњих послова и Национални савет за делатности приватног обезбеђења (*The National Council of Private Securities Activites*).³⁰⁸

Да би правно лице (агенција) и физичко лице добили лиценцу неопходно је да испуне одређене законске услове. За одговорна лица и службенике то су: непостојање кривичног досијеа, успешно завршена обука, безбедносна провере (коју врши полиција), доказ о психофизичкој способности, да лице није било запослено у полицији у претходних пет година. Под

³⁰⁵ Button, M.; Stiernstedt, P.: *The evolution of security industry regulation in the European Union*, International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice, 41(4), 2017, p. 251.

³⁰⁶ *Private Security in Europe – CoESS Facts and Figures*, 2013, p. 79.

³⁰⁷ „Принцип специјалности“ у приватној безбедности значи да је једном правном лицу, званично признато (лиценцирано) за вршење послова приватног обезбеђења, дозвољено да пружа само услуге приватног обезбеђења, али не и друге помоћне или додатне услуге које не спадају у њихову надлежност (које не улазе у послове приватног обезбеђења).

³⁰⁸ *Private Security in Europe – CoESS Facts and Figures*, 2013, pp. 78-79.

непостојањем кривичног досијеа подразумева се неосуђиваност за кривична дела, али и неосуђиваност за повреде пословног закона, тј. за прекршаје и привредне преступе у овој области. Посебни услови су везани за обавезност ношења униформе, које морају да буду различите од униформи полицијских органа. У погледу овлашћења службеника приватног обезбеђења може се рећи да немају већа овлашћења од грађана. Изузетак је право на коришћење средстава принуде укључујући и коришћење посебно дресираних паса и коња, док је ношење и употреба ватреног дозвољена само у случајевима обезбеђења транспорта новца и вредности (при чему то лице мора проћи специјалистичку обуку и добити дозволу за ношење наоружања у таквим ситуацијама). Лица која желе да обављају послове приватног обезбеђења морају завршити програм основне обуке која је обавезан законом. Број сати обуке је 140, а обуку спровode сертификовани институти за обуку из области безбедности. По завршетку основне обуке, полазници добијају сертификат о стручности – сертификат професионалне квалификације који је након писменог испита потврђен од стране регионалне префектуре. Не постоји обавезна специјалистичка обука (по закону) за руководиоце у приватним безбедносним компанијама.³⁰⁹

Послови приватног обезбеђења се могу вршити само у унутрашњости објекта или у оквиру посуда обухваћеног мерама обезбеђења. Законом се забрањује било какво учешће или мешање службеника приватног обезбеђења у штрајкове, друге скупове политичког, верског и синдикалног карактера. Овакве законске одредбе, у извесном смислу, одређују и однос приватног обезбеђења према полицији. На овакав начин се спречава да приватна безбедност преузме неке послове полиције, односно да у оквиру приватне безбедности врши и неке послове који спадају у искључиву надлежност државних органа. Тиме је направљена дистанца између послова приватног обезбеђења и послова које у име државе врши полиција.³¹⁰

Иако је у Француској држава и даље главни носилац одговорности за остваривање јавне безбедности, неопходно је уважити чињеницу да држава не може више сама да решава проблеме безбедности у друштву, те због тога грађани, компаније и други друштвени субјекти морају предузети део одговорности, односно потребне мере. У том контексту, у Француској се процес „приватизације“ послова безбедности може посматрати кроз два приступа: када се држава јавља као уговорна страна и ангажује агенције за приватно обезбеђење путем поступка јавних набавки

³⁰⁹ *Private Security in Europe – CoESS Facts and Figures*, 2013, pp. 80-82.

³¹⁰ Димитријевић, И.: *Упоредни приказ законодавства индустрије приватне безбедности у Европској унији*, Клуб студената Факултета безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 15.

и други, када се врши приватизација јавних служби (услуга).³¹¹ Окретањем ангажовању агенција за приватно обезбеђење држава признаје да су постојеће унутрашње службе обезбеђење неспособне да се супротставе савременим безбедносним проблемима, као и то да је ангажовање приватних агенција знатно јефтиније. Ово су схватили и бројни локални колективитети, који се такође опедељују да ангажују агенције за приватно обезбеђење уместо да формирају своје локалне полицијске снаге. Са друге стране, приватизацијом унутрашњих служби обезбеђење које су функционисале у појединим јавним предузећима држава је створила нелојалну конкуренцију постојећим агенцијама. Наиме, још је Декретом из 1986. године приватизована унутрашња служба обезбеђења Поште (тзв. *Service de Sécurité de la Poste*). Новооснована фирма *Sécuripost* је добила не само ексклузивно право да врши обезбеђење транспорта новца свих поштанских експозитура у Француској, већ је добила и прилику да прошири спектар својих услуга на плану електронског и видео надзора.

Ангажовање агенција за приватно обезбеђење од стране локалне самоуправе, стамбених комплекса или приватних компаније се у Француској мора посматрати у ширем контексту односа јавно-приватно и односа централни-локални органи. То је нарочито значајно у контексту осетливе теме деловања приватног обезбеђења на јавним просторима. Службеници приватног обезбеђења су нарочито видљиви у великим приватним објектима као што су трговачки центри и железничке станице, где обављају јавне мисије у просторима који су правно приватни, али практично јавни. Ово „замагљивање“ приватног и јавног је кључна тема односа субјеката који ангажују приватно обезбеђење, самог приватног обезбеђења и полиције. Томе треба додати и настајање нових субјекта, тзв. ноћних чувара и посредника (медијатора) који делују под патронатом локалних органа власти, а чија се улога првенствено огледа у превенцији лакших облика угрожавања. На овај начин локални органи власти преузимају свој део одговорности за остваривање јавне безбедности, односно постају координатор активности на плану превенције.³¹²

Порекло превенције криминала у Француској³¹³ може се пратити до осамдесетих година прошлог века са стварањем Општинских већа за превенцију делинквенције. Под вођством градоначелника, ова већа су имала овлашћење да развијају активности на плану превенције,

³¹¹ Ocqueteau, F.: *Legitimation of the private security sector in France*, European Journal on Criminal Policy and Research, Police cooperation and private security, Vol. 1, No. 4, 1993, pp. 115-117.

³¹² Bonnet, F.; De Maillard, J.; Roshè, S.: *Plural Policing of Public Places in France – Between Private and Local Policing*, European Journal of Policing Studies, Maklu, Vol. 2, Issue 3, 2015, pp. 285-303.

³¹³ Видети: Вуковић, С.: *Превенција криминала*, Криминалистичко – полицијска академија, Београд, 2017 стр. 325-330.

нарочито превенције криминала код младих. Закон „D'Orientation et de Programmation de la Securite“ из 1995. године олакшао је заједничке активности остваривања јавне безбедности између државе, локалних органа власти и осталих јавних и приватних партнера. Овај закон промовисао је превенцију и употребу нових технологија обезбеђења као што је видео надзор, чије је коришћење правно регулисано како би се заштитило право на приватност.³¹⁴ Градоначелници³¹⁵ су посебно истакли значај остваривања јавне безбедности безбедности. С обзиром да су постали значајан субјект (поред полиције и судова) у остваривању превенције криминала на локалном ниову, предузете су и одређене акције на плану оснаживања организационих капацитета: успостављене су организационе структуре за координацију активности, формиране нове организационе јединице,³¹⁶ повећан је број локалних полицијских снага, као и ангажовање агенција за приватно обезбеђење и других јавних и приватних актера.³¹⁷

У Француској се разликују три нивоа партнерства: национално, средње и локално. Интерес (или тешкоћа) у случају јавно-приватног партнерства установиће добре интеракције између ових нивоа. На националном ниову, јер закон често није довољан за ефикасно национално партнерство, Министарство припрема декрете, циркуларе, нацрте уговора или конвенција, да омогући законима да функционишу. Примери су нацрти уговора између: Министарства унутрашњих послова и железница и аутобуса/трамваја/метроа; државе и Савезне Уније стамбених већа; државе и француске асоцијације трговинских комора и индустрије, државе и спортске федерације и државе и поште. Национални ниво партнерства је суштински развијен да

³¹⁴ Стајић, Љ.; Лукић, Т.: *Право приватне безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 148.

³¹⁵ Градоначелник Париза је имао веома ограничене надлежности у погледу безбедности. Кључна институција полиције у главном граду Француске је *Préfet de Police*, високи државни службеник који је на челу префектуре полиције (*Préfecture de police*) и кога именује председник Републике. Полицијска префектура града Париза представља оличење централизације државе над главним градом и сва правна, људска и друга средства су сконцентрисана ту. Промене с почетка 21. века су ојачале позицију градоначелника у одређеним питањима јавне безбедности (питањима регулације паркирања и саобраћаја, као и борба против буке). De Malliard, J.; Zagrodzki, M.: *Plural policing in Paris: variations od cooperation between national and municipal police forces*, *Policing and Society*, Vol. 25, Issue 2, 2015.

³¹⁶ Од 2004. године, Париз је формирао и тзв. ноћне надзорнике (*correspondants de nuit*) задужене за одржавање јавног мира у одређеним квартовима. Такође подстакнуто је формирање организације са полу-јавним статусом (Група за надзор социјалних станова (*Social housing surveillance group –Groupement parisien interbailleurs de surveillance (GPIS)*), одговорна за остваривање безбедности у тим објектима. Решавање питања јавног реда и мира и квалитета живота је у надлежности тзв. инспектора безбедности у Паризу (*inspecteurs de sécurité de la ville de Paris (ISVP)*). Поред наведених, у остваривању јавне безбедности учестују још и агенти за надзор паркирања, агенти за безбедност у области транспорта (аутобуског и железничког) и службеници приватног обезбеђења (који углавном раде у тржним центрима и другим објектима и просторима где је огранич приступ). De Malliard, J.; Zagrodzki, M.: *Plural policing in Paris: variations od cooperation between national and municipal police forces*, *Policing and Society*, Vol. 25, Issue 2, 2015.

³¹⁷ Bonnet, F.; De Maillard, J.; Roshè, S.: *Plural Policing of Public Places in France – Between Private and Local Policing*, *European Journal of Policing Studies*, Maklu, Vol. 2, Issue 3, 2015, p. 299.

олакша оперативну реализацију на локалном нивоу. На нивоу локалних органа, председник општине контролише партнерство у већима за превенцију. Оперативни ниво формира се на нивоу града или више градова. Регија добија све више и више утицаја међу институционалним партнерима јер је укључена у локалну политику за превенцију и развој (детињство, деца у опасности, едукација, образовање, транспорти и др.). Локална партнерства организују се у локалним већима за безбедност и превенцију делинквенције. У Француској се истичу три услова за ефикасно партнерство:

- ефикасна сарадња која укључује вољу да се слуша, да се упозна једно с другим, међусобно поштовање, да се признају ограничења сваког партнера, да се размењују корисне информације, које доводе до дискреције, тајности и воље у разним информацијама;
- методолошки рад који обухвата заједничко деловање пре настанка кризе, редовно састајање, планирање и припрема састанака, коришћење метода које су договорене међу свим партнерима у прикупљању информација и
- територијална заступљеност прилагођена историји земље и њеној административној и друштвеној реалности.³¹⁸

Анализирајући различите односе полицијских органа и неполицијских субјекта у остваривању јавне безбедности, француски аутори су идентификовали четири модела:³¹⁹

- 1) Искључиви монопол полиције – типични случајеви откривања и доказивања кривичних дела;
- 2) Делегирање послова на неполицијске субјекте;
- 3) Координирано али одвојено деловање – активности субјекта су координисане али нема заједничких активности;
- 4) Заједничке активности - сарадња се заснива на обостраној користи, посебно у контексту оскудних људских ресурса.

Полиција која има све мање особља је заинтересована за коришћење додатног особља ангажованог од стране општина. На тај начин су мобилисане компетенције полицијских и неполицијских актера. Спровођење заједничких операција омогућава неполицијским актерима да

³¹⁸ Стајић, Љ.; Лукић, Т.: *Право приватне безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 148 и 149.

³¹⁹ De Malliard, J.; Zagrodzki, M.: *Plural policing in Paris: variations od cooperation between national and municipal police forces*, *Policing and Society*, Vol. 25, Issue 2, 2015.

имају користи од законских овлашћења полицијских службеника (нпр. за привођење). Сарадња у виду размене људства захтева флексибилност. У одређеним случајевима је могуће да инспектори безбедности пруже непосредну помоћ полицији приликом одржавања јавног реда на јавним скуповима. Неформално деловање (и прекорачење формалног мандата) је начин за успостављање међусобних односа. Координација и спровођење заједничких интервенција нису једноставни за полицијске снаге, с обзиром на чињеницу да не познају добро друге субјекте (нарочито на оперативном нивоу). Како су полицијске активности веома непредвидиве, дугорочно планиране заједничке операције могу бити доведене у питање због немогућности доступности полицијских службеника.

5. Јавно-приватно партнерство у области јавне безбедности у Републици Србији

5.1. Општи трендови који утичу на развој јавно-приватног партнерства у области безбедности

Један од основних трендова и праваца развоја у области унутрашње безбедности у развијеним државама у последњих неколико деценија јесте успостављање што тешње сарадње полиције и приватног обезбеђења. То је пре свега узроковано обостраним користима које проистичу из те сарадње. Деструктивност савремених безбедносних ризика и претњи, као што су међународни тероризам, бројни облици имовинског криминалитета, угрожавање критичне инфраструктуре (телекомуникационих, хидроенергетских и нуклеарних постројења, аеродрома, лука и сл.), сајбер претње, ванредне ситуације изазване поплавама, земљотресима, пожарима, повећана миграциона кретања, додатно повећавају неопходност сарадње два сектора. Подстакнуте утицајима развијених земаља, у државама у транзицији такође можемо уочити неке опште трендове који су утицали и утичу на даљи развој јавно-приватног партнерства у области унутрашње безбедности. Ту пре свега мислимо на процесе глобализације, реорганизације, рационализације, професионализације и стандардизације и специјализације.³²⁰

Глобализација тржишта роба и услуга неизоставно обухвата и процесе у области пружања услуга безбедности. Безбедност, па самим тим и заштита људи, компанија и њихове имовине данас се мора посматрати шире него, а то захтева и нове приступе управљања у безбедности. Промена концепта управљања у безбедности управо и подразумева сложен систем функционално повезаних јавних и приватних актера на разним нивоима одговорности. Све већа улога приватне безбедности у Европи и САД-у представља резултат еволуције индустрије приватне безбедности унутар трансатлантских интеграција. Нова улога субјеката приватне безбедности данас је у далеко већој вези са осталим јавним секторима (полиција, превоз, здравство и др.), него што је то случај у земљама у транзицији.³²¹ Због тога се и каже да потреба за остваривањем безбедности за све, у сваком моменту и на сваком месту захтева тесну, координирану, на праву засновану

³²⁰ Radivojević, N.: *General Trends and Preconditions in Development of Public-Private Partnership in the Area of Security*; In: Dani Arčibalda Rajsa: *tematski zbornik radova međunarodnog značaja*, Том 2, [glavni i odgovorni urednik Biljana Simeunović-Patić], Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 7-9. novembar 2017, pp. 143-151.

³²¹ Stajić, Lj.; Daničić, M.: *Upravljanje bezbednošću u korporativnom okruženju*, U: *Bezbednosnt u postmodernom ambijentu*, Centar za strateška istraživanja nacionalne bezbednosti CESNA i Hans Zajdel Stiftung, Beograd, 2008, str. 47.

сарадњу полиције и приватног обезбеђења, јер само на тај начин они могу остварити своје функције и циљеве предвиђене законима и другим актима.³²²

Реорганизација система националне безбедности, па тако и полиције у 21. веку је нужност и то из више разлога. Друштвено-политички и економски услови у оквиру којих су настали и савремени безбедносни ризици и претње захтевали су свеобухватну реформу у погледу организације, надлежности и овлашћења постојећих субјеката, као и проширивање круга субјеката који преузимају свој део одговорности за безбедност. Немогућност полиције да адекватно одговори у погледу заштите грађана, компанија и њихове имовине отворило је пут приватној безбедности, која је такође морала да се прилагоди новонасталим околностима. Ту пре свега мислимо на поштравање законске регулативе по питању обучености, опремљености и контроле лица који у њој раде.

Као пратећа појава реорганизације јавног сектора јавио се и тренд *рационализације*, односно првенствено смањења броја запослених. Основни циљ рационализације је оптимизација јавне управе као и њено функционално унапређење. Наиме, све мањи буџети, односно смањење јавне потрошње довели су до *outsorsinga* (ангажовање приватног сектора на уговорној основи) у погледу пружања услуга безбедности од стране државе.³²³ Овај тренд је све израженији и у државама у транзицији. Приметно је да је велики број, односно вишак полицијског, војног и обавештајног кадра посао нашао управо у приватном обезбеђењу. Овај облик флукуације радне снаге је нарочито био изражен на нашим просторима деведесетих година 20. века, за време грађанског рат на прстору бивше СФРЈ.³²⁴ Међутим, треба рећи да рационализација не подразумева само смањење броја запослених, већ и њихову ваљану алокацију како би се што ефикасније и ефективније остварили поствљени циљеви.

Јасно и прецизно правно уређени организација и деловање полиције и приватне безбедности представљају полазну основу за успостављање партнерства. Због тога процеси *професионализације и стандардизације* оба сектора безбедности представљају императив у свим државама, а нарочито у државама у транзицији. Како би се на адекватан начин супротставили свим савременим ризицима и претњама, сви субјекти система безбедности морају поседовати

³²² Стајић, Љ.: *Контрола приватног сектора безбедности у Републици Србији*, У: Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (главни и одговорни уредник Ранко Кеча), Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2013, стр. 194.

³²³ Wakefield, A.; Button, M.: *Private Policing in Private Space*, in: Reisig, D. M.; Kane, J. R.: *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford University Press, New York, 2014, pp. 576-577.

³²⁴ Radivojević, N.: *Police and Private Security Sector in Serbia – From Competition to Cooperation*, 1. International scientific conference "Researching security - approaches, concepts and policies", Faculty of Security, Ohrid, 2-3 Jun, 2015.

одређени квантум знања (теоријских и практичних), вештина, способности и усвојених ставова. Полицијска професија је јасно препознатљива професија у друштву и спада у групу традиционалних безбедносних професија. Са друге стране, јавност на приватни сектор безбедности не гледа баш благонаклоно. Томе у значајној мери доприноси повезаност приватне безбедности са криминалом, недостатак или одсуство обучености радника, злоупотреба овлашћења (укључујући и прекомерну употребу силе).³²⁵

Професионализација приватне безбедности почиње од адекватаног процеса едукације свих лица који у њему раде. Постављање овог циља подразумева претходно креирање и имплементацију студијских образовних програма на високошколским установама, институтима и центрима за истраживање и промоцију приватне безбедности, израду кључних докумената, укључујући стратегије развоја, развој база података и националних инвентара (ресурса), имплементирање принципа и поставки приватне безбедности у безбедносну праксу и развијање и јачање техничких и људских (руководећих и извршних) капацитета.³²⁶ Због тога већина нових или професија у развоју настоје да подигну стандарде своје струке. У томе значајну улогу има држава. Оног тренутка када приватна безбедност почне да утиче на националну и јавну безбедност, држава је дужна да гарантује квалитет услуга. Један од начина је успостављање ефикасног надзора над законитошћу рада агенција које пружају те услуге.³²⁷ Такође, неопходно је и доношење и имплементирање националних стандарда из области приватне безбедности. То ће омогућити придобијања и јачања поверења грађана и полиције у њене припаднике, а онда и њихову спремност за сарадњу и помоћ приликом реализације функције безбедности.³²⁸

Специјализација у оба сектора је такође приметан тренд у државама у транзицији. Наиме, није новина да се услед нових безбедносних ризика и претњи формирају нове организационе јединце у оквиру полиције (нпр. одељење за борбу против високотехнолошког криминала, одељење за борбу против трговине људима и сузбијање илегалних миграција, сузбијање навијачког хулиганизма и сл.). Овај тренд је пратила и приватна безбедност, која се такође уже

³²⁵ Wakefield, A.; Button, M.: *Private Policing in Private Space*, in: Reisig, D. M.; Kane, J. R., *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford University Press, New York, 2014, p. 585.

³²⁶ Станаревић, С.; Бодин, М.: *Безбедносна култура као друштвени ресурс националне безбедности*, Војно дело, (1) пролеће 2014, стр. 218.

³²⁷ Keković, Z.; Savić, S.; Komazec, N.; Milošević, M.; Jovanović, D.: *Procena rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja*, Centar za analizu rizika i upravljanje krizama, Beograd, 2011, str. 85.

³²⁸ Radivojević, N.: *Safety Culture in the Private Security Sector*; in: *Twenty Years of Human Security: theoretical Foundations and Practical Applications*, Editorial Ivica Đorđević, Marina Glamotchak, Svetlana Stanarević, Jasmina Gačić, Beograd, Faculty of Security Studies, april 2015.

специјализовала за одређене области (обезбеђење јавних скупова и спортских манифестација, обезбеђење критичне инфраструктуре, информациона безбедност, техничка заштита, процене ризика и сл.). Питање организационе структуре, како унутар полиције тако и у агенцијама за обезбеђење последица је све веће поделе рада и специјализације, чиме долази до нових функција и сталних промена структуре. Одређено „преклапање“ надлежности два сектора представља полазну основу за сарадњу, а онда и формализовање те сарадње у виду партнерства. Послови обезбеђења јавних скупова, као и спортских приредби на пример представљају једну од комплементарних делатности полиције и приватног обезбеђења. Разменом информација, организовање заједничких обука и тренинга, доношење планова заједничког деловања приликом обезбеђења, а онда и самом реализацијом, оба сектора доприносе остваривању и одржавању јавног реда и мира. Посебно значајну улогу у овом процесу има размена знања и искустава из праксе. Упркос неспорним разликама, оба сектора уколико желе да буду ефикасна и ефективна у обављању послова, морају да уче једни од других и да уважавају међусобне специфичности.³²⁹

5.2. Јавно-приватно партнерство као концепт економског развоја у Републици Србији

Јавно-приватно партнерство (у даљем тексту: ЈПП) изазива велику пажњу научне и стручне јавности како у свету тако и код нас. То је због тога што ЈПП представља специфичну врсту сарадње јавног и приватног сектора која се, по својој форми и суштини битно разликује од класичног концепта сарадње између ових сектора.³³⁰ Према неким мишљењима, појам ЈПП је настао у САД-у и у почетку се односио на заједничко финансирање образовних програма, да би се у 50-им годинама 20. века проширио и на финансирање комуналних услуга. У значајнијој је употреби од 60-их година када је своју улогу нашао у заједничким улагањима у обнови урбаних средина.³³¹

Крајем 20. и почетком 21. века концепт ЈПП постаје парадигма обезбеђивања јавне инфраструктуре и вршења делатности и услуга од јавног значаја, како у развијеним, тако и у

³²⁹ Стевановић, О.: *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 420 и Wakefield, A., Button, M., *Private Policing in Public Space*, in: Reisig, D. M.; Kane, J. R., *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford University Press, New York, 2014, pp. 577-578.

³³⁰ Цветковић, П.; Здравковић, У.: *Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXIII, 2012, стр. 148.

³³¹ Yescombe, R. E.: *Public-Private Partnerships – Principles of Policy and Finance*, Elsevier, London, 2007, p. 2. О историјском развоју ЈПП видети: Средојевић, С.: *Јавно-приватно партнерство*, Архипелаг и Институт економских наука, Београд, 2010, стр. 59-71.

неразвијеним земљама. ЈПП „подразумева дугорочну сарадњу јавног и приватног сектора ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја.“³³² Као такво, ЈПП представља резултат спознаје јавних и приватних актера да кроз сарадњу могу да креирају нову вредност. За приватног актера је то економска добит, а за јавни је то социјална (политичка) корист која се манифестује кроз обезбеђивање вишег нивоа квалитета услуга.³³³ Тачније, ЈПП се заснива на учешћу приватних компанија у финансирању и управљању пројектима који за циљ имају остваривање одређеног јавног интереса. Прави циљ је превазилажење недостатака јавног сектора у погледу капацитета (људских и материјалних) неопходних за развој и управљање јавном инфраструктуром.³³⁴

ЈПП треба да омогући приватном капиталу остваривање приватно оријентисаног интереса кроз вршење делатности у јавном домену (пружање јавних услуга и обављање делатности од јавног интереса). Међутим, приватни интерес остаје субординиран јавном с обзиром да је главни циљ ЈПП-а остваривање више нивоа ефикасности вршења делатности од јавног интереса, уз сво уважавање социјалних политичких и економских детерминанти од којих зависи перцепција успешности јавног сектора. Остваривање интереса крајњих корисника услуга (грађана, али и привреде) због тога захтева усклађивање (баланс) између јавног и приватног интереса.³³⁵

Како се често наводи у страној и домаћој литератури, повећан је раст учешћа приватног сектора када је у питању обезбеђење добара и(ли) услуга од јавног значаја, нарочито у области инфраструктуре. Као разлог за то наводи се неколико фактора: агенда новог јавног менаџмента; незадовољство традиционалним методом јавних набавки, развој финансијских тржишта и пројектног финансирања, као и увођење партнерства као новог облика менаџмента.³³⁶ Кључни проблеми који су утицали на то да је неопходно реконцептуализовати управљање у јавном сектору (нарочито у државама у транзицији) су: бирократизованост, величина, неефективност (низак квалитет услуга), неефикасност (неекономичност, спорост), неодговорност, недовољна

³³² Цветковић, П.: *Право јавно-приватних партнерстава*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2015, стр. 1.

³³³ *Исто*, стр. 9.

³³⁴ Цветковић, П.; Здравковић, У.: *Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXIII, 2012, стр. 149 и 150.

³³⁵ Цветковић, П.: *Право јавно-приватних партнерстава*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2015, стр. 38.

³³⁶ Средојевић, С.: *Јавно-приватно партнерство*, Архипелаг и Институт економских наука, Београд, 2010, стр. 17.

транспарентност и корупција (незаконитост).³³⁷ У намери да реше наведене проблеме, поједине државе су приступиле свеопштим реформама и модернизацији јавног сектора, што је резултирало настанком тзв. Новог јавног менаџмента (*New Public Management*), односно новог приступа управљању јавним сектором. Основу новог приступа управљању јавним сектором чине: 1) професионални менаџмент, 2) експлицитни стандарди и мере перформанси, 3) већи нагласак на контроли резултата, 4) већа интерна и екстерна конкуренција, 5) нагласак на прихватању пословних модела управљања (коришћење искустава из привреде) и 6) нагласак на већој дисциплини и штедљивости у коришћењу ресурса у јавном сектору.³³⁸

Како је један од елемената концепта ЈПП³³⁹ чини и то да извор финансирања развоја пројеката или пружања услуга обезбеђује приватни сектор, поставило се питање утврђивања разлике између концепта ЈПП и приватизације. Наиме, ЈПП подразумева учешће приватног актера у управљању јавним сервисима путем дугорочних (дуготрајних) уговора са јавним актером. Са друге стране, приватизација јавног сектора подразумева потпуни пренос права у погледу пружања јавних услуга или куповину одређеног постројења (објекта, фабрике) који је у јавном власништву, али без икаквих накнадних претензија јавне власти.³⁴⁰ На значај разликовања ЈПП и приватизације посебну пажњу скрећу критичари концепта ЈПП. Као значајне разлике између приватизације и ЈПП-а, од којих неке отежавају да ЈПП постигне исте резултате као приватизација, наводе се:³⁴¹

- 1) Јавни сектор остаје директно политички одговоран за услуге које пружа ЈПП, за разлику од услуга које пружа приватни сектор у случају приватизације.
- 2) Грађани обично нису свесни да услуге засноване на ЈПП-у пружају компаније из приватног сектора, а не јавни сектор, док је у случају приватизације то очигледно.
- 3) У ЈПП власништво над непокретностима обично остаје (или се враћа) јавном сектору, док су у приватизацији они у власништву приватног сектора.

³³⁷ Стевановић, О.: *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 418.

³³⁸ Исто.

³³⁹ ЈПП карактеришу следећи елементи: дуг рок трајања партнерства, укључујући сарадњу јавних и приватних актера у разним аспектима планираног пројекта; извор финансирања развоја пројекта или услуге је приватни сектор; алокација одговорности и ризика између партнера. Видети: Средојевић, С.: *Јавно-приватно партнерство*, Архипелаг и Институт економских наука, Београд, 2010, стр. 19.

³⁴⁰ Цветковић, П.: *Право јавно-приватних партнерстава*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2015, стр. 18.

³⁴¹ Yescombe, R. E.: *Public-Private Partnerships – Principles of Policy and Finance*, Elsevier, London, 2007, р. 16. Видети: Цветковић, П.: *Право јавно-приватних партнерстава*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2015, стр. 20-21.

- 4) ЈПП обично укључује пружање оних услуге на којима се остварује монополска позиција, док приватизација обично доводи до увођења конкуренције на тржишту пружања услуга.
- 5) У ЈПП обим и трошкови услуга су одређени посебним уговором између приватног и јавног сектора, док се они у приватизацији контролишу неким другим облицима (лиценцирања или регулације) који омогућавају редовне промене трошкова или су једноставно препуштени правилима тржишне конкуренције.

Поред несумљиво доминантне економске оријентације у ЈПП, постоје и неки бихејвиористички аспекти партнерства које је неопходно узети у обзир приликом успостављања партнерства. То су: 1) посвећеност циљевима пројекта; 2) флексибилност (узајамне перцепције партнера, циљева, њихових интереса и сл.); 3) лидерство; 4) поверење; 5) прихватање и поштовање карактеристика других учесника, што у крајњој линији утиче и на њихову спремност да сарађују. Те карактеристике се углавном односе на организациону структуру, културу, циљеве, оперативну филозофију, ниво стручности и експертизе и идеолошки консензус.³⁴²

5.2.1. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама

Доношењем Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама³⁴³ (у даљем тексту: ЗЈППК) 2011. године, Република Србија се сврстала у ред земаља које су законом уредиле подручје ЈПП. Ово је први закон који свеобухватно уређује ову област код нас, с обзиром да је 2003. године усвојен Закон од концесијама,³⁴⁴ којим је ова материја само делимично била уређена. Истовремено са доношењем ЗЈППК донет је и Закон о комуналној делатности³⁴⁵ којим је уређено ЈПП у области обављања комуналних делатности, док је непосредно пре доношења ЗЈППК донет Закон о јавној својини³⁴⁶ којим су испуњени имовинско-правни предуслови за реализацију ЈПП.

ЗЈППК се уређују: услови и начин израде, предлагања и одобравања пројеката јавно-приватног партнерства; одређују субјекти надлежни, односно овлашћени за предлагање и реализацију пројеката јавно-приватног партнерства; права и обавезе јавних и приватних

³⁴² Средојевић, С.: *Јавно-приватно партнерство*, Архипелаг и Институт економских наука, Београд, 2010, стр. 26 и 27.

³⁴³ *Службени гласник РС*, бр. 88/11, 15/16 и 104/16.

³⁴⁴ *Службени гласник РС*, бр. 55/03.

³⁴⁵ *Службени гласник РС*, бр. 88/11.

³⁴⁶ *Службени гласник РС*, бр. 72/11.

партнера; облик и садржина уговора о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије и правна заштита у поступцима доделе јавних уговора; услови и начин давања концесије, предмет концесије, субјекти надлежни, односно овлашћени за поступак давања концесије, престанак концесије; заштита права учесника у поступцима доделе јавних уговора; оснивање, положај и надлежност Комисије за јавно приватно партнерство, као и друга питања од значаја за јавно-приватно партнерство, са или без елемената концесије, односно за концесију.³⁴⁷ Овако широко одређење предмета закона указује на сву комплексност и сложеност концепта ЈПП. Иако првенствено инструмент економског развоја, како испитичу поједини аутори, предмет ЈПП не може бити искључиво комерцијално коришћење добара у општој употреби. Конститутивни елемент за постојање ЈПП јесте и остваривање јавног интереса. Без тог елемента пројекат није ЈПП у смислу ЗЈППК. За реализацију комерцијалних пројеката (који не укључују реализацију јавног интереса), јавно тело (Влада, локална самоуправа и др.) могу користити друге правне механизме, као што је нпр. уговор о закупу земљишта за изградњу објекта или постројења за индустријску производњу.³⁴⁸

Изузеци од примене ЗЈППК у односу на ЈПП постоје у случајевима када би: 1) успостављање јавно-приватног партнерства захтевало стављање на увид информације чије би откривање угрозило безбедност Републике Србије; 2) се то партнерство заснивало на међународним уговорима које је Република Србија закључила са једном или више држава ради заједничког спровођења или коришћења пројеката; 3) предмет тог партнерства била експлоатација јавне телекомуникационе мреже, односно пружање телекомуникационих услуга.³⁴⁹

ЈПП је у смислу ЗЈППК „дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално.“³⁵⁰ Из наведеног одређења ЈПП можемо издвојити неколико елемената без којег нема партнерства. Поред тога што су идентификовани кључни актери (јавни и приватни сектор),³⁵¹ неопходан услов је да је партнерство везано за неки дужи временски период (најмање пет, највише 50 година). То партнерство мора бити везано за

³⁴⁷ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, *Службени гласник РС*, бр. 88/11, 15/16 и 104/16, чл. 1.

³⁴⁸ Цветковић, П.; Здравковић, У.: *Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXIII, 2012, стр. 152.

³⁴⁹ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, *Службени гласник РС*, бр. 88/11, 15/16 и 104/16, чл. 3.

³⁵⁰ *Исто*, чл. 7, ст. 1.

³⁵¹ Видети: Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, *Службени гласник РС*, бр. 88/11, 15/16 и 104/16, чл. 4, ст. 1, тач. 7, 9 и 10, чл. 12-19.

обезбеђење задовољења функционисања јавне инфраструктуре и пружање јавних услуга, при чему су везе између актере засноване на уговорној (јавни уговор)³⁵² или институционалној основи³⁵³ (оснивање заједничког привредног друштва).

Битно је нагласити да се јавни актер у ЈПП појављује у двостукој улози. Најпре, јавно тело приликом одлучивања о покретању конкретног пројекта ЈПП представља вид еманаације јавне власти, док се у другом случају појављује као јавни партнер, односно уговорна страна приликом закључења уговора о ЈПП. Приликом закључивања и реализације уговора о ЈПП јавни и приватни партнери наступају као равноправне стране. По својој природи, односи између страна су равноправни (хоризонтални) и као такви не подразумевају супериорне (вертикалне) односе јавних наспрам приватних партнера. Изузетак представља тзв. хијерархијска константа која представља обавезу јавних актера да установе стандарде за вршење јавних служби и заштиту јавног интереса, без обзира на то да ли се овај интерес штити од стране приватног или јавног сектора. На овај начин се спречава могућност да приватни партнер релативизује јавни интерес, односно занемарује социјалну компоненту јавног добра.³⁵⁴ Начела ЈП прописана ЗЈПК управо уважавају наведене односе. У питању су начело заштите јавног интереса, аутономије воље и равноправности уговорних страна.³⁵⁵ Начело заштите јавног интереса обухвата обавезу јавног тела да при остваривању права приватних лица води рачуна да остварење тих права није у супротности са законом дефинисаним јавним интересом.³⁵⁶ Начело аутономије воље подразумева слободу уговорних страна да у складу са ЗЈПК, Законом о облигационим односима, као и другим прописима и добрим пословним обичајима по својој вољи уреде, међусобна права и обавезе. И на крају, начело равноправности уговорних страна подразумева да се узajмни односи страна у јавном уговору заснивају на њиховој једнакости и равноправности њихових воља.

³⁵² Исто, чл. 45-52. О правној природи јавног уговора видети: Радошевић, Р.: *Правна природа управног уговора*, докторска дисертација, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2018, стр. 108-113.

³⁵³ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, *Службени гласник РС*, бр. 88/11, 15/16 и 104/16, чл. 9.

³⁵⁴ Цветковић, П.: *Право јавно-приватних партнерстава*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2015, стр. 22-25.

³⁵⁵ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, *Службени гласник РС*, бр. 88/11, 15/16 и 104/16, чл. 5, ст. 1 и чл. 6, ст. 1, 9 и 10.

³⁵⁶ Остваривање ефикасног континуитета јавног интереса током реализације пројекта ЈПП захтева да јавни интерес буде јасно дефинисан. Неадекватно дефинисан јавни интерес може довести до фаворизовања одређених организација или индивидуа, односно до успостављања монопола. Неопходна је и координација између јавног и приватног сектора. Координација захтева постојање јасног заједничког (поред партикуларних) интереса оба сектора, чиме се отвара могућност усвајања прихватљивог регулаторног решења. Цветковић, П.: *Право јавно-приватних партнерстава*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2015, стр. 23-24.

5.2.2. (Не)могућност примене Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама у области јавне безбедности

Поред наведених претпоставки, сматрамо да је неопходно сагледати и одређене негативне аспекте пружања јавних услуга кроз концепт ЈПП, нарочито на оне којима се може угрозити владавина права. Због тога је неопходно да јавни сектор, као носилац успостављања и развоја ЈПП, пре доношења одлуке сагледа све аспекте пружања јавних услуга у одређеним областима пре него што се упусти у реализацију пројекта. Такође, „пружање јавних услуга“³⁵⁷ се некад може екстензивно тумачити па је могуће да обухвати и оне области пружања услуга за које је традиционално задужен јавни сектор (првенствено држава). Ту нарочито мислимо на оне области које су повезане са функцијама државне власти и монопола који држава има над употребом физичке силе (полиција, правосуђе, војска и др.) у питању су функције за које израз „пружање јавних услуга“ није ни примерено. Не ради се о јавним услугама, него о класичним функцијама државне власти, чији правни режим није идентичан са правним режимом вршења јавних служби и пружања јавних услуга. То наравно не значи да држава не треба да сарађује са приватним сектором (нарочито оним из области безбедности), већ да треба, узимајући у обзир искуства других земаља на том плану, сагледати све предности и недостатке потенцијалних облика и области сарадње у којима је могуће остварити партнерске односе.

Полазећи од појма ЈПП одређеног у ЗЈППК као и теоријског одређења појма јавне безбедности, можемо закључити да је примена ЗЈППК у овој области искључена и то из неколико разлога. Као прво, концепт ЈПП је првенствено окренут економском развоју државе, која услед смањења фискалног притиска на државни буџет тежи остваривању инфраструктурних улагања и подстицању раста друштвеног производа. У том циљу, држава, јединице локалне самоуправе и јавна предузећа се окрећу приватном сектору који ће својим капиталом омогућити претходно наведено. То значи да је концепт ЈПП у Републици Србији, који свој правни оквир има у ЗЈППК, окренут искључиво унапређењу јавних услуга и то услуга у области комуналне делатности, производње топлотне и електричне енергије, градско-приградског превоза, јавне расвете и сл., што је и остварено током прве четири године примене закона.³⁵⁸

³⁵⁷ О пружању јавних услуга видети: Милков, Д.: *Управно право II: управна делатност*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2017, стр. 71.

³⁵⁸ Видети: Предлог Закона о изменама и допунама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, VI. Анализа ефеката, стр. 11.

Како ЈПП у области јавне безбедности подразумева партнерство између полиције и приватног обезбеђења, поставља се питање које инфраструктурне пројекте би то сектор приватног обезбеђења требало да финансира и онда из тога на дужи временски период да убира накнаду? Такође, не можемо занемарити чињеницу да је полиција специфичан орган јавне власти (различит од других) који једини (поред војске) има право легитимне употребе силе. Самим тим „услуге“ безбедности никако не могу да се поистовете са пословима безбедности. Једна од суштинских разлика полиције и агенција за приватно обезбеђење јесу интереси. Полиција обављањем своје функције првенствено (доминантно) остварује јавни интерес, док приватно обезбеђење директно ради на остварењу приватног интереса, а онда индиректно и на остваривању јавног интереса (остваривање безбедности грађана и њихове имовине).

Иако у ЗЈППК као јавне и приватне партнере можемо идентификовати МУП (полицију) и агенције за приватно обезбеђење, њихов циљ није, како ЗЈППК каже „финансирање, изградња, реконструкција, управљање или одржавање инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружање услуга од јавног значаја“, већ остваривање безбедности. Улога полиције и приватног обезбеђења јесте стварање услова да се претходно наведено оствари. Због тога се и каже да „безбедност ништа не ствара, али омогућава много тога, па и стварање материјалних добара“. Сарадња полиције и приватног обезбеђења се не може подвести под режим ЗЈППК, иако се одређене идеје предвиђене концептом ЈПП могу имплементирати и у креирању партнерства два субјекта безбедности. То су: дужи рок трајања партнерства, сарадња у разним аспектима планираних пројеката (размена информација, пројекти на превенцији криминалитета и сл.), алокација одговорности и ризика (преузимање послова који су некад били у искључивој надлежности полиције).

5.3. Односи полиције и приватног обезбеђења у Републици Србији

Специфично окружење безбедносних (полицијских) организација чине људи, њихове групе и организације, као и делатност, стања, вредности, појаве или догађаји, који се могу разврстати у елементе: 1) чија се безбедност штити; 2) који безбедност стварају (штите, контролишу) и 3) који безбедност угрожавају. Првој групи припадају елементи окружења који се могу назвати клијентима или корисницима безбедносних услуга, због којих безбедносне организације постоје. Њих пре свега чине: грађани, заједнице и организације грађана, њихове слободе, права, имовина и друге вредности. Другој групи припадају елементи окружења са којим

безбедносне организације сарађују, због чега се могу и назвати сарадницима безбедносних организације. Тој групи пре свега припадају други професионални субјекти система националне безбедности, као што су: службе безбедности, судови, тужилаштва, инспекцијски и царински органи, као и други државни и недржавни органи, органи локалне самоуправе, производне и услужне организације, али и удружења и групе грађана, грађани појединци и њихове активности у области безбедности. Трећој групи припадају елементи окружења против којег делују безбедносне организације. Чине их носиоци угрожавања безбедности, којима начешће припадају: појединци, групе и организације који се баве криминалном и другом незаконитом делатношћу, затим све врсте безбедносних претњи, ризика и изазова, укључујући и елементарне непогоде, акциденте, друге ванредне ситуације, па и немирнодопска стања (ванредно и ратно стање). Понекад тој групи елемената окружења припадају конкурентске организације, које за приватне безбедносне организације често имају карактер противничких организације.³⁵⁹ Полазећи од ова три елемента окружења, могуће је замислити ситуацију да нпр. две безбедносне организације (полиција и приватно обезбеђење) пружају исте услуге једној групи корисника услуга, штитећи их од истих (потенцијалних) носилаца угрожавања и да при томе (не)сарађују. Због тога је посебно интересантно анализирати везе између ових елемената окружења и саме организације.

Као што смо могли видети у ранијим излагањима, енглеско говорно подручје обилије различитим појмовима, са не баш јасним обимом и садржајем тих појмова (*private security, private police, private policing, guarding* и сл.). Неопходност прецизирања обима и садржаја свих тих појмова и њихово међусобно разграничење представља први од услова за разграничење приватне и јавне безбедносне делатности без кога је немогуће потпуно и прецизно уредити односе међу њима, тако да свако остварује своје засебне интересе и да се тиме, истовремено, остварује безбедност свих као општи интерес.³⁶⁰

Односе и везе полиције и приватног обезбеђења можемо посматрати кроз призму правног оквира због тога што је приватно обезбеђење у свим државама преко правног система повезано са полицијом. Ова веза се показала најбољом нарочито ако је реч о увезивању у јединствен систем (националне) безбедности.³⁶¹ Наведено само још једном потврђује да јединственост остваривања безбедности не подразумева органски монизам њеног носиоца, већ напротив. Мноштво субјеката,

³⁵⁹ Стевановић, О.: *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко – полицијска академија, Београд, 2016, стр. 35.

³⁶⁰ Милетић, С.; Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 370.

³⁶¹ Стајић, Љ.; Лукић, Т.: *Право приватне безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 7 и 8.

како оних државних (полиција), тако и недржавних (приватно обезбеђење), као и њихове бројне надлежности утичу на остваривање јавне безбедности. Органски и организациони плурализам субјеката и њихових овлашћења и дужности (надлежности) подразумева и њихову координацију и складно деловање. Управо та питања координације, складног и(или) заједничког деловања представљају једна од најделикатнијих питања која се у различитим државама различито уређују.³⁶²

Уважавајући горе наведено, а тежећи да свеобухватно сагледамо питања односа полиције и приватног обезбеђења у Републици Србији, у наредним излагањима ћемо се посебно бавити: историјским развојем односа полиције и приватног обезбеђења од краја Другог светског рата до данас (неопходних због сагледавања друштвено-политичких, правних, економских и безбедносних аспеката у којима је дошло до развоја приватне безбедности и реструктурирања полицијске делатности), анализом правног оквира деловања полиције и приватног обезбеђења. Такође, уважавајући искустава развијених држава, биће анализирани и теоријски и практични модели међусобних односа полиције и приватног обезбеђења.

5.3.1. Историјски развој односа полиције и приватног обезбеђења у Републици Србији

Иако корене настанка првих установа приватне безбедности на нашим просторима можемо наћи и у периоду између два светска рата,³⁶³ посебно ћемо се осврнути на период од краја Другог светског рата до данас. Ово због тога што је тек од тог периода дошло до одређених покушаја правног уређења безбедносне заштите лица и имовине (првенствено од стране полиције, а онда и приватне безбедности). Специфичности друштвено-политичког и економског уређења земље у том периоду нужно су утицали и на организацију и функционисање полиције. У намери да одредимо кључне догађаје који су обележили поједине фазе у развоју полиције и

³⁶² Југовић, С.: *Полиција у Републици Србији – орган управе или јавна служба*, у: Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе – II, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 81.

³⁶³ Резултати истраживања указују да је прва установа приватне безбедности установљена 1922. године у Београду и да је њено име било „МИКТОН“. Оснивање ове установе одобрило је Министарство унутрашњих послова, највероватније управа града Београда. Формирање прве организације за приватну безбедност „Миктон“ условиле су безбедносне потребе тога времена: поратни период, почетни период формирања и успостављања институција државног сектора безбедности у новој држави (Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца), а поготово покретање и оснивање индустријских предузећа, трговине и банкарства, те друштвених делатности. Талијан, М.: *Прве установе приватне безбедности (полиције) у Србији*, 1. Међународни скуп „Приватна безбедност – стање и перспективе“, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 14. новембар, 2008, стр. 46 и 47.

приватног обезбеђења код нас у наведеном периоду, определили смо се да то буду, по нама, три кључна момента. То су: доношење (прво 1973. а онда и 1986. година) и престанак важења Закона о основама/систему друштвене самозаштите 1993. године, почетак свеобухватнијих реформи целокупног система националне безбедности након 2000. године и доношење Закона о приватном обезбеђењу и детективској делатности 2013. године.

Период од краја Другог светског рата до 1973. године. Упркос разликама у степену централизације, током читавог периода од 1946. године и доношења Устава ФНРЈ до краја осамдесетих година вршење унутрашњих послова је почивало на два врста органа: на централним органима и на органима административно-територијалних јединица. Међутим, код обе врсте органа су вршене честе организационе и функционалне промене. На централном нивоу, под којим се подразумева савезни и републички ниво организовања власти, све време постоје органи унутрашњих послова у рангу министарстава. Министарство унутрашњих послова ФНРЈ је било Уставом из 1946. године дефинисано као савезно-републичко министарство. Испод централног нивоу, органи унутрашњих послова су организовани у општинама, градовима и градским општинама, срезovima, областима и међу општинским регионалним заједницама.³⁶⁴

Када се развој органа унутрашњих послова посматра у функционалном погледу, може се уочити неколико посебно значајних момената у том развоју. Послове јавне безбедности је обављала народна милиција, као и служба за сузбијање криминалитета и управни извршни органи административно-територијалних јединица, док је послове државне безбедности вршила посебна служба државне безбедности. На основу члана 1 Закона о народној милицији од 12. децембра 1946. године, она је дефинисана као „извршни орган државне управе у народним републикама и административно-територијалним јединицама за очување јавног реда и мира, државне, друштвене и приватне имовине и сигурности грађана и за пружање помоћи државним органима ради обезбеђења правног поретка“. Поред опште народне милиције, министар унутрашњих послова је имао овлашћења да правилником пропише оснивање посебних грана народне милиције. То су биле саобраћајна, ватрогасна, шумска, *индустријско-заводска*, затворска и помоћна народна милиција.³⁶⁵

³⁶⁴ Милосављевић, Б.: *нав. дело*, стр. 116 и 117.

³⁶⁵ *Исто*, стр. 118.

Оснивање индустријско-заводске народне милиције вршено је у предузећима и заводима важним за народну привреду и установама општег значаја на основу решења начелника одељења унутрашњих послова, а према споразуму са управом предузећа, завода или установе. Тим споразумом је одређивано и бројно стање припадника индустријско-заводске народне милиције, снабдевање, надлежности и трошкови њеног одржавања који су падали на терет наведених правних субјекта. Отуда је служба вршена под руководством управа тих субјеката и управа народне милиције, односно одсека (одељења) унутрашњих послова при среским (градским) одборима. Посебни задаци индустријско-заводске народне милиције били су: обезбеђење зграда, постројења и имовине предузећа, завода и установа; надзор над сумњивим лицима на подручју предузећа, завода и установа; спречавање и откривање аката привредне саботаже; контрола извршења прописа у погледу јавног реда и мира; контрола непосредне околине предузећа, завода или установа; спречавање и откривање појава које могу угрозити безбедност; пријава извршиоца кривичних дела и прекршитеља надлежним органима; контрола извршења противпожарних прописа и суделовања у гашењу пожара, те да по потреби врше дужност опште народне милиције на подручју предузећа, завода или установе.³⁶⁶

Доношењем првог Закона о унутрашњим пословима 1956. године³⁶⁷ укида се Закон о народној милицији, а самим тим и подела на општу и посебне гране народне милиције.³⁶⁸ Престанком са радом индустријско-заводске народне милиције још 1951. године настао је извесни правни вакум у погледу надлежности и овлашћења служби обезбеђења. Законом из 1956. године прописани су задаци народне милиције који су за разлику од претходног период били утврђени на нивоу општих задатака. Тако су поред осталог имали задатак да непосредно штите друштвену и личну имовину, док је употреба ватеног оружја у вршењу ових послова сведена на могућност, односно да би се одбио напад на објекта који се штити, као и на имовину веће вредности. У таквим условима, односно с намером да се уједначи пракса у поступању, али и сам

³⁶⁶ Бошковић, М.; Кековић, З.: *Обезбеђење лица, имовине и пословања предузећа* (студија), Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2000, стр. 14-15.

³⁶⁷ *Службени лист ФНРЈ*, број 30/56.

³⁶⁸ Међутим, поједини службеници и јединице могли су бити оспособљавани за вршење посебних дужности (нпр. контрола и регулисање саобраћаја). За обављање ватрогасних послова се оснивају професионалне и добровољне ватрогасне јединице и ватрогасне стража, а у предузећима и установама су се могле оснивати посебне службе за обезбеђење објеката и имовине. Каснијим прописима о унутрашњим пословима је било предвиђено да се у општинским органима унутрашњих послова образују станице милиције, чији је бројни састав утврђивала скупштина општине у сагласности са републичким или покрајинским секретаром за унутрашње послове. Настају и станице милиције за одређене послове (на граничним прелазима и сл.). При покрајинским, републичким и савезном секретаријату је било могуће да се оснивају посебне јединице милиције за вршење одређених послова или за извршење одређеног задатка (тзв. специјалне јединице). Милосављевић, Б.: *нав. дело*, стр. 119.

систем безбедносне заштите привредних и друштвених објеката и установа, Савезни државни секретаријат за унутрашње послове донео је 1963. године *Правилник о служби обезбеђења имовине, привредних организација и установа*.³⁶⁹ Овим правилником установљени су заједничка надлежност, права, дужности и начела организације службе обезбеђења на целој територији тадашње Југославије, а надзор и иницијатива за увођење службе заштите биле су у надлежности органа унутрашњих послова.³⁷⁰ Правилник је престао да важи 1968. године, тако да је регулисање ове материје поново остављено у надлежност радним организацијама у оквирима њихове самоуправне делатности.³⁷¹

Даљим промена савезних, републичких и покрајинских прописа из области унутрашњих послова 1967. године,³⁷² органи и службе безбедности сведени су на општинске секретаријате на чији су рад, постављење руководства, бројчани састав и сва друга питања доминантан утицај имали локални органи. Регулација ове материје прешло је у надлежност предузећа и њихове нормативне регулативе, а службе заштите лица, имовине и пословања предузећа су изузете из надлежности органа унутрашњих послова. Полицији је на овај начин, сем по позиву у случају већих акцидената и пожара, практично онемогућен улазак у круг предузећа.³⁷³

Овај период је био специфичан и по томе то је знатно више пажње почело да се посвећује унапређењу вршења послова јавне (и државне) безбедности, побољшању стручног нивоа кадра, као и научноистраживачке делатности. 1967. године је донет Закон о Средњој школи унутрашњих послова у Сремској Каменици, а од 1972. године отпочиње и школовање на Вишој школи унутрашњих послова у Земуну. Више школе унутрашњих послова су отворене и у Загребу (1970. године) и Љубљани (1981. године). 1977. године су отворени и Факултет безбедности и друштвене самозаштите у Скопљу и Институт безбедности у Београду.³⁷⁴

Период од 1973. године до 1993. године. Када је у питању развој приватне безбедности на нашим просторима, као кључна година узима се 1973., када је у правни поредак Југославије

³⁶⁹ *Службени лист ФНРЈ*, број 5/63.

³⁷⁰ Никач, Ж.; Павловић, Г.: *Право приватне безбедности*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 93.

³⁷¹ Кешетовић, Ж.; Симоновић, Б.: *Сектор корпоративне и приватне безбедности*, Годишњак Факултета безбедности, Факултет безбедности Универзитета у Београду, 2009, стр. 149 и 150.

³⁷² Као последица усвајања Устава из 1963. године, 1966. године је донет и Основни закон о унутрашњим пословима (*Службени лист СФРЈ*, број 49/66).

³⁷³ Бошковић, М.; Кековић, З.: *Обезбеђење лица, имовине и пословања предузећа* (студија), Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2000, стр. 16-17.

³⁷⁴ Милосављевић, Б.: *нав. дело*, стр. 121.

уведен концепт тзв. друштвене самозаштите. Наиме, 1973. године је донет Закон о основа друштвене самозаштите,³⁷⁵ а 1986. године и Закона о систему друштвене самозаштите.³⁷⁶

Законом о основама друштвене самозаштите се односио на период важења тзв. друштвене својине. Самим тим, целокупан систем заштите је био конципиран на заштити тог облика својине. Члановима 10-14 су били уређени организација, права и дужности (овлашћења) службе обезбеђења, као и услови које мора да испуни лице које непосредно ради на пословима обезбеђења. Тзв. самоуправна безбедност, према мишењу појединих аутора није у пракси остваривала адекватне резултате на плану заштите виталних вредности друштва (нарочито на плану спречавања деликата из области општег и привредног криминалитета, у које спадају закључење штетних уговора, злоупотребе службеног положаја, несавестан рад у служби).³⁷⁷ Иако је у одређено време била адекватна постојећим условима, крајем осамдесетих и почетком деведесетих година, са све већом афирмацијом приватне својине, самоуправна безбедност полако губи на значају. Успостављање нових друштвених односа директно је утицало и на постојање субјекта друштвене самозаштите. Остали су да постоје само они класични органи (органи унутрашњих послова, инспекције, тужилаштва, судови, царине), док су сви остали престали да постоје.³⁷⁸

Ступањем на снагу Закона о систему друштвене самозаштите 1986. године престао је да важи претходни закон. Нови Закон је посебно регулисао: основне задатке службе обезбеђења, права радника који послове обезбеђења, њихове задатке и обавезе, употребу ватреног оружја и других средстава принуде и избор кадрова. Посебно је значајно то да је приликом пријема радника обавезна полицијска провера постојања кривичног досијеа, као и провера психофизичке способности.³⁷⁹ Најзначајнија новина у односу на претходни закон јесте да се за спровођење мера

³⁷⁵ *Службени гласник СРС*, бр. 39/73.

³⁷⁶ *Службени гласник СРС*, бр. 14/86.

³⁷⁷ Кешетовић, Ж.; Симоновић, Б.: *Сектор корпоративне и приватне безбедности*, Годишњак Факултета безбедности, Факултет безбедности Универзитета у Београду, 2009, стр. 150.

³⁷⁸ Симић, Р.; Бошковић, М.: *Физичко-техничка заштита објекта – приручник*, Институт безбедности и Мултиаларм, Београд, 1991, стр. 21.

³⁷⁹ Закон о систему друштвене самозаштите, *Службени гласник СРС*, број 14/1986, чл. 9, ст. 1 и чл. 10-12. Посебно је занимљива одредба члана 12, у којој се наводи да „Непосредно физичко обезбеђење не могу да врше лица која су...“. Како примећује професор Најман, из ове формулације законске одредбе, могло би се закључити да се она не односи на све раднике физичко-техничког обезбеђења, већ само на оне који непосредно врше послове физичког обезбеђењ, а то су само они који врше стражарске послове. По овом тумачењу, рецимо, ова одредба се неће односити на оне раднике који врше техничку заштиту или обављају послове руковођења (безбедносни менаџмент) или администрације физичко-техничког обезбеђења. Пошто је овакво тумачење, иако логично, бесмислено, склони смо да верујемо да је у питању својеврсни лапсус, те да се ова одредба односи на све раднике који обављају ма какву

физичко-техничког обезбеђења могу користити *услуге организација које су регистроване за вршење послова физичке и техничке заштите објеката и средстава*, као и то да две или више организација, односно органа, могу заједнички организовати вршење послова физичке заштите објекта и средстава.³⁸⁰ Ова законска одредба је омогућила оснивање приватних, специјализованих агенција за вршење послова обезбеђења лица и имовине.

Што се тиче организације и надлежности полиције, значајну прекретницу на том плану имало је доношење новог Устава 1974. године, на основу којих су касније (1977-1978) донети и нови закони из области унутрашњих послова. Ови закони су односе између савезног и републичких односно покрајинских секретаријата уместо на хијерархијску основу поставили у раван сарадње, договарања и усклађивања рада.³⁸¹ Након распада бивше СФРЈ Република Србија је донела Устав 1990. године³⁸² и 1991. године нови Закон о унутрашњим пословима,³⁸³ којим су унутрашњи послови поново етатизовани.³⁸⁴

Период од 1993. године до 2000. године. Доношењем Закона о престанку важења одређених закона и других прописа³⁸⁵ престао је да важи Закон о систему друштвене самозаштите.³⁸⁶ На тај начин, област безбедности и заштите лица, имовине и пословања поново није била била уређена на један свеобухватан начин. На жалост то је трајало све до 2013. године.

Одредбе Закона о систему друштвене самозаштите које су дале могућност оснивања специјализованих агенција за вршење послова обезбеђења лица и имовине, довела су до тога да су интензивније почеле да се отварају фирме које су пружале наведене услуге. Овај период је био карактеристичан због специфичних друштвено-политичких и економских прилика у тадашњој Савезној Републици Југославији. Распад бивше СФРЈ, ратно окружење,³⁸⁷ увођење

дужност у пословима физичко-техничког обезбеђења. Најман, В.: *Коментар Закона о систему друштвене самозаштите*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1987, стр. 68.

³⁸⁰ Закон о систему друштвене самозаштите, *Службени гласник СРС*, бр. 14/86, чл. 9, ст. 2 и 3.

³⁸¹ Милосављевић, Б.: *нав. дело*, стр. 121 и 122.

³⁸² *Службени гласник РС*, бр. 1/90.

³⁸³ *Службени гласник РС*, бр. 44/91.

³⁸⁴ Видети: Стевановић, О.: *Организациона структура полиције у Републици Србији у последњој деценији XX века*, у: *Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе – I*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 14-171.

³⁸⁵ *Службени гласник РС*, бр. 18/93.

³⁸⁶ А самим тим и Правилник о начину употребе ватреног оружја од стране лица која врше послове непосредног физичког обезбеђења у организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама из 1988. године.

³⁸⁷ Ратно окружење је по појединим ауторима створило снажну „кадровску“ базу новонасталим агенцијама за приватно обезбеђење. Велики број људи, обучених за руковање ватреним оружјем, који се вратио са ратишта у

економских санкција Савезној Републици Југославији, као и одсуство свеобухватне законске регулативе су нужно утицали на развој приватне безбедности. С отпочињањем ратова на територији бивше Југославије, порастом организованог криминалитета и увећањем неефикасности судова, у Србији су почеле да се оснивају и приватне агенције, које су се бавиле принудном наплатом дугова, рекетирањем, заштитом криминалаца и криминалом стечене имовине. Међународне санкције које су наметнуте Србији отвориле су и послове у „сивој зони“, који су се састојали у илегалном увозу роба, што је било осигурано илегалним или полуилегалним пословима обезбеђења. То је дало додатни допринос формирању приватне безбедности, али у оквиру „сиве зоне“, која је била блиска криминалним и са њима повезаним центрима моћи.³⁸⁸

С обзиром да су до тада на основу Закона о систему друштвене самозаштите били (бар на неки начин) институционализовани односи са полицијом, у овом периоду готово да нису били успостављени формални односи. Формални односи агенција за приватно обезбеђење и органа јавне безбедности су били успостављени преко Закона о оружју и муницији.³⁸⁹ Сходно одредбама овог закона, државни и други органи, предузећа, установе и друга правна лица (па и агенције за приватно обезбеђење) могли су да набављају и држе ватрено оружје и муницију ради обављања делатности, односно активности на основу одобрења надлежног органа. Одобрење за набављање и држање аутоматског и полуаутоматског оружја, осим аутоматских пиштоља, издаје се органима, предузећима, установама и другим правним лицима која непосредно обављају послове физичког обезбеђења и заштите објеката, ради обављања те врсте делатности. Ова правна лица могу поверити оружје и муницију само оним физичким лицима која су, у складу са њиховим актом, одређена да непосредно врше послове физичког обезбеђења или заштите објеката и која су здравствено способна и обучена за руковање оружјем. У том случају, тим лицима се мора издати прописана исправа за ношење оружја, која се увек издаје уз претходну сагласност полиције. Наведена физичка лица оружје и муницију могу носити само за време обављања послова у објекту, на подручју или правцу кретања транспорта који обезбеђују.³⁹⁰

Босни и Херцеговини и Хрватској, запослење је нашао управо у овим агенцијама. Петровић, П.: *Приватизација безбедности у Србији*, Безбедност Западног Балкана, Број 4, јануар-март 2007, стр. 19.

³⁸⁸ Кеџетовић, Ж.: *Partnerstvo policije i privatnog sektora bezbednosti u Srbiji – stanje i perspektive*, „Privatna bezbednost u BiH i Republici Srpskoj – stanje i perspektive“, Fakultet za bezbednost i zaštitu i Sector Security, Banja Luka, 2007, str. 96-98.

³⁸⁹ *Службени гласник РС*, бр. 9/92.

³⁹⁰ Лончар, З.: *нав. дело*, стр. 113 и 119.

Оснивање агенција за приватно обезбеђење било је регулисано Законом о предузећима. Сходно одредбама тог Закона, за основање предузећа је било довољно имати оснивачки капитал, канцеларију, регистрован телефон и најмање једног запосленог. Како Законом није било предвиђено постојање категорија предузећа за обезбеђење, то је значило да неко, на пример, може да има регистровану самопослугу, а врши делатност обезбеђења.³⁹¹

Агенције из области приватне безбедности настале током деведесетих година су почеле да уводе нове приступе и правила у овој области. Једна од специфичности јесте и радно ангажовање, где се поред редовног радног односа радници ангажују и по на до тада непримењиве начине (рад преко омладинских задруга, допунски рад, рад на разне облике уговора, рад код више послодавца и сл.). У праксу се уводи и ангажман пензионисаних радника МУП-а, војске и других државних институција. Због тога су агенције у позицији да конкуришу нижим ценама услуга, првенствено избегавајући плаћање пореза и доприноса држави, исплаћујући запослене „на руке“, преко задруга, удружења пензионера и др.³⁹²

Период од 2000. године до 2013. године. Период након 2000. године карактерише процес интензивније политичке и економске транзиције државе, као и свеобухватан процес реформе целокупног система националне безбедности. Долазак великог броја страних фирми услед интензивног процеса приватизације друштвене и државне имовине, долазак страних банака, као и страних фирми из области индустрије приватне безбедности знатно су утицали на даљи развој приватне безбедности у Србији. Упркос томе, све до 2013. године држава није донела системски закон којим би ова област била уређена. Кључна питања као што су обука и лиценцирање радника, лиценцирање и контрола агенција од стране државних органа (пре свих полиције) и даље су остала нерешена.

Поједини аутори указују на то да је обука запослених у приватној безбедности нестандардизована по садржају и форми, док спорадичне курсеве обуке, који нису регулисани законом, организују приватне фирме за обезбеђење, поједини приватни и државни факултети или пензионисани полицијски службеници. С тим у вези, напомиње се да је једино обавезна обука за руковање оружјем у складу са одредбама Закона о оружју и муницији, али се то не може изједначити са потребама обуке које објективно има приватна безбедност, с обзиром на то да су

³⁹¹ Унијат, Ј.: *Сива зона безбедности*, Безбедност Западног Балкана, Број 4, јануар-март 2007, стр. 23.

³⁹² Лабовић, Д.: *Приватна безбедност – правна и социјална димензија*, Иновациони центар Факултета безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 350.

за обављање тих послова неопходна шира и разноврснија знања и вештине. Проблем постоји и у области одређивања услова и начина лиценцирања институција које могу да врше обуку и издају одговарајуће сертификате.³⁹³

Стране фирме су са собом донеле и своје стандарде организације приватне безбедности, нудећи послове обезбеђења домаћим фирмама које могу да испуне међународне стандарде безбедности. Ова појава је значајно утицала на унапређење приватне безбедности у Србији, а домаће фирме из ове области су почеле да прихватају међународне стандарде који се тичу организације, технике и обуке својих кадрова, захваљујући чему су на отвореним тендерима добијале и послове заштите дипломатско-конзуларних представништава и обезбеђивање међународних спортских такмичења.³⁹⁴

У овом периоду можемо приметити и одређене помаке када је у питању еснафско удруживање агенција за пружање услуга безбедности. Наиме, 2001. године је основана Групација фирми за физичко-техничко обезбеђење при Привредној комори, да би 2005. године прерасло у Удружење предузећа за физичко техничко обезбеђење. Садашњи назив удружења је Удружење за приватно обезбеђење и остале услужне делатности, а састоји се из шест организованих групација:³⁹⁵ Групација за физичко обезбеђење, Групација за техничко обезбеђење, Групација за самозаштитну делатност, Групација агенција за запошљавање, Групација услуга за одржавање објеката и Групација приватног образовања.

Овај период је био значајан и због интензивних активности да се донесе закон у овој области. Ове иницијативе су долазиле од различитих друштвених актера. Први покушај да ова област буде правно уређена био је 2003. године када је законски предлог МУП-а био у парламентарној процедури. Након тога, била су актуелна још четири модела закона и то: модел закона о приватној делатности обезбеђења који је израдио Центар за цивилно-војне односе 2006. године, Нацрт закона о приватном обезбеђењу лица и имовине који је израдио Одбор Удружења предузећа за физичко-техничко обезбеђење 2006. године, Нацрт закона о приватној делатности обезбеђења лица и имовине и детективској делатности који је изради LEX (Лига експерата) 2006.

³⁹³ О наведеним проблемима видети: Давидовић, Д.; Кешетовић, Ж.: *Професионализација и партнерство јавног и приватног сектора безбедности у Србији – претпоставке и препреке*, Наука-безбедност-полиција, број 3/2007, стр. 24 и 25.

³⁹⁴ Лабовић, Д.: *Приватна безбедност – правна и социјална димензија*, Иновациони центар Факултета безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 355.

³⁹⁵ <http://www.pks.rs/ONama.aspx?id=254>, приступљено: 10.01.2019.

године и Нацрт закона МУП-а из исте године, а који није био доступан јавности.³⁹⁶ Ниједан од предложених модела и нацрта закона на крају није ушао у скупштинску процедуру.

Следећи значајан моменат у овом периоду јесте усвајање Стратегије националне безбедности Републике Србије 2009. године. Тада је по први пут у једном безбедносно-политичком документу овог типа, приватно обезбеђење одређено као интегрални део система националне безбедности. Уједно, истакнуто је и то да област приватног обезбеђења мора бити нормативно уређена. Већ 2010. године стручни тим МУП-а у сарадњи са Удружењем за приватно обезбеђење израдио је Нацрт закона о приватном обезбеђењу и Нацрт закона о детективској делатности. Нацрти су били доступни јавности крајем октобра 2010. године, чиме је отпочела стручна јавна расправа.³⁹⁷ Упркос томе, субјекти приватне безбедности су чекали још пуне три године како би закон био и усвојен.

5.3.2. Правни оквир организације и деловања полиције и приватног обезбеђења у Републици Србији

5.3.2.1. Правни оквир организације и деловања полиције у Републици Србији

Реформа целокупног система националне безбедности након 2000. године, утицала је и на значајне промене у организовању и деловању полиције. Ти процеси су ишли у правцу успостављања рационалније и функционалније организационе структуре, модернизације у виду кадрова и материјалних средстава, али и успостављања и развијања механизма контроле полиције. Први видљив корак на том плану јесте доношење Закона о полицији 2005. године, који се примењивао пуних десет година.

Закон о полицији (у даљем тексту: ЗоП) из 2016. године је задржао исти назив, иако се њиме, поред полицијских послова и организације и надлежности полиције, уређују и питања унутрашњих послова и надлежности МУП-а у целини, као и друга питања од значаја за рад полиције и МУП-а.³⁹⁸ Делокруг рада Министарства унутрашњих послова утврђен је Законом о

³⁹⁶ Анализу наведених модела закона види у: Унијат, Ј.: *Сива зона безбедности*, Безбедност Западног Балкана, Број 4, јануар-март 2007, стр. 22-29.

³⁹⁷ Коментаре на Нацрт закона о приватном обезбеђењу и Нацрт закона о детективској делатности види у: Петровић, П.; Милошевић, М.; Унијат, Ј.: *Приватна безбедност- потенцијална претња по безбедност грађана?* Београдски центар за безбедносно политику, април 2011.

³⁹⁸ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 1.

министарствима³⁹⁹ којим се МУП и образује. Полазећи од тога, делокруг МУП-а чине послови државне управе које се традиционално називамо унутрашњи послови. Према сродности, **унутрашњи послови** се могу груписати у три кључне области рада МУП-а које чине: 1) полицијски послови, 2) послови ванредних ситуација и 3) управни и други унутрашњи послови. Остале области рада МУП-а чине тзв. послови системске подршке, чијим се обављањем стварају неопходни услови за обављање унутрашњих послова утврђених законом.

ЗоП унутрашњи послови су дефинисани као „законом утврђени послови државне управе, које обавља Министарство, а чијим обављањем се остварује и унапређује безбедност грађана и имовине, пружа подршка владавини права и обезбеђује остваривање Уставом и законом утврђених људских и мањинских права и слобода, као и други, са њима повезани послови из утврђеног делокруга и надлежности Министарства.“⁴⁰⁰ Како примећују поједини аутори, овакво одређивање унутрашњих послова, без експлицитно одређеног овима и садржине тог појма, нема никакав значај. Наиме, нису сви послови које обавља МУП унутрашњи послови, јер МУП обавља и друге послове (системске подршке), као што МУП не обавља све унутрашње послове, већ поједине унутрашње послове обављају и други органи, организације и недржавни субјекти (нпр. Безбедносно-информативна агенција, војне службе безбедности, привредна друштва на основу поверених овлашћења и др.). Такође, спорне су и одредбе о томе да се њиховим обављањем „пружа подршка владавини права и обезбеђује остваривање Уставом и законом утврђених људских и мањинских права и слобода“. Ово нису обележја унутрашњих послова, односно *differentia specifica* по којем се унутрашњи послови разликују од других послова чијим обављањем се примењује право и штите људска права. Безбедносни послови (послови безбедносне заштите грађана и њихове имовине) истовремено су и унутрашњи послови, али сви унутрашњи послови нису истовремено и безбедносни. Нпр. послови издавања јавних исправа (личне карте, путне исправе и др.) из надлежности МУП-а јесу унутрашњи послови који су само посредно у вези са безбедношћу, док је примарни циљ њиховог обављања остваривање права и дужности у правном саобраћају (доказивање идентитета, остваривање слободе кретања и др.).⁴⁰¹

³⁹⁹ *Службени гласник РС*, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 – др. закони и 62/17, чл. 11.

⁴⁰⁰ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 2.

⁴⁰¹ Видети: Милетић, С.: *Коментар новог Закона о полицији*, Правни инструктор, број 109/2016, Параграф, 2016, стр. 6, Југовић, С.; Симовић, Д.: *Закон о полицији Републике Србије – критички преглед*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 1/2016, стр. 73 и Југовић, С.: *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 57 – 61.

Јасно разграничење између унутрашњих послова и полицијских послова је неопходно и због тога што је Закон предвидео две групе полицијских службеника и то: лица која обављају полицијске послове у статусу овлашћених службених лица и примењују полицијска овлашћења (овлашћена службена лица - ОСЛ), као и лица на посебним дужностима који обављају друге унутрашње послове у непосредној вези са полицијским пословима (лица на посебним дужностима).⁴⁰² Како послови у непосредној вези са полицијским пословима нису полицијски послови, следи закључак да полицијске послове обављају само овлашћена службена лица (ОСЛ), а не и лица на посебним дужностима.⁴⁰³ Међутим, та подела на две категорије полицијских службеника није доследно спроведена кроз цео Закон, па се тако негде наводи формулација полицијски службеник у статусу овлашћеног службеног лица, а негде не (иако би требало),⁴⁰⁴ већ је употребљен само израз полицијски службеник.⁴⁰⁵

Начелно посматрано, Законом из 2016. године нису успостављене концепцијске новине у организационој структури МУП-а, али ни у сфери његових надлежности (овлашћења и дужности). Закон о полицији из 2016. године углавном уређује исту материју, али донекле детаљније и исцрпније.⁴⁰⁶ Када су у питању послови и овлашћења полиције, најзначајније новине везане су за модел рада полиције у заједници, поступање полиције у случају насиља у породици,⁴⁰⁷ поступање Полиције у стању повећаног ризика и полицијско-обавештајни модел.⁴⁰⁸

⁴⁰² Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 10, ст. 2.

⁴⁰³ На овај начин, наш Законодавац под „полицијским службеником“ подразумева и припаднике ватрогасно спасилачких јединица (ен. *fire and rescue service*). Посматрајући законодавство земаља Европске уније (укључујући и Велику Британију), можемо видети да су полицијски службеници и припадници ватрогасно-спасилачких јединица раздвојени не само по актима и прописима који уређују њихову организацију и овлашћења, него и по радно-правном статусу. Радно-правни статус припадника ватрогасно-спасилачких јединица би требало уредити другим законом (нпр. Законом о заштити од пожара), где би била задржана досадашња увећана права (увећане дужности и опасности посла), у односу на остале државне службенике. Лештанин, Б.; Никач, Ж.: *Анализа карактеристичних новела у Закону о полицији – критички осврт*, Безбедност, број 2/2018, стр. 53 и 54.

⁴⁰⁴ Нпр., видети: Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 38, ст. 1, чл. 39, ст. 3, чл. 40, ст. 1, чл. 41.

⁴⁰⁵ Милетић, С.: *Стручни коментар новог Закона о полицији*, Параграф, 2016, стр. 7.

⁴⁰⁶ Југовић, С.; Симовић, Д.: *Закон о полицији Републике Србије – критички преглед*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 1/2016, стр. 72.

⁴⁰⁷ С обзиром на то да је јула 2016. године ступио на снагу Закон о спречавању насиља у породици (*Службени гласник РС*, бр. 94/16), поставља се питање оправданости ове одредбе. О неким аспектима насиља у породици и улоге државе (полиције) видети: Стајић, Љ.: *Одговор државе на насиље у породици*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 3/2017, стр. 657-673 и Стајић, Љ.; Радивојевић, Н.: *Безбедносно-правни аспекти насиља у породици*, Српска политичка мисао, број 1/2018, стр. 113-128.

⁴⁰⁸ Видети: Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 27-29 и чл. 34.

Организација полиције

Полазећи од Закона о полицији из 2005. године, организационом структуром су сви унутрашњи послови утврђени Законом о министарствима груписани у оквиру Дирекције полиције и Сектора за ванредне ситуације. Те две организационе јединце се због тога сматрају кључним и тежишно безбедносним организационим јединицама МУП-а. Њихове унутрашње организационе јединце хијерархијски су структуриране од националног (државног), преко регионалног (градског, окружног) до локалног (општинског) нивоа. За разлику од њих, остале организационе јединце МУП-а⁴⁰⁹ образоване су као помоћно безбедносне. Образоване само на националном нивоу, оне су у суштини у функцији стварања услова за рад Дирекције полиције и Сектора за ванредне ситуације.⁴¹⁰

Новим Законом о полицији из 2016. године, полиција је у Републици Србији је и даље централизовано организована.⁴¹¹ **Систем централизације** полицијских функција у нашој земљи огледа се у постојању централне организационе јединице, а то је Дирекција полиције. Поред Дирекције полиције постоји још два нивоа: 1) регионални (полицијске управе) и 2) локални (полицијске станице).⁴¹² Наиме, за обављање полицијских и других унутрашњих послова образује се Дирекција полиције. У саставу Дирекције полиције су организационе јединице у седишту - управе, центри, јединице, специјална и посебне јединице полиције, и ван седишта - Полицијска управа за град Београд, подручне полицијске управе (у даљем тексту: ППУ) и полицијске станице (у даљем тексту: ПС). Специјална јединица полиције је Специјална антитерористичка јединица. Посебне јединице полиције у седишту Дирекције полиције су Жандармерија, Хеликоптерска јединица, Јединица за заштиту и Јединица за обезбеђење одређених личности и објеката, а у Полицијској управи за град Београд Полицијска бригада и Интервентна јединица 92. Ради обављања полицијских и других послова у складу са карактеристичним својствима одређених

⁴⁰⁹ Организација МУП-а доступна на: <http://www.mup.gov.rs>.

⁴¹⁰ Стевановић, О.: *Организациона структура полиције у Републици Србији на почетку XXI века*, у: Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе – II, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 89.

⁴¹¹ Томе у прилог говоре и одредбе члана 9 ЗоП, у којем се наводи да Влада прописује начела за унутрашње уређење МУП-а, као и врсте организационих јединица, седишта и подручја за која се образују те јединице. Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, министар - по претходно прибављеној сагласности Владе, утврђује делокруг и категоризацију организационих јединица МУП-а, број, систематизацију, врсту, односно статус и опис радних места, радна места за која се предвиђају посебни услови за њихово попуњавање, начин руковођења, планирања и извршавања послова.

⁴¹² Лештанин, Б.; Никач, Ж.: *Анализа карактеристичних новела у Закону о полицији – критики осврт*, Безбедност, број 2/2018, стр. 54.

подручја, могу се утврдити и унутрашње организационе јединице за координацију рада полицијских управа и полицијских станица на подручјима за које су образоване.⁴¹³

У ЗоП се даље наводи да се организационе јединице у седишту Дирекције полиције, Полицијска управа за град Београд и ППУ образују се тако да су радно и функционално повезане са одговарајућим организационим јединицама и пословима на начин да сродне полицијске послове из свог делокруга обављају на централном, регионалном и локалном нивоу. Дирекцијом полиције руководи директор полиције. Руковођење и одговорност у Дирекцији полиције заснива се на начелу једностарешинства и субординације.⁴¹⁴

Као што можемо видети, Полицијска управа за град Београд и друге ППУ и ПС нису стварно децентрализовани локални полицијски органи, полиције локалне самоуправе, већ су деконцентрисане, унутрашње организационе јединице изван седишта Дирекције (МУП-а). Могу се посматрати и као административно зависне или територијално измештене полицијске јединице. Најзначајнија предност централизације је у томе што обезбеђује акционо и функционално јединство полиције, олакшано спровођење утврђене државне политике, а највећи недостатак је у томе што је полицијски службеник више оријентисан ка центру, који је значајно удаљен од локалног стања ствари и актуелних проблема. Међутим, савремено полицијско законодавство у случајевима када претеже централизација полиције, настоји да *институционално уреди облике и видове сарадње државне полиције са локалном самоуправом* (општинама и градовима) и грађанима.⁴¹⁵ То је, како истичу проф. С. Југовић и Д. Симовић, једно од најбитнијих питања у централизованој организацији полиције. У ЗоП такве одредбе постоје, али су оне начелног типа, немају правну тежину какву би требало, па остаје дилема на који начин и да ли ће уопште бити операционализоване у пракси.⁴¹⁶ У питању су одредбе о сарадњи МУП-а са другим органима (члан 16), послови полицијске управе везани за остваривање локалне сарадње (члан 25), послови ПС везани за извештавање скупштине општине о стању безбедности, концепту полиције у заједници (члан 27), спољашња контрола полиције од стране скупштина јединица покрајинске аутономије или јединица локалне самоуправе (члан 221), као и механизми те контроле (члан 223). Као што можемо видети, у питању је само сарадња која се остварује са

⁴¹³ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 22.

⁴¹⁴ Исто, чл. 23.

⁴¹⁵ Југовић, С.: *(Де)централизација полиције у Србији*, у: Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе – III, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 47-54.

⁴¹⁶ Југовић, С.; Симовић, Д.: *Закон о полицији Републике Србије – критички преглед*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 1/2016, стр. 78 и 79.

јединицама територијалне аутономије, при чему се приватно обезбеђење као интегрални део локалне заједнице, друштва и државе у целини уопште не спомиње. При томе, ЗоП користи термин „заједница“ који није јасно одређен, па се поставља питање са којим то све субјектима „заједнице“ полиција сарађује. Такође, није предвиђено ни додатно подзаконско регулисање којим би се сва питања сарадње додатно прецизирала и уредила. Закон из 2016. године, за разлику од Закона из 2005. године,⁴¹⁷ није предвидео „партнерство са недржавним субјектима“ кроз споразумно доношење аката о сарадњи и споразумно оснивање координационих тела.

Послови и овлашћења полиције

У складу са ЗоП из 2016. године, *полицијски послови* су одређени као део унутрашњих послова које обавља полиција, применом полицијских мера и радњи и полицијских овлашћења. Начин обављања полицијских послова ближе се уређује подзаконским актом који доноси министар.⁴¹⁸ У питању је Правилник о начину обављања појединачних полицијских послова.⁴¹⁹ У полицијске послове спадају: 1) превенција криминала и унапређење безбедности у заједници; 2) откривање и расветљавање кривичних дела, обезбеђивање доказа, њихова анализа, криминалистичко форензичко вештачење употребом савремених форензичких метода и евиденција и откривање имовине проистекле из кривичног дела; 3) откривање и расветљавање прекршаја и привредних преступа; 4) откривање и хапшење учинилаца кривичних дела, прекршаја и других лица за којима се трага и привођење надлежним органима; 5) одржавање јавног реда и мира, спречавање насиља на спортским приредбама, пружање помоћи у извршењима у складу са законом; 6) регулисање, контрола, пружање помоћи и надзор у саобраћају на путевима и други послови из прописа о безбедности саобраћаја; 7) обезбеђење одређених јавних скупова, личности, објеката и простора; 8) безбедносна заштита одређених личности и објеката; 9) контрола државне границе, послови у вези са кретањем и боравком странаца, послови азила, прекограничног криминала, ирегуларних миграција и реадмисије; 10) извршавање послова утврђених прописима о оружју, приватном обезбеђењу и детективској делатности; 11) безбедносна заштита Министарства; 12) извршавање других полицијских послова и задатака утврђених законом и подзаконским актом Министарства донетим на основу

⁴¹⁷ Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 63/09 – одлука УС и 92/11, чл. 6, 188.

⁴¹⁸ *Исто*, чл. 30, ст. 3.

⁴¹⁹ *Службени гласник РС*, бр. 63/18.

овлашћења из закона.⁴²⁰ Уколико ове послове упоредимо са чланом 10 ЗоП из 2005. године, видећемо да се они у великој мери поклапају, донекле чак и проширени. При томе, посебно ћемо истаћи послови превенције криминала и унапређење безбедности заједнице, спречавање насиља на спортским приредбама, безбедносна заштита одређених личности и објеката, извршавање послова утврђених прописима о оружју, приватном обезбеђењу и детективској делатности и безбедносна заштита Министарства. Издвајање превенције криминала и унапређења безбедности заједнице као полицијских послова представља израз друштва и државе да се активности полиције додатно усмере на плану превенције криминала. Спречавање насиља на спортским приредбама представља посебан вид превенције једног облика насилничког криминалитета који је посебно био изажен у претходним годинама, због чега је донет и посебан закон.⁴²¹ Безбедносна заштита одређених личности и објеката обухвата скуп мера и радњи које полиција предузима како би остварила личну безбедност највиших носилаца власти у држави, као и безбедност објеката које лица користе. Ова лица и објекти, као и мере заштите су посебно уређени Уредбом о одређивању безбедносне заштите одређених лица и објеката.⁴²² Поред мера непосредне физичке заштите (физичко-техничко обезбеђење), безбедносна заштита ових лица и објекта обухвата и предузимање оперативно-превентивних мера, радиолошко-хемијске мере, противдиверзионе, превентивно-техничке, протипожарне и мере здравствене заштите.⁴²³

Сви претходно наведени (нови) послови полиције су по свом карактеру и природи безбедносни и оперативностручни, одликује их конкретност и непосредност у поступању и за циљ имају остваривање (заштиту) безбедности.⁴²⁴ С тим у вези, „извршавање послова утврђених прописима о оружју, приватном обезбеђењу и детективској делатности“ се само једним својим делом могу сврстати у полицијске послове. Вршење безбедносних провера приликом издавања дозвола за држање и ношење оружја, односно добијања лиценце за службенике приватног обезбеђења су једини безбедносни и оперативностручни послови полиције, док су сви остали везани за вршење управне делатности (доношење управних актата – издавање решења о лиценци,

⁴²⁰ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 30, ст. 1.

⁴²¹ Видети: Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, *Службени гласник РС*, бр. 67/03, 101/05 – др. закон, 90/07, 72/09 – др. закон, 111/09, 104/13 – др. закон и 87/18.

⁴²² *Службени гласник РС*, бр. 72/10 и 64/13.

⁴²³ Видети: Стајић, Љ.; Пајковић, Д.: *Систем заштите личности и објеката*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2008, стр. 75 – 82.

⁴²⁴ Видети: Милетић, С.: *Коментар Закона о полицији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 45.

вршење управног надзора и предузимање материјалних радњи принуде – забрана обављања делатности приватог обезбеђења), па самим тим спадају у управне послове полиције.

За разлику од неких других субјекта јавне безбедности, специфичност полицијских службеника у статусу овлашћених службених лица је да су дужни да обављају полицијске послове и примењују полицијска овлашћења и ван радног времена. Приликом обављања полицијских послова и примене полицијских овлашћења ван радног времена, полицијски службеници остварују сва права и радног односа.⁴²⁵

Потреба за заштитом безбедности људи и имовине је трајна потреба, а у складу са тим и природа полицијске професије која захтева непрекидно ангажовање. Специфична знања и вештине неопходни за обављање полицијских послова намећу потребу уређивања питања неспојивости послова и делатности са полицијским пословима. У складу са првим изменама ЗоП из 2018. године, предвиђено је да запослени (па и полицијски службеници у статусу ОСЛ) у МУП-у могу обављати послове и делатности ван радног времена, односно обављати додатни рад, уз одобрење руководиоца организационе јединице у којој је запослени распоређен, под условом да ти послови и делатности, односно додатни рад, нису прописани законом којим се уређују права и дужности државних службеника као неспојиви послови и делатности, односно да могу изазвати сукоб интереса или утицати на непристрасност у раду.⁴²⁶

Изузетно од раније наведене дужности полицијског службеника у статусу ОСЛ да обавља полицијске послове и ван радног времена, приликом обављања додатног рада, запослени се не могу позивати на статус полицијских службеника или запослених у МУП-у, нити се могу користити службеном легитимацијом, оружјем и другим средствима МУП-а и не могу остваривати права из осигурања од повреде на раду у Министарству. Како полицијски послови

⁴²⁵ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 42 и чл. 38, ст. 1. Одредба члана 13, става 1 Закона о полицији из 2005. године је предвиђала да полицијски службеници (у статусу овлашћених службених лица и запослени на посебним или одређеним дужностима) у свако доба (што значи и ван радног времена) предузимају неопходне радње ради заштите живота и личне безбедности људи и имовине. Позитивна новина у Закону из 2016. године је што је прецизирано да само полицијски службеници у статусу овлашћених службених лица могу обављати полицијске послове и примењивати полицијска овлашћења

⁴²⁶ Нејасна нам је интенција Законодавца у погледу упућивања на „законом којим се уређују права и дужности државних службеника“, а то је Закон о државним службеницима, с обзиром да се у одредби чл. 26, ст. 1 истог закона наводи да се „државни службеник може, уз писмену сагласност руководиоца, ван радног времена да ради за другог послодавца ако додатни рад није забрањен *посебним законом* или другим прописом...“. Тај посебан закон када су у питању полицијски службеници јесте Закон о полицији. Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09, 99/14 и 94/17. Ово би могао бити један од разлога због чега су поједини домаћи аутори, критикујући Закон о полицији из 2016. године, навели да је „законодавац полицију превише приближио општем управноправном режиму и што није уважио специфичности полиције као особеног дела државне управе.“ Југовић, С.: *Реформа државне управе у Републици Србији – с освртом на полицију*, Српска политичка мисао, посебно издање, 2017, стр. 152 и 153.

имају приоритет, запослени је дужан да прекине додатни рад и стави се на располагање организационој јединици МУП-а у којој је распоређен. С тим у вези, запослени су дужни да о свим сазнањима до којих дођу приликом вршења додатног рада, а која се односе на извршење кривичних дела, прекршаја или других противправних поступања и понашања, одмах обавесте непосредног руководиоца и догађај пријаве надлежној организационој јединици МУП-а.⁴²⁷

Колико је ово питање битно видимо и из тога што бављење пословима који су неспојиви са службеним дужношћу представља тежу повреду службене дужности.⁴²⁸ Једна од дисциплинских мера за теже повреде службене дужности јесте и престанак радног односа.⁴²⁹

Полицијски послови се обављају са *циљем* и на начин да *свакоме* обезбеди једнаку *заштиту безбедности*, права и слобода, примењујући закон и уставно начело владавине права.⁴³⁰ На овај начин одређени циљеви полицијских послова указује да су они директно у функцији остваривања јавне безбедности. По својој природи и карактеру они су претежно безбедносни и оперативностручни јер се при њиховом обављању најчешће примењују (особена) полицијска овлашћења. По начину обављања, одликује их конкретност и непосредност у поступању, односно пружање безбедносне заштите на месту догађаја (лицу места).⁴³¹ Обављање полицијских послова заснива се на начелима *професионализма, деполитизације, сарадње, економичности и ефикасности, законитости у раду и сразмерности у примени полицијских овлашћења*, као и других начела којима је уређено деловање органа државне управе, деловање државних службеника и поступање у управним стварима. У обављању полицијских послова дозвољено је примењивати само мере и средства принуде која су утврђена законом и којима се резултат постиже без или са што мање штетних последица по лице према коме се мере предузимају.⁴³²

Приликом обављања полицијских послова полицијски службеници у статусу овлашћених службених лица примењују *полицијске мере и радње* у складу са овим и другим законима. Полицијске мере и радње у смислу овог закона јесу: 1) заштита оштећених кривичним делом и других лица; 2) заштита података о идентитету; 3) полицијско опажање, опсервирање; 4) *посебне мере за обезбеђивање јавног реда*; 5) *снимање на јавним местима*; 6) полицијска помоћ у извршењима и поступцима вансудског намирења; 7) полиграфско испитивање; 8) пријем пријава

⁴²⁷ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 168.

⁴²⁸ *Исто*, чл. 207, ст. 1, тач. 12.

⁴²⁹ *Исто*, чл. 209, ст. 1, тач. 5.

⁴³⁰ *Исто*, чл. 31. У чл. 21, ст. 2 Устава Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 98/06) се наводи да „свако има право на једнаку законску заштиту“.

⁴³¹ Милетић, С.: *Коментар Закона о полицији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 45.

⁴³² Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 32.

о учињеном кривичном делу и прекршају; 9) трагање за лицима и предметима; 10) мере циљане потраге; 11) мере за отклањање непосредне опасности; 12) криминалистичко форензичка регистрација, узимање других узорака и криминалистичко форензичка вештачења и анализе; 13) јавно расписивање награде.⁴³³ На овај начин одређене мере и радње полиције не могу се разликовати од полицијских овлашћења, односно, није јасан критеријум на основу којих је направљена дистинкција. То се види из тога што су нека ранија полицијска овлашћења по ЗоП из 2005. године⁴³⁴ сада полицијске мере и радње.

У обављању полицијских послова полицијски службеници у статусу овлашћених службених лица примењују **полицијска овлашћења** утврђена овим и другим законом.⁴³⁵ Полицијска овлашћења јесу: 1) упозорење и наређење; 2) провера и утврђивање идентитета лица и идентификација предмета; 3) позивање; 4) довођење; 5) задржавање лица и привремено ограничење слободе кретања; 6) прикупљање обавештења; 7) привремено одузимање предмета; 8) преглед простора, објеката, документације и контрадиверзиони преглед; 9) заустављање и прегледање лица, предмета и саобраћајних средстава; 10) обезбеђење и преглед места догађаја; 11) употреба туђег саобраћајног средства и средства везе; 12) *утврђивање присуства алкохола и/или психоактивних супстанци*; 13) *вршење безбедносних провера*; 14) *пријем нађених ствари*; 15) употреба средстава принуде;⁴³⁶ 16) друга овлашћења предвиђена законом. Посебно означена овлашћења представљају новину уведену Законом из 2016. године. Међутим, морамо нагласити да списак полицијских овлашћења наведен методом енумерације чланом 64, није коначан. То је због тога што полицијски службеници у статусу ОСЛ примењују и овлашћења из Законика о кривичном поступку, Закона о прекршајима и др. У контексту односа полиције и приватног обезбеђења посебно је значајно овлашћење „вршење безбедносних провера“, због тога што полиција у складу са Законом о приватном обезбеђењу врши безбедносну проверу лица којем се издаје лиценца за вршење послова приватног обезбеђења. Начин примене наведених полицијских

⁴³³ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 47.

⁴³⁴ Види: Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, чл. 30, ст. 2.

⁴³⁵ Првенствено Закоником о кривичном поступку, Законом о прекршајима, Законом о јавном реду и миру и др.

⁴³⁶ Законом из 2016. године предвиђено је укупно 13 средстава принуде, што је за два више у односу на Закон из 2005. године. То су: 1) физичка снага; 2) *распршивач са надражујућим средством*; 3) *електромагнетна средства*; 4) службена палица; 5) средства за везивање; 6) специјална возила; 7) службени пси; 8) службени коњи; 9) средства за запречавање; 10) уређаји за избацивање млазева воде; 11) хемијска средства; 12) посебне врсте оружја и средстава; 13) ватрено оружје. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 105, ст. 1. Како предметни правилник није донет, није заокружен правни оквир па у пракси још увек нису почели да се употребљавају два новоустановљена средства (распршивачи са надражујућим средствима и електромагнетна средства).

овлашћења прописује министар.⁴³⁷ С обзиром да предметни правилник још увек није донет, на снази је и даље Правилник о полицијским овлашћењима из 2006. године.⁴³⁸

5.3.2.2. Правни оквир деловања приватног обезбеђења у Републици Србији

Као што смо раније могли видети, фирме које се баве пословима приватног обезбеђења, али и научна и стручна јавност су перманентно указивали на неопходност доношења системског закона из области приватне безбедности. Закон би представљао *conditio sine qua non* за превазилажења бројних проблема који су се до сада јављали у пракси. Један од главних задатак државе јесте и праћење стања у области безбедности, па тако и стања у области приватне безбедности. Правна неуређеност питања везаних за све специфичности обављања послова приватног обезбеђења доводила су до озбиљних проблема везаних, пре свега, за одсуство свеобухватне контроле од стране државе (првенствено МУП-а), непостојање потребних евиденција, нетранспарентност власничке структуре, злоупотребе овлашћења од стране појединих радника, везе са криминалним структурама и сл. Усвајањем Закона о приватном обезбеђењу (у даљем тексту: ЗоПО) 2013. године почело је стварање нормативних претпоставки за организовање и функционисање приватног обезбеђења као дела система приватне, јавне и националне безбедности.⁴³⁹ Уставни основ за доношење ЗоПП садржан је члану 97, тачка 4 Устава Републике Србије,⁴⁴⁰ којим је прописано да Република Србија, између осталог, „уређује и обезбеђује одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана“, као и Стратегије националне безбедности, у којој се поред државног предвиђа и постојање приватног система безбедности.

Закон уређује обавезно обезбеђење и заштиту обређених објеката, послове и рад правних и физичких лица у области приватног обезбеђења, услове за њихово лиценцирање, начин вршења послова и остваривање надзора над њиховим радом.⁴⁴¹ Према Закону, *услуге* приватног обезбеђења не спадају у полицијске и друге *послове* безбедности које врше органи државне управе. У складу са тим, правна лица и предузетници који имају лиценцу за вршење послова

⁴³⁷ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 64.

⁴³⁸ *Службени гласник РС*, бр. 54/06.

⁴³⁹ Стајић, Љ.; Радивојевић, Н.: *Закон о приватном обезбеђењу – стање и последице*, У: Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (главни и одговорни уредник Ранко Кеча), Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 174.

⁴⁴⁰ *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

⁴⁴¹ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 1.

приватног обезбеђења не могу вршити послове заштите лица и имовине који су у искључивој надлежности државних органа, нити примењивати оперативне методе и средства, односно оперативно-техничка средства и методе које ти органи примењују на основу посебних прописа. Такође, они не могу вршити послове посредовања у наплати потраживања.⁴⁴² На овај начин је направљена јасна граница надлежности између државних органа, првенствено полиције, који такође врше послове заштите лица и имовине. Тачније, приватном обезбеђењу је изричито забрањено да обавља послове (безбедности) који су у искључивој надлежности државних органа.

Управо наведени односи услуга-послови и разграничење надлежности приватног и јавног сектора безбедности представљају формалну слабост ЗоПО. Формална слабост законског решења је што се како наводи С. Милетић „мимо лексикологије и логике мешају услуге и послови“. Нпр. према чл. 3, ст. 1, тач. 20-22 ЗоПО физичка заштита је услуга, док техничка и физичко-техничка заштита то нису. Због тога сматра дискутабилном и одредбу у којој се наводи да „услуге приватног обезбеђења не спадају у полицијске и друге *послове* безбедности које врше органи државне управе“. Како није ни могуће да услуге приватног обезбеђења спадају у полицијске и друге државне послове, С. Милетић сматра да је уместо такве формулације требало императивном одредбом забранити правним лицима за приватно обезбеђење да врше полицијске послове и друге послове које врше државни органи управе, како то јасно произлази тек из казних одредаба чл. 76, ст. 1, тач. 1. Такође, разграничење између недржавних субјеката и државних органа јесте прецизно у делу који је заснован на искључивој надлежности државних органа, али није прецизно у делу који се заснива на врсти (природи и карактеру) и начину обављања послова заштите лица и имовине који су по природи ствари исти или слични. Другим речима, послови обезбеђења су по органском мерилу (у зависности од тога ко их врши) или послови недржавног субјекта или послови државног органа, док су по функционалном мерилу (садржини, начину вршења и др.) сродни послови. То наравно не значи да недржавни субјекти треба да примењују иста овлашћења као државни органи.⁴⁴³

Једна од главних замерки приликом доношења ЗоПО јесте то што је донет по хитном поступку. Уколико искључимо неопходност спровођења обавеза у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању, остаје нејасно зашто је један тако значајан закон, на који се чека још од 1993. године, морао да се донесе по хитном поступку и без одговарајуће јавне расправе.

⁴⁴² Закона о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 1, 2 и 7.

⁴⁴³ Милетић, С.: *Коментар Закона о приватном обезбеђењу*, Правни инструктор, број 57/2013, Параграф, 2013, стр. 4.

Ако је већ било неопходно што пре усвојити Закон (а свакако да јесте), нејасно је такође зашто онда у законском року нису донети и пратећи подзаконски акти, без којих сам Закон није могао да се имплементира у потпуности.⁴⁴⁴ То је довело и до тога да је примена закона два пута одлагана. На крају, сва правна лица и предузетници који на дан почетка примене Закона обављају делатност приватног обезбеђења морали су ускладити рад са одредбама Закона до 1. јануара 2017. године.⁴⁴⁵ Нормативним активностима Владе и МУП-а током 2015. и 2016. је (готово) заокружен нормативни оквир у области приватног обезбеђења, тако да је Закон коначно и почео да се примењује. У наставку ћемо се посебно осврнути на најзначајније аспекте Закона везане за: послове приватног обезбеђења, овлашћења службеника обезбеђења, обуку, лиценцирање и контролу и надзор који спроводи МУП (полиција).

Послови приватног обезбеђења

У послове приватног обезбеђења, спадају: 1) процена ризика у заштити лица, имовине и пословања; 2) заштита лица и имовине физичким и техничким средствима, као и послови одржавања реда на јавним скуповима, спортским приредбама и другим местима окупљања грађана у делу који није у надлежности МУП-а; 3) планирање, пројектовање и надзор над извођењем система техничке заштите, монтаже, пуштање у рад, одржавање система техничке заштите и обука корисника; 4) обезбеђење транспорта и преноса новца и вредносних пошљици у делу који није у надлежности МУП-а. При томе, правна лица и предузетници су дужни да обезбеде услове и средства за вршење наведених послова у складу са важећим стандардима и

⁴⁴⁴ Подсетимо, рок је био шест месеци од дана ступања на снагу ЗоПО. Тај рок је истекао 5. јуна 2014. године. Закона о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, чл. 85.

⁴⁴⁵ Првобитно је Законом било предвиђено да ће сва правна лица и предузетници морају ускладити свој рад са одредбама Закона у року од 18 месеци од дана ступања на снагу Закона (а то је 5. јун 2015. године). Физичка лица која су у време ступања на снагу овог закона запослена код правних лица која врше послове приватног обезбеђења у непрекидном трајању од најмање пет година могу наставити рад, а захтев за минималним стручним образовањем морају испунити у року од три године од дана ступања на снагу овог закона (5. децембар 2016. године). Остале услове прописане овим законом лица која на дан ступања на снагу закона врше послове обезбеђења морају испунити у року од 18 месеци од дана ступања на снагу Закона (5. јун 2015. године). Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, број 104/2013, чл. 86 и 88. Како су два предметна Правилника (о ближим условима које морају да испуне правна и физичка лица која ће спроводити стручне обуке и о програмима и начину спровођења обуке) донета тек 29. октобра 2014. године, било је нереално очекивати да се сва физичка и правна лица лиценцирају за нешто више од пола године. Због тога је, између осталог, Законом о изменама и допунама Закона о приватном обезбеђењу (*Службени гласник РС*, бр. 42/15) рок од „18 месеци“ из чланова 86 и 88 замењен са роком „до 1. јануара 2017. године“.

прописима којима се уређује област безбедности и здравља на раду.⁴⁴⁶ Суштинска слабост таксативног набрајања послова приватног обезбеђења предвиђена ЗоПО може довести до тога да се ван закона остану неки од безбедносних послова који би требало да се обављају у истом режиму. Та слабост ЗоПО је могла бити избегнута тако што би се се омогућило да се о поднетим захтевима, а у зависности од процене полиције, лиценцирање врши и за друге послове за које се под истим условима и истом поступку утврди да јесу безбедносни (тзв. резервна клаузула о посебној лиценци). Како исправно закључује С. Милетић, лиценца није само дозвола као што је то предвиђено ЗоПО, већ има и тржишну вредност. Она представља доказ о компетентности и испуњености минималних услова који гарантују одређени стандард услуге, због чега би реално било очекивати да би се временом повећао број захтева за добијање тих „посебних лиценци“.⁴⁴⁷

Наведени послови врше се на начин којим се не омета рад државних органа и не нарушава спокојство грађана. На овај начин је још једном потврђен „примат“ у раду државних органа, при чему нарочито треба имати у виду државне безбедносне организације (полицију, службе безбедности и др.). Не нарушавање спокојства грађана је уско везано са поштовањем принципа законитости и професионалности приликом пружања услуга корисницима. За разлику од државних безбедносних организација (полиције), основ за ангажовање (деловање) приватног обезбеђења јесте уговор. У ЗоПО се наводи да корисник услуга приватног обезбеђења може ангажовати правно лице или предузетника само на основу и у оквиру закљученог писаног уговора чија је садржина одређена ЗоПО,⁴⁴⁸ при чему се не могу ангажовати агенције које немају лиценцу.⁴⁴⁹

Закон је предвидео и обавезу правних лица и предузетника да обавештење о закључењу, анексу или раскиду уговора за физичку заштиту лица која се врши са оружјем и за пружање услуга видео надзора са архивирањем снимка,⁴⁵⁰ доставља се месно надлежној полицијској

⁴⁴⁶ Закона о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 6.

⁴⁴⁷ Милетић, С.: *Коментар Закона о приватном обезбеђењу*, Правни инструктор, број 57/2013, Параграф, стр. 4.

⁴⁴⁸ Уговор мора да садржи: 1) име и презиме, ЈМБГ и број личне карте потписника уговора; 2) јасно одређен предмет уговора; 3) начин вршења уговорених послова приватног обезбеђења (врста, категорија, уговорена овлашћења службеника обезбеђења); 4) број и место рада службеника обезбеђења по уговору, као и уговорено време пружања услуга у току дана; 5) врсту и количину ангажованог оружја и средстава; 6) датум почетка вршења услуга и време трајања уговора; 7) начин коришћења, врсту и степен тајности, рок чувања и употребе, као и мере заштите података произашлих из уговора и самог уговора. Закона о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 20, ст. 2.

⁴⁴⁹ Исто, чл. 19 и чл. 20, ст. 1 и 3.

⁴⁵⁰ Првобитна верзија Закона је није била ограничавајућа у овом погледу, тако да су обавезу достављања уговора полицији имали сва правна лица и предузетници невезано за послове које врше. Видети: Закона о приватном

управи,⁴⁵¹ у року од осам дана од дана настале промене. То обавештење мора да садржи: 1) назив и седиште правног лица или предузетника за приватно обезбеђење, име презиме, ЈМБГ и пребивалиште одговорног лица у правном лицу, код предузетника за приватно обезбеђење и корисника услуга; 2) јасно одређен предмет уговора; 3) начин вршења уговорених послова приватног обезбеђења (врста, категорија, уговорена овлашћења службеника обезбеђења, време покривености заштите и др.); 4) број службеника обезбеђења по уговору и локације радног распореда; 5) врсту и количину ангажованог оружја и средстава заштите; 6) датум почетка/прекида уговореног вршења услуга.⁴⁵² Наведени подаци могу полицији представљати значајан извор информација о броју ангажованих службеника, њиховом оружју и средствима која користе, објектима и простору који обезбеђују као и времену ангажовања. Уколико полиција ове податке не искористи за успостављање и развијање сарадње са приватним обезбеђењем, онда ће ове законске обавезе субјеката приватног обезбеђења остати само „мртво слово на папиру“.

С обзиром на широк дијапазон услуга које приватно обезбеђење пружа, разликују се и врсте послова приватног обезбеђења. С тим у вези, Закон је предвидео сведеће врсте (и начине вршења) послова:⁴⁵³ физичка заштита; обезбеђење са оружјем; техничка заштита, планирање, пројектовање, технички надзор, монтажа и одржавање система техничке заштите; обезбеђење транспорта новца, вредносних и других пошиљки; редарска служба; контролни центар и самозаштитна делатност.

Овлашћења службеника обезбеђења

Да би на адекватан начин вршили послове приватног обезбеђења, службеник обезбеђења је за време вршења послова физичке заштите овлашћен да: 1) изда упозорење или наређење лицу или забрани лицу улазак и боравак уштићеном објекту; 2) провери идентитет лица; 3) заустави и прегледа лице, предмете или превозно средство; 4) привремено одузме предмете; 5) привремено

обезбеђењу, *Службени гласник РС*, број 104/13, чл. 20, ст. 4. Наведене измене ће свакако „олакшати“ посао правним лицима и предузетницима и смањити претерано бирократизовање.

⁴⁵¹ Месно надлежна полицијска управа је она управа која је образована за подручје на чијој територији је пребивалиште (физичко лице) односно седиште (правног) лица које је корисник услуга. Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 20, ст. 13.

⁴⁵² *Исто*, чл. 20, ст. 11 и 12.

⁴⁵³ *Исто*, чл. 23-46.

задржи лице; б) употреби следећа средства принуде, под условима утврђеним овим законом, и то: средства за везивање, физичку снагу, гасни спреј, посебно дресиране псе, ватрено оружје).⁴⁵⁴

Наведена овлашћења се могу применити и употребити (средства принуде) само у штићеном објекту или простору, или ван штићеног објекта или простора када се врши обезбеђење транспорта и преноса новца и вредносних пошиљки, приликом патролирања или када се врши лично обезбеђење. Примена овлашћења⁴⁵⁵ мора бити сразмерна законитом циљу њихове употребе и извршена на начин којим се не вређа достојанство, углед, част или друго загарантовано људско право. Нико не сме бити подвргнут мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању. Приликом примене овлашћења, службеник обезбеђења треба да поступа на начин да се извршавање задатака постигне са најмањим штетним последицама. Уважавајући околности сваког случаја појединачно, службеник је дужан да приликом избора мера које ће применити, примени најпре ону која лицу најмање штети. Са применом мера се мора одмах престати чим престану разлози због којих су биле примењене или онда када се утврди да задатак на тај начин неће моћи да се изврши. Законом утврђена средства принуде не могу се употребљавати према лицима млађим од 14 година, очигледно болесним и изнемоглим лицима, тешким инвалидима и трудницама чија је трудноћа видљива или које упозоре да су трудне, осим ако неко од тих лица ватреним оружјем, оруђем или другим опасним предметом угрожава живот лица. За разлику од службеника обезбеђења, Редари не могу да употребљавају гасни спреј, средства за везивање, посебно дресиране псе и ватрено оружје, док сва остала овлашћења примењују у складу са овим законом.⁴⁵⁶ Наведеним законским одредбама о примени овлашћења се операционализује поштовање начела законитости, сразмерности, поступности и супсидијарности чије се поштовање захтева и приликом обављања полицијских послова. Такође, прави се разлика између службеника обезбеђења и редара.

Лиценцирање

У Републици Србији је, за разлику од неких других држава, предвиђено да послове приватног обезбеђења могу вршити правна лица, предузетници и физичка лица који имају лиценцу за вршење послова приватног обезбеђења, издату од стране МУП-а. Најновијим

⁴⁵⁴ Исто, чл. 46, ст. 1

⁴⁵⁵ Иако Закон наводи „мере“ а не „овлашћења“.

⁴⁵⁶ Исто, чл. 46, ст. 2, 4-7.

изменама и допунама ЗоПО из 2018. године, направљена је разлика између послова приватног обезбеђења и послова редарске службе. Па тако, послове редарске службе, могу вршити физичка лица која имају лиценцу МУП-а за вршење ових послова.⁴⁵⁷

Да би обављали послове приватног обезбеђења правна лица, предузетници и физичка лица морају испуњавати одређене услове (опште и посебне)⁴⁵⁸ за добијање лиценци, које издаје МУП. МУП може *правном лицу или предузетнику* издати следеће врсте лиценци: 1) Лиценцу за процену ризика у заштити лица, имовине и пословања; 2) Лиценцу за вршење послова физичко-техничке заштите без оружја; 2а) Лиценцу за вршење послова физичко-техничке заштите са оружјем; 3) Лиценцу за вршење послова обезбеђења транспорта и преноса новца и вредносних пошиљки; 4) Лиценцу за вршење послова планирања система техничке заштите; 5) Лиценцу за вршење послова пројектовања и надзора над извођењем система техничке заштите; 6) Лиценцу за вршење послова монтаже, пуштања у рад и одржавања система техничке заштите и обуке корисника; 7) Лиценцу за вршење послова самозаштитне делатности; 8) Лиценцу за вршење послова обезбеђења транспорта и преноса новца и вредносних пошиљки у обављању самозаштитне делатности.⁴⁵⁹

За вршење послова приватног обезбеђења *физичком лицу* МУП може издати:⁴⁶⁰

- 1) лиценцу за процену ризика у заштити лица, имовине и пословања;
- 2) лиценцу за вршење послова физичко-техничке заштите:

(1) лиценцу за вршење основних послова службеника обезбеђења – без оружја;

⁴⁵⁷ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 8.

⁴⁵⁸ *Општи услови за правна лица и предузетнике* су да: 1) су уписани у регистар привредних субјеката у Републици Србији, са шифром делатности приватног обезбеђења и услуге система обезбеђења; 2) имају акт о систематизацији радних места, са описом послова и овлашћењима запослених за свако радно место; 3) имају акт који ближе прописује изглед униформе коју носе службеници обезбеђења и изглед знака; 4) имају одговорно лице које поседује лиценцу за вршење послова приватног обезбеђења, која се издаје физичком лицу; 5) поседују пословни простор; 6) поседују посебан простор за смештај оружја и муниције, у складу са прописима о условима за смештај и чување оружја и заштиту од пожара, ако послове приватног обезбеђења обавља са оружјем; 7) имају сопствени или уговорени Контролни центар ако пружају услуге физичко-техничке заштите или обезбеђења транспорта и преноса новца и вредносних пошиљки. Посебни услови за права лица и предузетнике се тичу неопходног броја запослених лиценцираних службеника обезбеђења, као и посебног степена и врсте образовања када су у питању послови техничке заштите. *Општи услови за физичка лица* су да: 1) је држављанин Републике Србије; 2) има пријављено пребивалиште на територији Републике Србије; 3) је пунолетно; 4) има најмање средње образовање; 5) нема безбедносних сметњи; 6) је психофизички способно за вршење ових послова, што доказује лекарским уверењем или извештајем надлежне здравствене установе или уверењем да је здравствено способно за држање и ношење оружја ако послове обавља са оружјем, не старије од 60 дана у моменту подношења захтева; 7) је обучено за руковање ватреним оружјем, односно ако је одслужило војни рок са оружјем, ако послове врши са оружјем; 8) је савладало обуку у складу са овим законом; 9) има положен стручни испит у Министарству. *Исто*, чл. 10 и 12.

⁴⁵⁹ *Исто*, чл. 9.

⁴⁶⁰ *Исто*, чл. 11.

- (2) лиценцу за вршење основних послова службеника обезбеђења – са оружјем;
- 3) лиценцу за вршење послова техничке заштите:
 - (1) лиценцу за вршење послова планирања система техничке заштите;
 - (2) лиценцу за вршење послова пројектовање и надзор над извођењем система техничке заштите;
 - (3) лиценцу за вршење послова монтаже, пуштање у рад, одржавање система техничке заштите и обука корисника.

За вршење послова редарске службе физичком лицу МУП издаје Лиценцу за вршење послова редарске службе. У наставку ћемо се само кратко осврнути на законске услове за стицање лиценци за физичка лица.

Постојање услова за држављанство, пријављено пребивалиште на територији Републике Србије и пунолетство су потпуно оправдани разлози, при чему треба истаћи да ће се услов везан за држављанство можда у неком предстојећем периоду мењати усред европских интеграција и усаглашавања националног законодавства са законодавством Европске уније.

Услов везана за образовање је помало дискутабилан, нарочито у контексту зато што ЗоПО не препознаје различите нивое обуке за службенике обезбеђења који раде на извршилачким и на руководећим радним местима. Наиме, од делатности код које се очекује да у предстојећем периоду постане професија, није прихватљиво да и руководилац и извршилац имају исти ниво образовања, а то је како ЗоПО каже „најмање средње образовање“.

Непостојање безбедносних сметњи као услове настао је као резултат законодавне интервенције новембра 2018. године. Првобитна верзија ЗоПО (из 2013. године) је као услов предвиђала само вршење безбедносне провере за лица која аплицирају за лиценцу. Стручна јавност је износила одређене замерке, уважавајући упоредна искуства, које су се односиле на непостојање услова вазаног за кривичну осуђиваност. Сада је ЗоПО предвиђено да безбедносна сметња постоји у случају:⁴⁶¹ да је лице правноснажно осуђено осуђено за одређена кривична дела, ако му је изречена мера безбедности, ако је у последње четири године правносанжно кажњаван за одређене прекршаје или му је изречена заштитна мера, као и ако је на основу безбедносно-оперативне провере у месту пребивалишта, боравишта или месту рада утврђено да лице, својим понашањем, навикама и склоностима указује да ће представљати опасност за себе или друге и јавни ред и мир.

⁴⁶¹ Видети: *Исто*, чл. 12, ст. 2.

Постојање психофизичке способности као услова се доказује лекарским уверењем или извештајем здравствене установе или уверењем да је здравствено способан за држање и ношење оружја ако послове обавља са оружјем. При томе, уверење или извештај не смеју бити старији од 60 дана од момента подношење захтева. Наведене одредбе, које су такође настале изменама и допунама ЗоПО из 2018. године су уважиле критике упућена на првобитну верзију закона, у којима су фирмама непотребно наметани трошкови с обзиром да су биле у обавези да једном годишње подносе доказ (уверење) о психофизичкој способности својих радника.⁴⁶²

Полагање стручног испита свакако представља позитивну одредбу у погледу нужних услова за издавање лиценце. Међутим, оно што је ЗоПО пропустио да регулише јесте питање додатних (допунских, специјалистичких) обука, прилагођених специфичностима обављања појединих послова обезбеђење. Првенствено ЗоПО, а онда и подзаконским актима није регулисано питање периодичне провере обучености, накнадних и специјалистичких обука и сл., који би били услов за периодично обнављање појединих врста лиценци.⁴⁶³ На тај начин би се квалитет и квантитет знања и вештина годинама увећавао и унапређивао. У том смислу, нејасно је и зашто пратећим подзаконским актима бар није предвиђен и посебан програм обуке⁴⁶⁴ везана за извршилачка и руководећа радна места. Сигурно је да квантум знања, вештина, способности па и нивоа безбедносне културе код одговорних лица (руководилаца) мора бити много већи него код непосредних службеника приватног обезбеђења.⁴⁶⁵ Оно што је позитивно, јесте да је последњим измена и допунама ЗоПО из 2018. године законска материја постала материја везана за давање овлашћења привредним друштвима, предузетницима и школским установама које спроводе обуку (у даљем тексту: Центри за обуку).⁴⁶⁶

Стручни испит у МУП-у представља последњу фазу која треба да спречи да недовољно обучена лица добију лиценцу. О значају овог услова говори и Законска одредба у виду члана 14, става 1 на основу кога је донет Правилник о начину полагања стручног испита за вршење послова приватног обезбеђења, висини трошкова организовања и спровођења испита и садржини

⁴⁶² Видети: Стајић, Љ.; Мандић, Г.: *Неке контроверзе Закона о приватном обезбеђењу*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 2/2014, стр. 140-141.

⁴⁶³ Сигурно да временски период од пет година, након којег се лиценца обнавља као што је то предвиђено чл. 16, ст. 1 Закона, не може бити исти за све врсте лиценци.

⁴⁶⁴ Види: Правилник о програмима и начину спровођења обуке за вршење послова приватног обезбеђења, *Службени гласник РС*, број 117/2014, чл. 2, ст. 1 и Прилоге уз Правилник.

⁴⁶⁵ Видети: Radivojević, N.: *Safety Culture in the Private Security Sector*, In: *Twenty Years of Human Security: Theoretical Foundation and Practical Applications*, Faculty of Security Studies, Beograd, pp. 129-139.

⁴⁶⁶ Закон приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/2013, 42/2015 и 87/18, чл. 13.

и начину вођења евиденција.⁴⁶⁷ Према овом Правилнику, кандидат који је прошао стручну обуку у складу са Правилником о програмима и начину спровођења обуке за вршење послова приватног обезбеђења има право полагања испита ради стицања лиценце. Стручни испит се полаже пред Комисијом коју решењем образује министар унутрашњих послова. Овде је занимљиво направити паралелу у погледу услова за чланове Комисије и услова које треба да испуне предавачи и инструктори који спроводе стручну обуку. Наиме, Правилник о ближим условима које морају да испуне правна и физичка лица за спровођење стручне обуке за вршење послова приватног обезбеђења,⁴⁶⁸ између осталог, предвиђено је да ангажовани предавачи морају имати најмање пет година радног искуства на пословима који су у вези са програмском целином,⁴⁶⁹ док остаје нејасно зашто овог услова у погледу година радног искуства код чланова Комисије нема.⁴⁷⁰

Када су у питању посебни услови, сматрамо погрешном и одредбу чл. 12, ст. 4, којом се лицу које има одговарајућу степен и врсту стручног образовања и најмање три године радног искуства на пословима овлашћеног полицијског службеника, безбедносно-обавештајним пословима, пословима професионалног припадника Војске Србије и пословима извршења кривичних и прекршајних санкција, издаје лиценца без обавезе да похађања обуке за вршење послова приватног обезбеђења. Поставља се и питање како ће то лице положити стручни испит уколико није прошло одговарајућу обуку, као и где и када су се поменута лица едуковала за неке од предвиђених врста лиценци, јер поједини послови које су неки од њих раније обављали скоро да немају никаквих додирних тачака са неким од послова приватног обезбеђења. У неким земљама Европске уније припадницима поменутих државних институција је оправдано законом забрањено да одређени временски период раде на пословима приватног обезбеђења, односно приватне безбедности.⁴⁷¹ На овај начин су те државе заштитиле себе од одлива кадрова у профитабилнији сектор и уједно заштитиле струку приватне безбедности тиме што се онемогућава лицима која нису прошла одговарајућу обуку да аплицирају за неку од лиценци.⁴⁷²

⁴⁶⁷ *Службени гласник РС*, бр. 28/15.

⁴⁶⁸ *Службени гласник РС*, бр. 117/14.

⁴⁶⁹ *Исто*, чл. 2, ст. 1, тач. 2, чл. 2, ст. 2, тач. 5 и чл. 2, ст. 3, тач. 2.

⁴⁷⁰ Правилник о начину полагања стручног испита за вршење послова приватног обезбеђења, висини трошкова организовања и спровођења испита и садржини и начину вођења евиденција, *Службени гласник РС*, бр. 28/15, чл. 7.

⁴⁷¹ Као што смо видели, у Француској припадник приватне безбедности не може бити лице које је током последњих пет година био припадник полиције.

⁴⁷² Стајић, Љ.; Мандић, Г.: *Неке контроверзе Закона о приватном обезбеђењу*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 2/2014, стр. 143.

За разлику од претходног, оно што је позитивно, а везано је за исту законску одредбу, јесте што је законодавац препознао лица која су завршила средњу школу (образовни профил техничар обезбеђења или техничар безбедности) као и лица која имају високо образовање на студијама првог степена из области безбедности и ослободио их обавезне обуке.

Сам поступка издавања лиценце спада у управни поступак. Захтев за издавање лиценце се подноси МУП-у преко месно надлежне полицијске управе (она управа образована за подручје на чијој се територији налази седиште правног лица или предузетника, односно пребивалиште подносиоца захтева). О захтеву се одлучује решењем. Решењем се такође одлучује и приликом одузимања лиценце правном лицу и предузетнику за приватно обезбеђење, овлашћења Центрима за обуку и лиценце физичком лицу. На наведена решења се може изјавити жалба МУП-у, која не одлаже извршење решења.⁴⁷³

Контрола и надзор приватног обезбеђења

Једна од основних карактеристика сектора приватног обезбеђења јесте могућност примене овлашћења и мера којима може доћи до повреде људских права и слобода. Давање такве могућности захтева од сваког демократски уређеног друштва да контролише те носиоце примене силе.

Најпре треба указати на појмовно разрешење термина *контрола* и *надзор*, где је контрола процес *ex post facto*, а надзор поступак надгледања текућих активности. Уколико пођемо од наведеног, можемо рећи да контрола сектора приватног обезбеђења представља скуп активности вршилаца контроле (који могу бити унутар или ван сектора), који на основу позитивне законске регулативе, међусобно уговорених обавеза или интерних процедура утврђују степен усаглашености или одступања метода и резултата рада приватног обезбеђења са законима, преузетим обавезама или интерним процедурама. На основу резултата контроле вршилац контроле, у зависности од природе односа са предузећем које пружа услуге безбедности, доноси одређене закључке, налаже мере или предузима друге активности како би методе и резултате рада предузећа за обезбеђење довео у оквире предвиђене законом или другим актима.⁴⁷⁴

⁴⁷³ Закон приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/2013, 42/2015 и 87/18, чл. 15-17.

⁴⁷⁴ Стајић, Љ.: *Контрола приватног сектора безбедности у Републици Србији*, у: Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (главни и одговорни уредник Ранко Кеча), Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2013, стр. 196.

МУП као спољашни вршилац контроле приликом процеса лиценцирања контролише испуњеност општих и посебних услова за издавање лиценци за вршење послова правним лицима, предузетницима и физичким лицима. Службеник обезбеђења који носи оружје мора код себе имати налог за ношење службеног оружја и на захтев овлашћеног лица МУП-а мора дати на увид оружје и налог.⁴⁷⁵ Овде се сад поставља питање ко је „овлашћено лице МУП-а“, да ли је то „овлашћени полицијски службеник“⁴⁷⁶ или било који други полицијски службеник. Можда одговор на наведено питање можемо наћи у одредби чл. 71, ст. 8, где се наводи да „контролу службеника обезбеђења и редара могу вршити униформисани полицијски службеници Министарства у погледу ношења униформе, опреме, оружја и муниције, поседовања легитимације и начина примене овлашћења, о чему сачињавају извештај“. Поставља се и питање оправданости ове одредбе, а нарочито чињенице да су у питању „униформисани полицијски службеници“, значи и припадници саобраћајне полиције, као и припадници специјалних јединица.

Надзор приватног обезбеђења врши МУП и надлежне инспекцијске службе у складу са утврђеним делокругом. МУП врши надзор испуњености услова и начина обављања делатности, примену овлашћења и вођење евиденција у складу са овим законом и спровођење прописа о држању и ношењу оружја приватног обезбеђења. Овлашћени полицијски службеник у вршењу надзора над спровођењем ЗоПО, има право и дужност да проверава услове и начин обављања делатности, примену овлашћења, вођење евиденција, начин чувања и ношења ватреног оружја, као и да, по потреби, спроводи и друге радње којима се остварује непосредан и ненајављен увид у вршење послова приватног обезбеђења. О спроведеном надзору сачињава записник, по правилу у службеним просторијама МУП-а најкасније у року од три дана од дана завршеног надзора.⁴⁷⁷

Надзирани субјект дужан је да полицијском службенику омогући вршење надзора, стави на располагање одговарајућу документацију и пружи све потребне податке и обавештења. У току надзора овлашћени полицијски службеници могу, уз потврду, привремено одузети пословне

⁴⁷⁵ Закон приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/2013, 42/2015 и 87/18, чл. 26, ст. 2.

⁴⁷⁶ Терминолошка одредба „овлашћени полицијски службеник“ изазива одређене нејасноће. Видели смо да полицијске послове обављају полицијски службеници, и то: овлашћена службена лица и лица на посебним дужностима. Уколико је интенција законодаваца била да укаже да ће одређене послове надзора над применом ЗоПО вршити полицијски службеници који ће припадати посебној организационој јединици унутар Дирекције полиције, онда је то требало и прецизирати у члану 3, у којем се дефинишу појмови који се користе у Закону. Видети: Стајић, Љ.; Мандић, Г.: *Неке контроверзе Закона о приватном обезбеђењу*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 2/2014, стр. 146 – 147.

⁴⁷⁷ Закон приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/2013, 42/2015 и 87/18, чл. 70 и чл. 71, ст. 1 – 3.

књиге, евиденције, другу документацију, видео снимке или друге исправе, до окончања поступка надзора. Ако надзирани орган у остављеном року није отклонио надзором утврђене неправилности и недостатке који су унети у записник о обављеном надзору, решењем ће се наложити мере и одредити рок за њихово отклањање.⁴⁷⁸

Овлашћени полицијски службеник ће решењем забранити надзираном субјекту обављање делатности или обуке приватног обезбеђења у периоду до 60 дана ако делатност врши без лиценце или овлашћења. Надзирани субјекат коме је привремено забрањено обављање делатности може наставити са њиховим обављањем ако се у контролном надзору утврди да је отклонио неправилности и недостатке.⁴⁷⁹ Током надзора, овлашћени полицијски службеници Министарства могу лице које поседује лиценцу која се за обављање послова приватног обезбеђења издаје физичком лицу, да упути на лекарски преглед, ако се оправдано посумња да више не испуњава психофизичке услове за вршење послова.⁴⁸⁰

5.4. Модели односа полиције и приватног обезбеђења

Раст приватног обезбеђења у последњих неколико деценија отворио је бројна питања, међу која спадају и утврђивање модела односа са полицијом. Сагледавањем међусобних односа у развијеним земљама можемо уочити да међусобне односе карактеришу: преношење у надлежност приватног обезбеђења оних послова за које је била надлежна полиција, прелазак запослених из једног сектора у други, иступање полиције на тржишту безбедносних услуга као и заједничке активности на плану остваривања јавне и националне безбедности.

Утврђивање јасне и прецизне природе ових односа предмет је интересовања бројних наука, па тако ово питање можемо посматрати из више аспеката: правног, безбедносног, политичког, организационог и економског. Питање правне природе је везано за правни режим тих односа, односно регулисања јасних и прецизних граница њихове надлежности, права, обавеза и одговорности. Безбедносни аспекти теже утврђивању доприноса међусобних односа у остваривању јавне безбедности, односно који од модела односа кроз превентивно и репресивно деловање (не)доводи до тога. Политички аспект полази од утврђивања јасног политичког опредељења носилаца власти о месту и улози приватног обезбеђења у друштву и држави. Од тог

⁴⁷⁸ Исто, чл. 71, ст. 4 и 7 и чл. 72, ст. 1.

⁴⁷⁹ Исто, чл. 72, ст. 3 и 4.

⁴⁸⁰ Исто, чл. 73.

опредељења у великој мери зависи и правни оквир приватног обезбеђења и полиције. Организациони аспекти полазе од утврђивања јасних координационих механизма уколико се ти односи могу описати као односи сарадње. На крају, економски аспекти међусобних односа полазе од утврђивања економске оправданости неког од модела односа, првенствено конкуренције и сарадње.

Полиција као орган државне управе и део извршне власти има одређена, посебна овлашћења. У већини држава које су се, као и Република Србија, определиле за посебно законодавство из области приватног обезбеђења може се апстраховати начело да је државна (јавна) полиција одговорна за стање јавне безбедности у држави, тако да је приватно обезбеђење једна деривативна, изведена делатност која је мање-више зависна и подложна (државној) полицији. У складу са овим начелом, у нашој држави је преовлађујући став да су делатности приватног обезбеђења у целини у „зони одговорности“ државне полиције односно МУП-а.⁴⁸¹ Тај став је већински и у анализираним развијеним земљама, па чак и у англосаксонским земљама које последњих двадесетак година значајну пажњу посвећују подизању нивоа стандарда у области приватног обезбеђења како би помогли државним органима у борби против тероризма и других облика угрожавања. Све државе задржавају одређене видове контроле и надзора (издавање и одузимање лиценци, спровођење обавезних или специјалистичких обука и др.), а нарочита пажња се посвећује координацији и усаглашавања заједничких активности.

Иако полиција и приватно обезбеђење имају различита овлашћења, постоји и много додирних тачака, односно много тога што се може сматрати заједничким. То је пре свега чињеница да и један и други сектор пружају безбедносне услуге уз све разлике које се при томе јављају. Дакле, приватни сектор безбедности иако су му овлашћења рестриктивна, даје свој допринос повећању укупног нивоа безбедности у држави. Неопходно је уважити чињеницу да у приватном обезбеђењу данас има много више запослених него што је то случај са полицијом. Због бројности, али и приметне знатно боље техничке опремљености и специјализације у поједним областима, као и знатно веће територијалне присутности неопходно је развијати односе сарадње. Та сарадња се углавном одвија у оквирима њихове надлежности и овлашћења која ови субјекти могу примењивати у одређеним ситуацијама. Сарадња се може остваривати на

⁴⁸¹ Милетић, С.; Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 370.

иницијативу било које стране али и по захтеву полиције када је овлашћена да интервенише и да примени одговарајуће мере а нарочито ако је дошло до угрожавања лица и имовине.⁴⁸²

Најзначајнија функција, односно улога приватног обезбеђења у друштву јесте превенција криминалитета и то полако почиње да бива јасно како највишим носиоцима власти, тако и полицијским функционерима⁴⁸³ у појединим државама. Добро координиран и усклађен рад полиције и приватне безбедности може довести до ефективне полицијске (јавне и приватне) превенције криминалитета. У савременим условим постаје јасно да делатност приватног обезбеђења данас није само „продавање безбедности“, него и едукација људи о томе како се могу заштитити. Због тога ова важна улога чини приватно обезбеђење природним савезником полиције.⁴⁸⁴ Томе у прилог говоре искуства развијених земаља у којима постоје заједничке активности полиције и приватног обезбеђења на плану превенције (заједничке патроле, размена информација, размена опреме и средстава, заједничке обуке, састанци у оквиру локалних координационих тела и сл.).

За разлику од развијених земаља, код нас се односи полиције и приватног обезбеђења још увек не доживљавају као партнерски, иако се од приватног обезбеђења очекује да буде конструктивни и интегрални део система безбедности. Сарадње полиције и приватног обезбеђења упркос усвојеним законима није институционализована, због чега се она остварује спорадично, од случаја до случаја, у зависности од конкретне ситуације и личних односа пре свега руководиоца у једном и другом субјекту. Уважавајући страна и домаћа искуства у погледу класификације модела односа између полиције и приватног обезбеђења, можемо рећи да се као најпрепознатљивији модели односа наводе следећи модели: 1) независност; 2) конкуренција; 3) субординација; 4) комплементарност (допуњавање); 5) сарадња и 6) партнерство.⁴⁸⁵

⁴⁸² Јовичић, Д.; Пилиповић, В.: *Детективска делатност*, Факултет за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатић“, Нови Сад, 2013, стр. 201.

⁴⁸³ Канадски професор Филип Стенинг (*Philip Stennig*) је указао на типологију реакције канадске полиције на процес раста сектора приватног обезбеђења. Та реакције је везана за седам фаза прилагођавања том процесу. То су следеће фазе: 1) порицање; 2) невољно признање; 3) конкуренција и отворено непријатељство; 4) позив за већу контролу; 5) узајамно неповерење и амбивалентност; 6) активно партнерство; 7) равноправно партнерство. Преузето из: Reisig, D. M.; Kane, J. R.: *Police and Policing*, Oxford University Press, New York, 2014, p. 583.

⁴⁸⁴ Стајић, Љ.; Лукић, Т.: *Право приватне безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 8.

⁴⁸⁵ Упоредити: Кесић, З.: *Приватни сектор у контроли криминалитета*, Досије студио, Београд, 2009, стр. 70.

5.4.1. Независност

У прилог моделу независности једног сектора од другог најчешће се наводе разлике које међу њима постоје. Као четири основне разлике између полиције и приватног сектора безбедности наводе се: 1) финансијска оријентација; 2) послодавац; 3) обављање специфичне функције и 4) правом одређене надлежности/овлашћења.⁴⁸⁶ За разлику од полиције која се финансира из буџета, приватни сектор је профитно оријентисан и послује по правилима тржишта. Из наведеног произлази да је приватни сектор усмерен ка заштити појединаца, њихове имовине или пословања, док је са друге стране, полиција више усмерена ка заштити јавног интереса и општег добра. Због тога су правом тачно разграничене надлежности и овлашћења полицијских службеника и службеника обезбеђења, како не би дошло до могућности злоупотребе.

Упркос постојању сличних активности којима се оба сектора баве, међу њима ипак постоје одређене разлике везане за тежиште и начин рада. Као најважније разлике наводе се: приватни сектор своје пословање за разлику од полиције заснива на комерцијалној основи; приватни сектор је првенствено оријентисан ка физичкој и техничкој заштити материјалне имовине, док је полиција окренута ка заштити и нематеријалне имовине, јавном реду и миру, кривичним истрагама и безбедности у саобраћају; полицијске активности су првенствено окренуте ка претњама (учиниоцима кажњивих дела), док је приватни сектор окренут ка имовини (приватном власништву); приватни сектор је одговоран својим приватним послодавцима, који може бити и неки државни орган, док је полиција одговорна извршној власти и појединим независним телима као што је Омбудсман и сл.; овлашћења полиције (укључујући средства принуде) су много шира у односу на приватни сектор.⁴⁸⁷ Наведене разлике указују на различиту усмереност, одговорност и улогу два сектора и оне не утичу на њихову егзистенцију.

Претходно потврђује и истраживање које је 2006. и 2007. године спроведено у Словенији. Истраживање је показало да су полицијски послови углавном повезани са давањем информација грађанима (због чега полицијски службеници тврде да превише времена проводе са неklasичним нерепресивним полицијским пословима), кривичним истрагама и хапшењем учинилаца кривичних дела и сарадњом са представницима локалних заједница. Са друге стране, улога

⁴⁸⁶ Hess, M. K.: *Introduction to Private Security*, Fifth Edition, Wadsworth, Cengage Learning, 2009, p. 70.

⁴⁸⁷ Swanton, B.: *Police & Private Security: Possible Directions*, Australian Institute of Criminology, No. 42, February 1993, p. 2.

службеника обезбеђења је углавном везана за општи надзор (физичка и техничка заштита), а мање за давање информација грађанима. Оваква подела рада је логична и правно условљена.⁴⁸⁸

Што се тиче стања у Републици Србији, а у вези са моделом независности два сектора, битно је споменути друштвено-политичке, социјалне и економске прилике у којима се приватни сектор безбедности развијао у последњих 20 године. Грађански рат на простору Босне и Херцеговине, санкције Уједињених нација уведене Савезној Републици Југославији довели су до енормног пораста сиве и црне економије. Пошто послови у сивој економији нису уживали заштиту државних органа, отворила се могућност ангажовања приватног обезбеђења, које је такође пословало у сивој зони, значи независно од државе и полиције. Постојале су озбиљне индиције да су се неке од тада основаних фирми за приватно обезбеђење бавиле криминалним активностима или су биле у вези са криминалним организацијама.⁴⁸⁹

Ови односи се пре доношења ЗоПО нису могли описати ни као сарадња ни као конкуренција. У стварности, ови системи постоје паралелно, једни поред других. С времена на време, од случаја до случаја, на терену су успостављани одређени односи које можемо назвати сарадњом (најчешће у виду размене података и ресурса током текућих операција). Међутим, ти облици сарадње су зависили од персоналних односа између руководећих људи у полицији и агенцијама за приватно обезбеђење. Полицијска култура често утиче на то да полицијски службеници мисле о себи и својој служби као о јединим који су у крајњој линији одговорни за безбедност. У складу с тим, агенције за приватно обезбеђење нису третиране као партнери. Из ове позиције „сарадња“ се схвата као једносмерна улица – агенције за приватно обезбеђење, грађани и субјекти помажу полицији у решавању оних проблема које, као приоритете, утврђују и дефинишу полицијски менаџери.⁴⁹⁰ Чак ни доношење ЗоП из 2005. и 2016. године, није ништа променило с обзиром да законодавац није експлицитно препознао приватно обезбеђење као партнера са којим полиција треба да сарађује.

Досадашња реакција и понашање полиције показују да она тежи да задржи улогу основног субјекта јавне безбедности, што она свакако јесте и биће, док се приватно обезбеђење доживљава као ривал и конкуренција. Начин на који јавност перципира приватно обезбеђење у великој мери

⁴⁸⁸ Soltar, A.; Meško, G.: *The relationship between the Public and Private Security Sectors in Slovenia – from Coexistence towards Partnership*, Varstvoslovje, Year 11, no. 2, 2009, p. 280.

⁴⁸⁹ Петровић, П.: *Особености приватизације безбедности у Србији*, у: Приватне безбедносне компаније – пријатељ или претња?, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2008, стр. 45-50.

⁴⁹⁰ Давидовић, Д.; Кешетовић, Ж.: *Професионализација и партнерство јавног и приватног сектора безбедности у Србији – претпоставке и препреке*, Наука-безбедност-полиција, број 3, 2007, стр. 27-29.

утиче на успостаљање поверења грађана а онда и полиције у сектор и његову улогу у заштити појединаца, корпорација и њихове имовине и пословања. У прилог формирања негативног става јавности⁴⁹¹ у односу на сектор приватног обезбеђења у Србији говоре и примери из праксе који су за сваку осуду. Честе су ситуације да се као „обезбеђење“ у ноћним клубовима јављају лица са полицијских потерница, лица са криминалном прошлошћу, па чак и полицијски службеници чије понашање је често доводило до угрожавања грађана (у виду лаких и тешких телесних повреда, па чак и убиства).

Реакција државе у погледу правног регулисања приватне безбедности је изостала читавих двадесет година. Ово је довело да апсурдне ситуације, у којој је социјална пракса приватне безбедности ишла испред социјалне регулације (у смислу норми и легислативе).⁴⁹² То значи да је приватно обезбеђење само, независно од државе, регулисало своје пословање. Овоме у прилог говори и оснивање Удружења за приватно обезбеђење при Привредној комори Србије чији је првенствени циљ био промоција фирми за приватно обезбеђење као и заштита њихових интереса. Удружење је крајем 2010. године донело и Кодекс професионалне етике приватног обезбеђења. У циљу успостављања одређених критеријума у погледу пружања одређених услуга безбедности, Удружење је прихватило бројне стандарде из области безбедности које је усвојила Европска конфедерација служби безбедности⁴⁹³ (*Confederation of European Security Services - CoESS*).

Полазећи од претходно наведеног, можемо рећи да према моделу независности (несарадње) полиција и агенције за приватно обезбеђење егзистирају паралелно једно поред другог, без било какве међусобне интеракције. То би практично значило да оба сектора имају тачно утврђене надлежности, односно скуп послова које обављају, и то на начин да се искључује свака могућност њиховог међусобног контакта у обављању послова. Хипотетички је могуће

⁴⁹¹ Занимљиво је истраживање које је 2010. године спроведено у Холандији, које је показало да грађани претежно имају позитиван став према сектору приватног обезбеђења. Наиме 45% испитаника је свој контакт са службеницима обезбеђења оценило као позитивно, 37% је било неутрално а 18% је имало негативан став; 57% је понашање службеника обезбеђења оценило као „уљудно/учтиво“, 26% као „неутрално“ и 16% као „непристојно/безобразно; 31% се сложило да су „службеници обезбеђења добро обучени“, 39% је било неутрано а 30% се није сложило са тим; 33% се сложило да су „службеници обезбеђења, у начелу, способни да се носе са компликованим ситуацијама“, 44% је било неутрално а 22% се није сложило са тим; 33% се у сложило да су „службеници обезбеђења у начелу искрени“, 53% је било неутрално а 13% се није сложило са тим; 41% се сложило са изјавом: „Осећам се безбедним када у близини видим службеника обезбеђења“, 28% је било неутрално а 31% се није сложило са тим; 53% се сложило са тим су „службеници обезбеђења у начелу од помоћи“, 28% је било неутрално, а 19% се није сложило; 12% се сложило са тим да су „послови обезбеђења добро плаћени“, 42% је било неутрално а 46% се није сложило. Prenzler, T.: *Outsourcing of Policing Tasks: Scope and Prospects*, Australian Research Council Centre for Excellence in Policing and Security, January 2013, p. 20.

⁴⁹² Давидивић, Д.; Кешетовић, Ж.: *Професионализација и партнерство јавног и приватног сектора безбедности у Србији – претпоставке и препреке*, Наука-безбедност-полиција, број 3/2007, стр. 26.

⁴⁹³ Видети: <https://www.coess.org/>

замислити овакву ситуацију, али у пракси је она неодржива, тако да можемо говорити о апсолутној и релативној независности. Иако у свету постоји тренд ка специјализацији и подели рада између два сектора, у смислу да се агенције за приватно обезбеђење оријентише на превенцију а полиције на репресију, немогуће је избећи ситуације да полиција и агенције сарађују.

5.4.2. Конкуренција

Као главни правци развоја у приватном обезбеђењу наводе се: приватизација, одговорност, професионализација и доминација технологије (технологизација).⁴⁹⁴ Процес „приватизације“ послова безбедности је нужно довео до преклапања надлежности полиције и приватног обезбеђења, а самим тим и међусобне конкуренције. На овај начин оба сектора виде себе и своју надлежност као јединствену и ексклузивну, а не као подсистем једног већег система. Полиција је често на приватно обезбеђење гледала као на одвојено и инфериорно занимање, које представља претњу за њихов (полицијски) статус.⁴⁹⁵

Са друге стране, полиција у намери да поврати своје раније позиције сад иступа на тржишту услуга безбедности. Полиција заузима став да свако ко има извесну комерцијалну добит од полицијског ангажовања, то треба и да плати.⁴⁹⁶ Примера ради, донесени су прописи којима се новчано кажњавају компаније које пружају услуге електронске заштите путем алармних система, у случају да полиција реагује на лажне аларме више од одређеног броја (Француска, САД). Такође, почињу да се наплаћују накнаде за пружање услуга обезбеђења на концертима, професионалним спортским манифестацијама и разним фестивалима. У неким градовима САД-а и Велике Британије су се чак предузећа удружила и ангажовала додатне полицијске патроле у циљу подизања нивоа безбедности.⁴⁹⁷

Јавна власт се налази у процесу трансформације из бирократизованог државног апарата у јавни сервис. Кључна тачка разлике између јавног и приватног сектора јесте профит. Државни субјекти безбедности имају законом прописану надлежност у сфери заштите лица и имовине.

⁴⁹⁴ Stenning, P.: *Private policing – Some Recent Myths, Developments and Trends*. In: *Private Sector and Community Involvement in the Criminal Justice System*, D. Biles & J. Vernon (eds.). Canberra: Australian Institute of Criminology, 1994, p. 150-153.

⁴⁹⁵ Swanton, B.: *Police & Private Security: Possible Directions*, Australian Institute of Criminology, No. 42, February 1993, p. 6.

⁴⁹⁶ Видели смо да у САД-у полиција не само што на комерцијалној основи пружа услуге безбедност, већ омогућава и својим службеницима да буду ангажовани као службеници приватног обезбеђења (тзв. *moonlighting*).

⁴⁹⁷ Bayley, H. D.; Shearing, D. C.: *The Future of Policing*, *Law & Society Review*, Vol. 30, No. 3, 1996, pp. 589-590.

Међутим, када се пређе на терен факултативног поступања државних органа тешко је наћи одговарајућа мерила плаћања по учинку. Због тога полиција не сме да делује по тржишним принципима, јер би тиме угрозила тржишну утакмицу у којој би представљала привилегованог ривала у односу на оне даваоце услуга који плаћају порез. Чини се да је излаз у поверавању дела јавних послова приватном сектору, у исто време када се ова делатност све више децентрализује и полицијске надлежности преносе на локалну самоуправу или регионалну управу. Другим речима, економски интерес и профит је главни мотиватор превентивног поступања.⁴⁹⁸

У Републици Србији и даље, упркос усвојеној Стратегији националне безбедности и ЗоПО, постоји однос конкуренције. Као кључни разлози за то наводе се питања политизације, спроводођење обуке, нелојална конкуренција и процес ангажовања бивших и актуелних полицијских службеника у приватном обезбеђењу. Проблем политизације је један од проблема у раду полиције, а онда посредно и у раду приватног обезбеђења. Нису ретке ситуације да се као посредници у пружању услуге безбедности на тржишту јављају бивши или садашњи припадници полиције, који своје раније остварене (оперативне или политичке) везе сада користе ради остваривања повољнијих позиција на тржишту.

Што се тиче спровођења обуке, ЗоПО је предвиђена могућност да ту обуку спроведу МУП или одређено правно или физичко лице по одобрењу МУП-а. Због тога још од раније у стручној и научној јавности постоји озбиљна забринутост због могућности да политичке елите злоупотребе ову ситуацију и да у циљу стварања још једног извора финансирања својих активности, почну да лобирају да се одобрења (лиценце) за вршење обуке издају разним „експертским групама“, „образовним центрима“ или неким другим формама организовања присталица.⁴⁹⁹ Ово питање је иначе било једно од кључних тачака спотицања између МУП-а и струковних удружења из области приватног обезбеђења приликом израде нацрта закона.

На конкурентске односе утиче и нелојална конкуренција, која је системски и економски условљена.⁵⁰⁰ Системски нелојалну конкуренцију приватном обезбеђењу представља МУП којем је дозвољено да комерцијализује неке своје услуге, чиме се приватно обезбеђење може довести у неравноправну конкурентску позицију на тржишту. Наиме, између осталог, Правилником о

⁴⁹⁸ Keković, Z.; Savić, S.; Komazec, N.; Milošević, M.; Jovanović, D.: *Procena rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja*, Centar za analizu rizika i upravljanje krizama, Beograd, 2011, str. 87.

⁴⁹⁹ Давидовић, Д.; Кешетовић, Ж.: *Професионализација и партнерство јавног и приватног сектора безбедности у Србији – претпоставке и препреке*, Наука-безбедност-полиција, број 3/2007, стр. 25.

⁵⁰⁰ Милошевић, М.: *Утицај тржишта на приватни сектор безбедности*, у: *Приватне безбедносне компаније – пријатељ или претња?* Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2008, стр. 62 и 63.

врстама услуга чијим пружањем МУП може да остварује допунска средства⁵⁰¹ је предвиђено да МУП може остварити допунска средства пружањем следећих услуга: службена пратња и транспорт опасних материја, оружја, новца, хартија од вредности, племенитих метала и других драгоцености, уметничких и других предмета и добара од значаја за Републику, за потребе Народне банке Србије, пословних банака, установа и других организација и других правних лица; обезбеђивање спортских сусрета и других јавних манифестација у складу са законом, ангажовање службених животиња, ватрогасних возила, бродова, справа, уређаја и друге опреме, уз посебно одобрење министра унутрашњих послова (чл. 2, ст. 1, тач. 3, 4 и 7). При томе, полицијски службеници приликом пружања ових услуга поступају као овлашћена службена лица полиције представљајући директну конкуренцију приватном обезбеђењу. Узимајући у обзир актуелно стање у полицији, можемо поставити питање да ли МУП има капацитета (људских и техничких) да може да пружи наведене услуге.

Полиција на основу Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама⁵⁰² може са организатором приредбе да закључи уговор о обављању одређених послова обезбеђења спортске приредбе и спровођења одређених мера за спречавање насиља и недоличног понашања гледалаца, који не спадају у редовне послове одржавања јавног реда и мира (чл. 19). При томе, нејасно је који то послови „не спадају у редовне послове одржавања јавног реда и мира“ и који је критеријум за њихово утврђивање. Увидом у званичне податке МУП-а о оствареним приходима од обезбеђења спортских културних и других манифестација за 2016. и 2017. годину, видимо да се тај износ креће око осам милиона динара, што је значајно мање од рецимо остварених прихода од пратње новца за исти период (око 60 милиона динара).⁵⁰³

Економски моменат је други елемент нелојалне конкуренције. На тржишту се могу појавити агенције које претежно запошљавају бивше или пензионисане припадника полиције, због чега на тендерима могу цену својих услуга нудити испод економски исплативе цене рада. То је због тога што им пружање услуга безбедности представља додатни извор прихода, поред редовног посла или пензије. Ово свакако не доприноси професионализацији сектора приватног обезбеђења и успостаљању поверења и сарадње са полицијом. Овај проблем су неке државе

⁵⁰¹ *Службени гласник РС*, бр. 64/06, 71/07, 14/08, 8/13 и 119/14, Уредба о висини накнада за услуге које пружа Министарство унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 126/14, 90/15 и 8016, чл. 4, 5 и 8 и Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 244, ст. 2.

⁵⁰² *Службени гласник РС*, бр. 7/03, 101/05 – др. закон, 90/07, 72/09 - др. закон, 111/09, 104/13 - др. закон и 87/18.

⁵⁰³ *Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије*, Београд, децембар 2018, стр. 161 – 162.

(Француска) решиле на начин да су законом предвиделе одређени временски период (пет година) који треба да протекне како би бивши или пензионисани припадници полиције могли да се баве пословима приватног обезбеђења.

Такође, у ранијим излагањима смо видели да ЗоП нису јасно и прецизно одредио делатности које су неспојиве са обављањем полицијске функције. С обзиром да је приватном обезбеђењу ЗоПО експлицитно забрањено да врши послове који су у надлежности државних органа (полиције), било је за очекивати да такве одредбе буду и у ЗоП, односно да се полицијским службеницима забрани да ван радног времена раде као службеници приватног обезбеђења.

Тренд преласка припадника полиције у сектор приватног обезбеђења је највише условљен финансијским моментом и он је код нас највише био заступљен средином деведесетих година, када су зараде у приватним агенцијама била и до неколико десетина пута већа од плате у полицији. Тај тренд данас није толико заступљен из простог разлога зато што су просечне плате у приватном сектору готово дупло мање од примања у полицији.

5.4.3. Субординација

Принцип субординације је један од основних принципа рада полиције. Субординација у систему менаџмента у полицији подразумева: 1) право, дужност и одговорност надређеног да самостално и у складу са прописима одлучује, одређује задатке и издаје наређења подређеним менаџерима и јединицама; 2) дужности и одговорност подређених да законите одлуке, задатке и наређења надређених изврше безусловно, тачно и на време. Субординацијом се на овај начин изражава однос надређени – подређени у погледу додељивања и извршавања наређивања. Ипак, субординацију не треба разумети као неограничено овлашћење надређеног које искључује ангажованост, иницијативу и стваралаштво подређених. Па тако, субординација укључује и: 1) ограниченост права надређених на наређивање; 2) изузетке од дужности подређених да изврше наређење; 3) право и дужност подређених да послове из своје надлежности обављају независно од наређења и 4) право подређених да иницијативама и предлозима учествују у доношењу одлука на вишем нивоу.⁵⁰⁴

⁵⁰⁴ Стевановић, О.: *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко – полицијска академија, Београд, 2016, стр. 312 и 313.

Пресликано на модел односа полиције и приватног обезбеђења, надређени је полиција, а подређени приватно обезбеђење. Како је приватно обезбеђење настало процесом „приватизације“ послова безбедности, што ће рећи да је настало деривативним путем и зато као такво мора бити под неприкосновеним правом и одговорношћу државе (полиције). То значи да полиција, са једне стране одређује задатке и издаје наређења приватном обезбеђењу, док је приватно обезбеђење са друге стране дужно да одређене задатке и наређења изврши. Овај модел односа је увек регулисан правом, а највише се огледа у ситуацијама издавања и одузимања лиценци, инспекцијском надзору, обавези подношења извештаја о употреби средстава принуде, предузимања одређених криминалистичких радњи и мера до доласка полиције и сл. Ово је један екстреман вид модела односа између полиције и приватног обезбеђења и као такав се у апсолутном облику не примењује ни у једној држави.

Посматрајући стање у Републици Србији, пример овог односа смо могли видети у одредби чл. 42, ст. 3 првобитне верзије ЗоПО⁵⁰⁵ према којој је редар имао обавезу да поступа по наређењу овлашћеног полицијског службеника у складу са Планом обезбеђења јавног скупа. Оваквим решењем је по мишљењу неких аутора нарушено јединство, субординација и ланац руковођења обезбеђењем јавног скупа јер би редар требало да наређења и налоге о свом раду добија од свог претпостављеног, односно од одговорног лица које руководи редарском службом, а не од овлашћеног полицијског службеника.⁵⁰⁶ Последњим изменама и допунама ЗоПО ова одредба је уклоњена, што сматрамо оправданим.

Подређеност приватног обезбеђења можемо видети и у одредбама ЗоПО које уређују обаљање послова обезбеђења са оружјем. У члану 27 је предвиђено да је „службеник обезбеђења ван *штићеног објекта* дужан да поступи по наређењу полицијског службеника, осим у случајевима када би тим поступањем извршио кривично дело“. Нејасно је зашто је било потребе да се посебно издвоји да ће службеник обезбеђења „ван штићеног објекта“ поступити по наређењу полицијског службеника. Овако, може се закључити да унутар објекта који се штити службеник обезбеђења не мора да поступи по наређењу полицијског службеника. Боље би било да је Законодавац прецизирао која су то наређења која се могу издати. Законодавац је у претходном члану 26, ставу 2 децидно предвидео да „службеник обезбеђења који носи оружје мора код себе имати налог за ношење службеног оружја и, на захтев овлашћеног лица

⁵⁰⁵ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13.

⁵⁰⁶ Стајић, Љ.; Мандић, Ј. Г.: *Неке контроверзе Закона о приватном обезбеђењу*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 2/2014, стр. 147.

Министарства, дати на увид оружје и налог“, и због тога сматрамо да синтагму „ван штићеног објекта“ из члана 27 треба или избацити или заменити синтагмом „приликом вршења послова обезбеђења са оружјем“.⁵⁰⁷

Још бољи пример у којем се може видети подређеност приватног обезбеђења јесте однос између два сектора који произлази из одредби Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама.⁵⁰⁸ Наиме, овим законом су надлежности редарске службе одређене прилично детаљно. Законом је такође предвиђена обавезна сарадња организатора спортске приредбе са полицијом, која се *de facto* своди на спровођење наређења које редарској служби издаје полиција. То се види из чл. 9, ст. 1, на основу кога је организатор дужан да остварује сарадњу са МУП-ом, ради *спровођења мера и налога* који се односе на одржавање јавног реда и мира. Логично је да ће ове мере и налоге наложити полиција.

У случају спортске приредбе повећаног ризика, организатор је дужан да поступа по налозима МУП-а (чл. 11, ст. 1, тач. 4). МУП у овом случају може да наложи предузимање свих потребних мера за спречавање насиља и недоличног понашања, а нарочито да организатору наложи отклањање недостатака спортског објекта или пропуста у организацији посебно ако се ради о недостацима уоченим током одржавања спортске приредбе, а који у значајној мери могу угрозити безбедност учесника приредбе (чл. 17, ст. 1, тач. 2). У случају да организатор не поступи по налозима МУП-а, МУП може забранити одржавање спортске приредбе (чл. 17, ст. 3).

5.4.4. Комплементарност

Суштина овог модела јесте да, упркос постојању јасних разлика у погледу надлежности и овлашћења, постоји могућност међусобног допуњавања приликом вршења одређених делатности. Овај модел одражава међусобно поштовање, разумевање, уважавање између субјеката и представља прву фазу ка успостављању ефикасне и ефективне сарадње.

Делегирањем, односно препуштањем одређених послова сектору приватног обезбеђења од стране полиције држава тежи растерећењу полиције у погледу спречавања појединих „периферних“ или „блажих“ облика угрожавања. Међутим, преношење одређених послова не лишава полицију одговорности за остваривање безбедности, већ упућује на неопходност

⁵⁰⁷ Стајић, Љ.; Радивојевић, Н.: *Закон о приватном обезбеђењу – стање и последице*, у: Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (главни и одговорни уредник Ранко Кеча), Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 178.

⁵⁰⁸ *Службени гласник РС*, бр. 37/03, 101/05-др. закон, 90/07, 72/09-др. закон, 111/09, 104/13-др. закон и 87/18.

сарадње, координације активности са приватним обезбеђењем. Видели смо да у многим градовима развијених земаља полиција послове обезбеђења јавних скупова, спортских приредби, судова, музеја, градских кућа, аеродрома препустила сектору приватног обезбеђења. Прихваћен је концепт по коме су власници приватне имовине сами одговорни за њихову заштиту, све док не дође до извршења кривичних дела, када ступа надлежност (локалне) полиције. Такође, истраге у вези појединих кривичних дела као што су ситна дела крађе, злоупотребе кредитних картица и лажних чекова, сада су у надлежности приватног сектора безбедности. Самосталним обављањем наведених послова приватно обезбеђење допуњује рад полиције. На овај начин приватно обезбеђење све више бива укључено у превенцију криминала, док полиција своју пажњу више усмерава ка тежим облицима криминалитета.⁵⁰⁹ Са друге стране, треба рећи и да полиција у одређеним случајевима може и мора да пружи помоћ приватном обезбеђењу. То су случајеви када престаје надлежност приватног обезбеђења или када околности ситуације превазилазе могућности адекватног реаговања службеника приватног обезбеђења.

Упркос још увек постојећим спорадичним неразумевањима међусобних улога, које воде ка истом циљу, полиција и приватно обезбеђење су почели да раде заједно. Може се очекивати да ће се у будућности све више појављивати области у којима ће оба сектора заједно бити ангажована, нарочито зато што друштво препознаје корист којој оба сектора заједно могу да допринесу. Томе ће свакако допринети и даље развијање метода заједничког деловања.⁵¹⁰

5.4.5. Сарадња

Идеја овог модела се састоји у пружању подршке коју приватно обезбеђење пружа полицији и обрнуто, чиме се оснажују међусобне снаге.⁵¹¹ Као таква, сарадња подразумева различите облике и области сарадње и предвиђена је у прописима као један од основних принципа рада како полиције тако и приватног обезбеђења. Упркос до сада споменутим разликама између два сектора, њихове мисије се поклапају, и чак можемо рећи да су често уско повезане. Успешност у остваривању њихових основних функција свакако може бити унапређена успостављањем сарадње, која ће обострано бити иницирана. На ту сарадњу су оба сектора и

⁵⁰⁹ Fischer, J. R.; Halibozek, E.; Green, G.: *Introduction to Security*, Eighth Edition, Elsevier Inc., 2008, pp. 61-62.

⁵¹⁰ Hess, M. K.: *Introduction to Private Security*, Fifth Edition, Wadsworth, Cengage Learning, 2009, p. 74.

⁵¹¹ Кесић, З.: *Приватни сектор у контроли криминалитета*, Досије студио, Београд, 2009, стр. 73.

упућена због перманентних и брзих промена у погледу савремених безбедносних проблема. Због тога успостављање ефективне и ефикасне сарадње може скратити време неопходно за реаговање.

Сарадња подразумева међусобну интеракцију и пружање подршке између агенција за обезбеђење и полиције у превенцији криминалитета. Та сарадња треба да буде организована и перманентна, а највише се заснива на благовременој размени информација. Полиција често, вршећи своју превентивну и репресивну функцију, може доћи до одређених сазнања у погледу угрожености одређених лица, имовине или пословања компанија. Такође, полиција може утврдити одређене пропусте у обезбеђењу одређених компанија, о чему ће обавестити руководиоце у агенцијама за приватно обезбеђење и уједно им пружити помоћ у њиховом отклањању. Поред ових превентивних активности, сарадња се заснива и у репресивном домену у ситуацијама након извршења одређених кривичних дела (хватање учинилаца, обезбеђење лица места, пружање релевантних информација од значаја за расветљавање дела, сведочење на суду и сл.), након проглашења ванредних ситуација и др.

Сарадња између полиције и приватног обезбеђења је настала еволутивним путем унапређења међусобних односа, има дугу историју и није увек била на нивоу као што је то данас. При томе, првенствено мислимо на развијене западне земље у којима постоји дуга традиција сарадње. Сматра се да је недостатак сарадње између два сектора у виду размене информација довео до терористичког напада са трагичним последицама 11. септембра 2001. године. Овај догађај је још једном истакао у први план неопходност тешње и интензивније сарадње, нарочито уколико се узме у обзир да приватно обезбеђење данас обезбеђује већину оних објеката и система који чине националну критичну инфраструктуру. Чак су и Уједињене нације промовисале сарадњу два сектора као начин за решавање проблема који постоје у погледу недостатка припадника полиције и неједнакости између два сектора.⁵¹²

Области у којима сарађују полиција и приватно обезбеђења су различити од државе до државе. Према истраживању спроведеном у Словенији, сарадња два сектора се највише одвија у следећим областима: обезбеђење јавних скупова (нпр. фудбалске утакмице, друге спортске манифестације, концерти, митинзи, сајмови); транспорт новца; преузимање извршилаца кривичних дела; заједничко ангажовање приликом активирања алармних система и размена

⁵¹² Prenzler, T.: *Outsourcing of Policing Tasks: Scope and Prospects*, Australian Research Council Centre for Excellence in Policing and Security, January 2013, p. 24.

информација. Подаци указују на то да је сарадња првенствено везана за тактички и оперативни ниво, док сарадња на стратешком нивоу није документована.⁵¹³

Уважавајући позитивна искуства развијених земаља, можемо рећи да су области у којима је такође могуће остварити сарадњу везане за следеће активности: формирање заједничких база података; организовање заједничких обука и тренинга; заједничко иницирање доношења нових и измене постојећих прописа из области деловања; реализација заједничких пројеката везаних за превенцију криминалитета (спречавање насиља на спортским приредбама, у школи и сл.); заштита критичне инфраструктуре, доношење планова заједничког деловања у кризним ситуацијама (земљотреси, пожари, поплаве, техничко-технолошки акциденти и сл.) и др.

Што се тиче институционализоване сарадње полиције и приватног обезбеђења у Републици Србији, она није регулисана ни ЗоП ни ЗоПО. Једини институционални вид сарадње може се видети у формирању Стручног савета за унапређење приватног обезбеђења и јавно приватног партнерства у сектору безбедности. ЗоПО је чл. 75 овластио министра унутрашњих послова да, у складу са прописима којима се уређује државна управа, решењем оснује посебну радну групу – Стручни савет за унапређење приватног обезбеђења и јавно приватног партнерства у сектору безбедности. Циљ овог Савета је остваривање сарадње МУП-а са удружењима правних лица и предузетника за послове приватног обезбеђења и службеника обезбеђења и праћење области приватног обезбеђења и подношење иницијатива за унапређење обављања послова у тој области у складу са новим стандардима. Предвиђено је да ће регистрована удружења правних лица и предузетника и службеника обезбеђења, из реда својих чланова предложити министру кандидата за члана Стручног савета. Наведене законске одредбе упућују на то да је овде у питању стратешка сарадња с обзиром да састав Савета чине највиши представници МУП-а, Удружења за приватно обезбеђење и Привредне коморе. Сва остала питања рада Савета су уређена решењем министра и Пословником о раду који усваја сам Савет.

Што се тиче ЗоП, осврнућемо се на нешто садржајније одредбе ЗоП из 2005. године у односу на ЗоП из 2016. године. ЗоП из 2005. године предвиђао је могућност да ради остваривања међусобне сарадње, односно партнерства, министар унутрашњих послова може споразумно са државним органима и недржавним субјектима да доноси одређене акте о сарадњи и оснива координациона тела од значаја за спречавање и откривање деликата и њихових учинилаца и за

⁵¹³ Soltar, A.; Meško, G.: *The relationship between the Public and Private Security Sectors in Slovenia – from Coexistence towards Partnership*, Varstvoslovje, Year 11, no. 2, 2009, pp. 281 – 282.

остваривање других безбедносних циљева.⁵¹⁴ Како нису експлицитно наведени, можемо само индиректно закључити да се ради и о субјектима из области приватног обезбеђења с обзиром да спадају у групу недржавних субјеката, као и да је њихова функција спречавање деликата.

5.4.6. Партнерство

Модел партнерства је посебно уочљив у развијеним земљама као што су Сједињене Америчке Државе, Канада, Велика Британија, Немачка, Француска и друге. То не треба да чуди из разлога што су то земље са дугом традицијом пословања приватног обезбеђења. Еволуцијом односа између два сектора дошло се до тога да се данас полиција у великој мери ослања на приватно обезбеђење као кредибилног партнера. Немогућност државе и полиције да спречи терористички напад 11. септембра 2001. године је још једном у први план ставила приватно обезбеђење као и неопходност даљег развијања партнерских односа. Поред наведених безбедносних проблема везаних за пораст терористичких напада и организованог криминала, као разлози за успостављање партнерских односа наводе се и стални притисци на полицију у виду повећања захтева за новим услугама безбедности. То је захтевало изналажење нових модела рада како би се одржала ефикасност, која је била угрожена смањивањем јавне потрошње. Удруживање које ће бити засновано на заједничким циљевима и интересима ће омогућити да се ефикасније искористе расположиви ресурси и уједно ће се превазићи недостаци који постоје на обе стране.

Полазну основу за партнерство представља јасно одређивање места и улоге приватне безбедности у друштву. Поред тога што представља значајну индустријску (привредну) грану, приватна безбедност је и важан сегмент националне безбедности. Циљ приватне безбедности, исто као и јавне, јесте заштита лица, предузећа и њихове имовине. Оно што их разликује јесу различити интереси. Полиција тежи остваривању јавног интереса, а приватно обезбеђење пре свега остваривању приватног интереса (односно остваривању профита). Због тога кажемо да ће успешност оба сектора у спровођењу својих функција у будућности највише зависити од уважавања међусобних интереса. На први поглед антагонистички интереси (остваривање безбедности и остваривање профита) могу бити „помирени“ управо путем јавно-приватног партнерства. Спречавање дуплирања посла, размена информација, рационално коришћење постојећег људства и материјалних средстава доводи и до економске оправданости партнерства (свако профитира у окружењу у којем је успостављено оптимално стање безбедности).

⁵¹⁴ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 63/09 – одлука УС и 92/11, чл. 188.

Под (јавно-приватним) партнерством се подразумева постојање кооперативног споразума између јавних (локалних, регионалних или државних) и приватних актера који се удружују (размена људских и материјалних ресурса) како би остварили заједничке интересе и циљеве, при чему постоји договорен степен равноправности актера и јасна расподела надлежности и одговорности. Уважавајући искуства развијених земаља, а у циљу посматрања ЈПП у области јавне безбедности, можемо га посматрати у ширем и у ужем смислу. ЈПП у области јавне безбедности у ширем смислу обухвата широк круг јавних и приватних актера који учествују у остваривању јавне безбедности. У питању су државни, регионални (покрајински) и локални органи власти, полиција, јавне установе (школе, домови здравља, социјалне службе и др.), компаније, удружења грађана, приватно обезбеђење и др. Са друге стране, ЈПП у области јавне безбедности у ужем смислу би чинили искључиво полиција, као носилац система јавне безбедности и приватно обезбеђење, као овлашћен, посебно обучен и опремљен субјект приватног сектора који обављањем својих послова директно доприноси остваривању јавне безбедности.

Партнерство полиције и приватног обезбеђења можемо посматрати на плану извршавања безбедносних послова и на плану унапређења међусобног рада. На плану стручно безбедносних послова партнерство начелно можемо посматрати из три угла. Први полази од тога да у одређеним областима сарадње приватно обезбеђење делује као полиција, али заједно са полицијом. Овакво решење је присутно у развијеним западним земљама, а код нас још увек не. При томе, службеник приватног обезбеђења има сва овлашћења као и полицијски службеник. То би били случајеви тежег угрожавања јавне безбедности (случајеви проглашења ванредне ситуације, угрожавања критичне инфраструктуре, мигрантска криза, деловање у оквиру помоћне полиције и др.). Овај вид сарадње, с обзиром да обухвата могућност употребе полицијских овлашћења (а самим тим и могућност повреде људских права и слобода) мора бити предмет јасне и прецизне законске регулативе.

Други вид сарадње би обухватао заједничке активности, које су координисане, при чему се и једна и друга страна крећу у границама својих законом утврђених надлежности. Ту се првенствено подразумева заједничко деловање приликом обезбеђења јавних скупова, спортских приредби, обезбеђења транспорта вредносних пошиљки и сл. И на крају, трећи вид сарадње би обухватао ситуације у којима приватно обезбеђење пружа услуге полицији. Тачније, полиција би се на тржишту јављала као корисник услуга које пружају агенције за приватно обезбеђење, било

да се ради о услугама физичког обезбеђења одређених објеката полиције или њихове техничке заштите. Оправданост ове могућности је пре свега економске природе.

Из наведеног видимо да партнерство представља један посебан, виши ниво сарадње. Модел партнерства представља и продубљенији вид сарадње између полиције и приватног обезбеђења који покушава да „помири“ стално присутне и спорадичне антагонистичке ставове који међу њима постоје. Због тога кажемо да ће успешност оба сектора у спровођењу својих функција у будућности највише зависити од успостављања партнерских односа. За разлику од сарадње, партнерски односи се успостављају за много дужи временски период и подразумевају изразиту блискост, једнакост и уважавање између партнера. Оно по чему се партнерство као модел односа још разликује од „обичне“ сарадње јесу области у којима се сарађује, као и сам интензитет сарадње. Када је у питању равноправност партнера, треба нагласити да оба сектора не могу бити равноправни у свим областима у којима сарађују, што је пре свега везано за чињеницу да је полиција специфичан орган државне управе. То се између осталог огледа и у односима успостављеним по питању издавања и одузимања лиценци, контроле и надзора. Међутим, то никако не сме да утиче на оно што је неопходно учинити, а то је пуна интеграција приватног обезбеђења у систем јавне, а онда и националне безбедности. На крају, партнерство полиције и приватног обезбеђења се може дефинисати као планска, организована, координисана, стална и на праву заснована сарадња, која је резултат међусобног уважавања и разумевања посебности у погледу места и улоге у остваривању јавне безбедности.

Модел партнерства полиције и приватног обезбеђења подразумева претходну испуњеност одређених услова, како би се на најбољи начин искористиле његове предности. Уважавајући све претходно речено, као битни предуслови за спровођење овог модела у пракси наводе се:

- узајамно поштовање, поверење и разумевање међусобних улога у остваривању јавне безбедности;
- подизање нивоа професионалности код партнера;
- разграничење послова који су у надлежности јавног и приватног сектора кроз креирање модела рада којим би се прецизирале границе надлежности;
- одређивање обима и врсте послова који би могли бити пренети из једног сектора у други;
- дефинисање места и улоге сектора приватног обезбеђења у спречавању и сузбијању појединих облика криминалитета;

- руководиоци у оба сектора би требало да формализују своју посвећеност развијању партнерства;
- прецизирање области у којима је неопходна координација рада;
- прецизирање предуслова за унапређење сарадње у поступању у појединим ситуацијама;
- организовање извођења специјализованих обука у којима ће учествовати представници оба сектора а који ће се финансирати из заједничког фонда;
- формирање Савета који ће чинити представници оба сектора, чији ће задатак бити да надгледа имплементацију постојећих прописа и усвојених споразума неопходних са развијање партнерства;
- промовисање развоја локалног партнерства;
- доношење правног оквира који ће уређивати и омогућити претходно наведено.⁵¹⁵

5.5. Облици сарадње полиције и приватног обезбеђења

Уважавајући претходно наведене моделе међусобних односа, уколико бисмо желели да извршимо научну класификацију облика сарадње полиције и приватног обезбеђења, она би изгледала овако:

I. У односу на форму којом је сарадња успостављена:

1. Формална (успостављена на основу утврђене правне форме – закона, уговора, споразума о сарадњи и сл.); формална сарадња постоји приликом спровођења поступка лиценцирања и поступка контроле и надзора приватног обезбеђења од стране полиције.
2. Неформална или факултативна (зависи од руководећих људи у полицији и приватном обезбеђењу, односно њихове перцепције оправданости и корисности партнерских односа).

II. Према директности успостављања сарадње:

1. Непосредна (конкретна сарадња у различитим областима: размена информација, заједничке обуке и сл.);
2. Посредна (успостављена преко неког трећег субјекта, нпр. организатора скупа приликом обезбеђења јавног окупљања).

⁵¹⁵ Видети: Кесић, З.: *Приватни сектор у контроли криминалитета*, Досије студио, Београд, 2009, стр. 75 и Hess, M. K.: *Introduction to Private Security*, Fifth Edition, Wadsworth, Cengage Learning, 2009, p. 86.

- III. С обзиром на послове (сврху сарадње):
 - 1. Сарадња на плану обављања безбедносних (оперативно-стручних) послова;
 - 2. Сарадња на плану унапређења рада.
- IV. С обзиром на ниво сарадње:
 - 1. Стратешка сарадња (сарадња у оквиру Савета за унапређење приватног обезбеђења и ЈПП у сектору безбедности);
 - 2. Координирајућа сарадња (сарадња која се успоставља у оквиру ППУ);
 - 3. Оперативна сарадња (конкретна сарадња на терену приликом обављања одређених послова).
- V. С обзиром на временски период у којем се сарадња успоставља:
 - 1. Ad hoc сарадња (само за одређени случај, догађај, радњу, посао који су краћег временског периода);
 - 2. Средњорочна (до годину дана);
 - 3. Дугорочна сарадња (пет и више година).
- VI. Према територији на којој се сарадња успоставља:
 - 1. Локална сарадња;
 - 2. Регионална сарадња;
 - 3. Сарадња на националном нивоу.
- VII. У односу на степен повезаности између субјеката:
 - 1. (Проста) сарадња;
 - 2. Партнерство.
- VIII. У односу на модел односа који их повезује:
 - 1. Вертикална (субординирајућа);
 - 2. Хоризонтална;
 - 3. Комбинована.

5.6. Области сарадње полиције и приватног обезбеђења

5.6.1. Размена информација

За сваку (безбедносну) организацију је кључно да располаже благовременим и поузданим информацијама, како би могла да обавља своје редовне послове. Због тога се и каже да су највреднија добра сваке организације људство (кадрови), имовина и подаци, односно

информације којима располаже. Човек у оквиру сваке организације своју активност свесно усмерава ка циљу који жели постићи, користећи се при том разним врстама сазнања. Анализом, обрадом и употребом сазнања/податка, податак добија нову квалитативну вредност, односно постаје информација. Обрадом података од стране корисника јесте процес којим податак постаје информација.⁵¹⁶ Због тога се информација може одредити као „одређена количина обавештења, података и ставова, који носе неку поруку у којима се иницира нека акције, а које су повезане са спољним или унутрашњим окружењем“.⁵¹⁷ Такође, информација се може одредити и као „садржај о одређеном догађају, појму, збивању, процесу који отклања неку неодређеност и на тај начин увећава сазнање, и увек се креће од обавештенијег субјекта ка примаоцу нижег нивоа обавештености“.⁵¹⁸

Једна од основних карактеристика система безбедности (па и јавних и приватних безбедносних организација схваћених као систем) јесте отвореност,⁵¹⁹ односно својство система да свакодневно прикупља велики број података и информација. Од тих података и информација често зависи и ефикасност и ефективност самог система. Техника која подразумева систематско уочавање, прикупљање, обраду и коришћење безбедносних података у функцији предвиђања (процењивања) будућих промена у окружењу и самој безбедносној организацији представља посебну функцију безбедносног менаџмента која се назива праћење. За безбедносне организације су посебно значајни они безбедносни подаци који имају карактер индикатора, као и подаци који говоре о тенденцијама у безбедносним стањима, појавама и догађајима.⁵²⁰ На основу прикупљених и обрађених података, који као што смо видели постају информација, могуће је вршити планирање и одлучивање у погледу извршавања одређених полицијских послова (нпр. делатности полиције на безбедносном сектору).

Свака информација за корисника мора имати употребну вредност. Вредност информације се процењује на основу резултата који се помоћу ње могу остварити. Због тога различити корисници могу имати различиту корист од исте информације. Корисност информације зависи од личног искуства и знања корисника, постојања претходних информација, тренутка у којем је

⁵¹⁶ Мандић, Г.; Путник, Н.; Милошевић, М.: *Заштита података и социјални инжењеринг – правни, организациони и безбедносни аспекти*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2017, стр. 20.

⁵¹⁷ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 203.

⁵¹⁸ Мандић, Г.; Путник, Н.; Милошевић, М.: *нав. дело*, стр. 21.

⁵¹⁹ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 44.

⁵²⁰ Стевановић, О.; Стајић, Љ.: *Безбедносни менаџмент*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 183.

информација примљена, могућности да се она искористи, као и окружења у којем се налази корисник. Полазећи од наведеног, може се рећи да употребљивост сваке информације зависи у првом реду од њене: актуелности, тачности, поузданости, трајности, расположивости и тога колико задовољава потребе корисника.⁵²¹

Употребна вредност информације у полицији мора бити у вези са сврхом полицијског посла. Због тога треба правити разлику између тзв. полицијских информација које су предмет криминалистичко-обавештајне делатности и свих осталих информација са којима се полицијски службеници сусрећу у свакодневном раду. Полицијске информације се могу одредити као информације које су потребне за обављање полицијских послова (полицијску сврху).⁵²² Полицијска сврха је код нас одређена ЗоП приликом одређења полицијских послова.

ЗоП је предвиђено да полиција у обављању полицијских послова примењује полицијско обавештајни модел, који представља начин управљања полицијским пословима заснован на криминалистичко-обавештајним информацијама (стратешка и оперативне процене јавне безбедности,⁵²³ профил безбедносног проблема, профил безбедносно интересантног лица/групе и других аналитичких производа) које представљају основ за доношење одлука у обављању полицијских послова. Криминалистичко обавештајне информације представљају основ за дефинисање приоритета, стратешких и оперативних циљева у обављању полицијских послова, као и за доношење одговарајућих одлука о планираним полицијским пословима и акцијама, уз рационално ангажовање људских и материјално-техничких ресурса.⁵²⁴

Оно што је приметно јесте да се у полицијским прописима нигде експлицитно не спомиње неопходност размене информација са сектором приватног обезбеђења. Основни разлог за укључивање сектора приватног обезбеђења у формирање ланца прикупљања информација заснива се на чињеници да „када више људи знају шта да посматрају и како да своја запажања пријаве полицијским организацијама, већа је вероватноћа прикупљања информација које се могу користити да се спрече злочини“.⁵²⁵ Приватно обезбеђење по функцији коју има у друштву, броју

⁵²¹ Мандић, Г.; Путник, Н.; Милошевић, М.: *нав. дело*, стр. 22 и 23.

⁵²² Шебек, В.: *Криминалистичко-обавештајни модели организације полиције у контроли криминалитета*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2014, стр. 182.

⁵²³ МУП је 2017. године донео Стратешку процену јавне безбедности. Доступно на: <http://www.mup.gov.rs>, 20. август 2018. године.

⁵²⁴ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 34 и Правилник о начину обављања појединачних полицијских послова, *Службени гласник РС*, бр. 63/18 и 72/18, чл. 2.

⁵²⁵ Шебек, В.: *Криминалистичко-обавештајни модели организације полиције у контроли криминалитета*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2014, стр. 132 и 133.

људства, територији коју покрива може представљати значајног партнера полицији на плану прикупљања информација. Због тога полиција треба да преузме иницијативу у погледу укључивања приватног обезбеђења у процес прикупљања информација. Са друге стране, полиција исто тако треба да размењује информације са приватним обезбеђењем, првенствено оних везаних за потенцијалне опасности по лица, имовину и пословање клијената којима приватно обезбеђење пружа услуге. Које ће то конкретно информације бити зависи од конкретног случаја, као и „захтева“ које приватно обезбеђење постави пред полицију.

ЗоПО је предвиђено неколико случајева у којима приватно обезбеђење има обавезу да обавештава полицију или уступи одређене податке. Једна од њих је обавеза уступања архивских снимака у случају када је објекат или простор заштићен видео надзором. Наиме, „када се послови заштите објекта или простора који се користе за јавну употребу врше уз употребу уређаја за снимање слике, правно лице и предузетник за приватно обезбеђење дужни су да на видљивом месту истакну обавештење да је објекат или простор заштићен видео обезбеђењем, а корисник услуга је обавезан да то прихвати и архивирани снимке чува најмање 30 дана и да их, на захтев, стави на увид овлашћеном полицијском службенику.“⁵²⁶ Како је наведеном одредбом предвиђено да снимци стављају на увид овлашћеном полицијском службенику, видимо да је у питању контрола коју полиција спроводи и да она није директно у вези са оперативним радом полиције. Поставља се питање који би други разлог (сем контроле) био повод за стављање снимака на увид овлашћеном полицијском службенику, а не нпр. полицијском службенику криминалистичке полиције.

Значајну улогу у формалној размени информација са полицијом има и Контролни центар, који су у обавези да формирају агенције за приватно обезбеђење које имају лиценцу за вршење послова физичко-техничке заштите лица и имовине, односно лиценцу за вршење послова обезбеђења транспорта и преноса новца и вредносних пошиљки. Контролни центар представља место опремљено техничким уређајима за пријем и обраду алармних сигнала и других информација са удаљених стационарних и мобилних објеката или лица која су заштићена средствима техничке заштите.⁵²⁷ Контролни центар мора имати: 1) организовано дежурство током 24 часа од најмање једног оператера Контролног центра; 2) патролни тим за интервенцију током 24 часа од најмање два службеника приватног обезбеђења; 3) писане процедуре за

⁵²⁶ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 32, ст. 1. Видети: Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 104/09 – др. закон, 68/12 – одлука УС и 107/12, чл. 20.

⁵²⁷ Исто, чл. 44, ст. 1 и 2.

обављање послова за сваки штићени објекат. Оператер може бити само оно лице које има лиценцу за вршење послова приватног обезбеђења која се издаје физичком лицу. Оператер или вођа тима су дужни да одмах, без одлагања, обавесте⁵²⁸ полицију о вршењу кривичних дела или прекршаја са елементима насиља у штићеном објекту, штићеном простору или простору који је видљив из штићеног простора или објекта или на правцу кретања, као и друге јавне службе (ватрогасце, хитну медицинску помоћ и др.) кад постоји потреба за њиховим ангажовањем.⁵²⁹ Основна функција Контролног центра је брзо реаговање у случајевима настанка или претње угрожавањем, као и обавештавање полиције о томе. Обавезност формирања Контролног центра је свакако позитивна новина уведена и регулисана последњим изменама и допунама ЗоПО из 2018. године. Позитивно је то што су службеници приватног обезбеђења, а онда и оператери у обавези да обавештавају полицију и о уоченом вршењу кажњивих дела и ван објекта и простора који се обезбеђује Међутим, ограниченост искључиво на обавештавање о вршењу кривичних дела или прекршаја са елементима насиља смањује обим података које је приватно обезбеђење у обавези да прикупи и проследи. Нпр. уколико службеник обезбеђења уочи кретање миграната који се у већој групи крећу дуж границе, где се налази и објекат који се обезбеђује, нема обавезу то да пријави. Такође, ако уочи лице у алкохолисано стању које ноћу на бициклу, без прописане опреме постаје учесник у саобраћају, нема обавезу обавештавања полиције. Такође, значајну улогу ПО може да има када су питању нестала лица. Наиме, ПО би могло од полиције да добије информацију о несталом лицу на подручју које обезбеђује одређена агенција/агенције за ПО, али и шире. Ове информације се данас брзо шире масовним средствима комуникације, па зашто онда са тим не би били упознати и службеници обезбеђења на терену.

Још једна законска обавеза службеника приватног обезбеђења у погледу обавештавања полиције везана је за примену овлашћења и употребу средстава принуде. Наиме, службеник обезбеђења има овлашћење да привремено задржи лице: 1) затечено у вршењу кривичног дела за које се гони по службеној дужности; 2) затечено у вршењу прекршаја са елементима насиља; 3) које код себе има предмете који могу послужити као доказ у кривичном и прекршајном поступку, односно за напад или самоповређивање. О привременом задржавању лица службеник обезбеђења ће одмах обавестити полицију и лице задржати до доласка полиције. Такође, службеник

⁵²⁸ Под безбедносним обавештењем (обавештавањем) можемо подразумевати сваки опис безбедносног стања, појаве или догађаја, односно поступак прикупљања, обраде и достављања безбедносних података у најопштијем смислу. Стевановић, О.; Стајић, Љ.: *Безбедносни менаџмента*, Правни факултет у Новом Саду, Нови сад, 2015, стр. 316.

⁵²⁹ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 44, ст. 4, 5 и 9.

обезбеђења о употреби средстава принуде одмах обавештава надлежну полицијску управу, док извештај у року од 12 часова доставља одговорном лицу у агенцију у којој је запослен. Одговорно лице извештај са мишљењем о оправданости средстава принуде у року од 48 часова од употребе средстава принуде доставља месно надлежној полицијској управи.⁵³⁰ Као што можемо видети, наведене одредбе су више у функцији контроле приватног обезбеђења, односно покретање поступка о оправданости примене овлашћења и употребе средстава принуде.

Систематско, планско и организовано прикупљање података и информација од стране свих полицијских службеника (нарочито оних униформисаних полицијских службеника на безбедносном сектору)⁵³¹ али и службеника приватног обезбеђења, као значајних извора информација, могу у великој мери да допринесу превенцији криминалитета. Сарадња која се успоставља на плану размене информација између полиције и приватног обезбеђења подразумева међусобно обавештавање, размену података и информација од значаја за извршавање задатака из њихових надлежности (обезбеђење лица, имовине и пословања). Размена информација мора бити двостран процес заснован на правом утврђеним облицима и начинима размене (формална размена информација), али и оним неформалним који су у функцији побољшања рада. Формални видови сарадње су углавном регулисани, док неформални могу наилазити на препреке због устаљених, стереотипних перцепција на међусобне професије,⁵³² што је одраз ниског нивоа безбедносне културе.

Како би партнерство полиције и приватног обезбеђења на плану размене информација било функционално, неопходно је испунити три услова, односно да постоји:

1. *ефективна сарадња* – укључује спремност партнера да саслушају, упознају једни друге уз међусобно поштовање, да препознају границе сваког партнерства како би такав однос довео до дискреције, поверења и спремности да међусобно размењују информације;

2. *плански (систематски) рад* – што значи да се не чека „криза“ пре заједничког рада. Уз то, подразумева и редовне састанке, планирање процеса састанка, као и коришћење договорених метода у процесу прикупљања информација;

⁵³⁰ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 50 и 56 и Правилник о начину употребе средстава принуде у вршењу послова приватног обезбеђења, *Службени гласник РС*, бр. 30/15, чл. 11.

⁵³¹ Током пешачке и патролне делатности полицијски службеници, као и службеници приватног обезбеђења приликом обезбеђења одређених објеката и терена морају имати способност да уоче, препознају лица и догађаје који могу довести до угрожавања. Због тога, они морају бити адекватно обучени за то, али морају имати и обавезу да те податке евидентирају и прослеђују.

⁵³² Видети: Јевтовић, М.: *Увод у полицијску етику*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009, стр. 237 – 239.

3. *реална сарадња* – прилагодити сарадњу стварним и месним (територијалним) могућностима партнера, уз сагледавање историје претходних односа, административних и других прилика партнера.⁵³³

Истине ради, треба рећи да процес размене информација не може бити исти на свим нивоима организације оба сектора. Зато морамо правити разлику између сарадње у области размене информација на: 1) стратешком нивоу; 2) регионалном (окружном, координирајућем) нивоу и 3) оперативном нивоу. Стратешки ниво би обухватао размену информација која се успоставља између МУП-а и представника Привредне коморе (Удружење за приватно обезбеђење) у оквиру Савета за унапређење приватног обезбеђења и унапређење ЈПП. У питању је сарадња која се заснива на размени информација о унапређењу рада, заједничких активности (које укључују активности на терену и активности на унапређењу правног оквира оба сектора – развијање система размене информација, специјалистичке обуке и др.). Координирајући ниво би обухватао активности размене информација на подручју ППУ, односно полиције и агенција за приватно обезбеђење које раде на територију коју покрива ППУ. Томе у прилог говоре и одредбе ЗоП, где су, између осталог, послови ПУ да: израђује оперативну процену јавне безбедности (која мора бити ускалађена са Стратешком проценом јавне безбедности коју доноси Дирекција полиције), оперативни план ПУ и усклађује, координира и усмерава рад полицијских станица/испостава и обезбеђује остваривање локалне сарадње и одговорности.⁵³⁴ На крају, на оперативном нивоу размена информација се одвија свакодневно и непосредно на терену који покривају припадници оба сектора, односно на нивоу полицијских станица/испостава. У питању су пре свега подаци и информације везани за локалну безбедносну проблематику.

Да би размена информација била могуће, нарочито у одређеним кризним ситуацијама, неопходни су комуникациони системи. Комуникациони системи представљају врсту техничких система који омогућавају размену информација између ма ког извора и одредишта у неком дефинисаном геопростору или функционалном распореду. Уколико се размена информација врши између две тачке које су удаљене у простору, онда говоримо о телекомуникационом систему. С обзиром на њихову намену, телекомуникациони системи се могу поделити на јавне и функционалне телекомуникационе системе. Јавни су они који су намењени широј групи корисника, док су функционални намењени задовољењу одређених потреба појединих органа и

⁵³³ Carter, L. D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local and Tribal Law Enforcement Agencies – second edition*, US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services (COPS), 2009, p. 203.

⁵³⁴ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 25, ст. 1, тач. 2-4.

организација (као што су полиција, ватрогасне службе, хитна помоћ, агенције за приватно обезбеђење и др.), чији је циљ преношење саопштења везаних за извршавање њихових задатака, односно вршења њихове делатности.⁵³⁵

Савремене службе јавне безбедности, чији су задаци све сложенији и бројнији, имају повећане потребе за што модернијом и софистициранијом телекомуникационом мрежом која ће испуњавати високе стандарде безбедности. Један о таквих система, који користи и МУП од 2005. године, је и ТЕТРА систем. ТЕТРА стандард за радиотелефонске системе развијен је за потребе професионалних корисника којима су потребне следеће могућности: тренутна успостава позива (испод једне секунде), комуникација тачка – више тачака: групни позиви, као и упућивање општих позива, директна комуникација између терминала, без „посредовања“ инфраструктуре, позиви у хитним ситуацијама, са аутоматским укључењем микрофона, индивидуални и телефонски позиви.⁵³⁶ Неопходност интеграције приватног обезбеђења у наведени систем је нарочито значајан у ситуацијама када су у питању елементарне непогоде и катастрофе широких размера, нарушавање јавног реда и мира у већем обиму, терористичким актима и сл., када је неопходна комуникација и координација између више субјекта (полиција, спасилачке службе, службе хитне помоћи и др.) који делују на широком простору. Укључивање приватног обезбеђења у ТЕТРА стандард комуникација и Службу 112 представља и један од стратешких циљева утврђених Акционим планом за унапређење јавно приватног партнерства у сектору безбедности за период 2014/2015. године.⁵³⁷ За сада још увек нема назнака да је дошло до реализације наведеног циља.

5.6.2. Заједничка обука

Преношење у надлежност приватног обезбеђења послова који су били у ексклузивном домену полиције захтевало је од држава значајније регулисање питања контроле, али и едукације. Перманентни развој практичних и теоријских знања и вештина у условима динамичних безбедносних промена захтева од приватног обезбеђења континуиране процесне обука и

⁵³⁵ Радовановић, Р.: *Техничка средства полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 280 и 281.

⁵³⁶ Вртоњић, М.: *Корак ка ефикаснијем и квалитетнијем раду служби јавне безбедности*, Свет безбедности, број 3/2014. Доступно на: <http://www.svet-bezbednosti.rs/sr/clanak/2014/12/korak-ka-efikasnijem-i-kvalitetnijem-radu-sluzbi-javne-bezbednosti,449,14660.html>, 20.12.2015.

⁵³⁷ У питању је акциони план који је усвојила Комисија за јавно приватно партнерство у сектору безбедности Републике Србије, на основу Меморандума о сарадњи који су потписали представници МУП-а и Привредне коморе 12. децембра 2011. године.

усавршавања. Управо тај сегмент приватног обезбеђења су препознале развијене државе, посвећујући све више пажње унапређењу нивоа обучености запослених у приватном обезбеђењу. У духу развијања партнерских односа, полиција и приватно обезбеђење су почели да организују заједничке видове обука као начин трансфера знања и позитивне праксе.

Професионализација система приватног обезбеђења се постиже адекватним системом обуке, полагањем стучног испита и самим поступком лиценцирања. ЗоПО је у том погледу преузео решења неких од најразвијенијих држава чланица Европске уније, као и решења из законодавстава држава из региона, без претходног критичког сагледавања и прилагођавања нашој безбедносној теорији и пракси и правној традицији.

Што се тиче система обуке, ЗоПО је предвиђено да ће обуку физичких лица за вршење послова приватног обезбеђења спроводити МУП и привредна друштва, предузетници и школске установе која испуњавају материјалне, техничке, стручне и кадровске услове за обављања послова обуке и која добијају овлашћења МУП-а. При томе, ближе услове у погледу потребних објеката, односно просторија, материјално-техничких средстава и опреме, стручне оспособљености и броја лица која спроводе обуку лица за вршење послова приватног обезбеђења и редарске службе, као и програме стручне обуке и начин њиховог спровођења прописује министар надлежан за унутрашње послове.⁵³⁸

Као што смо у ранијим излагањима навели, примена ЗоПО је два пута одлагана, што је нарочито имало утицаја на процес спровођења обуке. Спровођење обуке је посебно интензивирано средином и крајем 2016. године, пре свега због приближавања законског рока везаног за пуну примену ЗоПО (1. јануар 2017. године).⁵³⁹ То по неким ауторима остављало сумњу да у пракси може доћи до реализовања обука по изузетно ниским ценама које прати начин реализације обуке која за крајњи циљ можда неће довести до подизање нивоа знања и вештина будућих службеника обезбеђења. Постављало се питање коме би то било у интересу, нарочито

⁵³⁸ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 13, ст. 1 и 8. Чл. 1-4 Правилника о ближим условима које морају да испуне правна и физичка лица за спровођење стручне обуке за вршење послова приватног обезбеђења (*Службени гласник РС*, бр. 117/14) предвиђени су ближи услови у погледу просторија, материјално-техничких средстава и опреме и стручне оспособљености лица која спроводе стручну обуку, а које треба да испуни правно и физичко лице које жели да врши обуку лица за обављање: 1) послова процене ризика у заштити лица, имовине и пословања; 2) послова физичко-техничке заштите лица и имовине и одржавања реда на спортским приредбама, јавним скуповима и другим местима окупљања грађана и 3) послова планирања, пројектовања и надзора над извођењем система техничке заштите, и послова монтаже, пуштања у рад и одржавања система техничке заштите.

⁵³⁹ До средине 2016. године број лиценцираних службеника приватног обезбеђења у целој Србији износио је око 5000, док су процене да у овој грани привреде ради око 27.000 људи. <http://tpkns.com/samo-osam-firmi-za-obezbedenje-ita-licenci/>, приступљено 20. септембра 2016. године.

ако се узме у обзир да су кандидати, након реализоване обуке, у обавези да полажу и стручни испит у МУП-у. Такође, услед законских недоречености и непрецизности у пракси се поставило и питање ко ће сносити трошкове обуке, запослени радници обезбеђења или пак агенција у којима су запослени.⁵⁴⁰ Свакако да просечна висина трошкова обуке од око 20.000 динара, 7.500 за полагање стручног испита у Министарству, административне таксе за издавање лиценци и трошкови здравственог прегледа представљају значајна финансијска издвајања како за агенције, тако и за раднике чија месечна примања често не прелазе наведени износ.⁵⁴¹

Још једно значајно питање код обуке, односно подизања нивоа знања, вештина и способности код радника приватног обезбеђења јесте и питање периодичне, накнадне и специјалистичке обуке, о којима у ЗоПО уопште нема речи. Поред свега тога, недопустиво је и да је Законодавац као услов за добијање лиценце прописао да физичко лице (било да ради на руководећим или извршним пословима) има најмање средњу стручну спрему.⁵⁴² Подсетимо се да и Стратегија националне безбедности Републике Србије наглашава већу одговорност приватног обезбеђења у спровођењу политике унутрашње безбедности, заједно са државним и осталим органима и институцијама. На овај начин ће само бити омогућена апсурдна ситуација у досадашњој пракси, а то је да се као непосредни извршиоци послова јављају лица са вишом стручном спремом него њихови руководиоци. Због тога сматрамо да би у будућим изменама и допунама ЗоПО треба унети одредбу да одговорна лица морају имати најмање високу стручну спрему из области безбедносних, правних или техничких наука, као што је то нпр. урађено у Црној Гори је прописано да одговорно лице, поред осталих услова, мора да има високу школску спрему.⁵⁴³ Једино подизањем нивоа знања (теоријских и практичних) можемо говорити о професионализацији и подизању нивоа услуга.⁵⁴⁴

Када говоримо о професионализацији у области приватне безбедности, не можемо а да не споменемо и етички кодекс понашања, који се у Закону уопште не спомиње иако он у пракси већ

⁵⁴⁰ Овај проблем је превазиђен тако што су се поједине агенције и лиценцирале за спровођење обуке и на тај начин у договору са својим запосленима „поделили“ трошкове. На овај начин је само омогућена легализација праксе коју смо имали у периоду пре доношења ЗоПО. Не треба занемарити ни могућност фиктивног спровођења обуке у овој ситуацији.

⁵⁴¹ Стајић, Љ.; Радивојевић, Н.: *Неки проблеми у имплементацији Закона о приватном обезбеђењу*, у: Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (главни и одговорни уредник Љубомир Стајић), Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2016, стр. 159.

⁵⁴² Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 12, ст. 1, тач. 4.

⁵⁴³ Закон о заштити лица и имовине, *Службени лист ЦГ*, бр. 43/18, чл. 20, ст. 1, тач. 2.

⁵⁴⁴ Стајић, Љ.; Радивојевић, Н.: *Неки проблеми у имплементацији Закона о приватном обезбеђењу*, у: Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (главни и одговорни уредник Љубомир Стајић), Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2016, стр. 161.

постоји. Занимљиво је да је Удружење за приватно обезбеђење при Привредној комори Србије још крајем 2010. године донело Кодекс професионалне етике приватног обезбеђења, при чему је предвиђено да правна лица која нису чланови удружења не морају да се придржавају одредаба овог кодекса. Законом је требало регулисати ово питање, као што је то нпр. урађено са Кодексом полицијске етике у Закону о полицији,⁵⁴⁵ при чему би кодекс доносило струковно удружење чији би чланови била сва лиценцирана правна и физичка лица која врше послове приватне безбедности. На тај начин би сви субјекти из области приватне безбедности који имају лиценце за рад били у обавези да се у свом раду придржавају обавезујућих норми понашања.⁵⁴⁶

У циљу превазилажење наведених проблема, сматрамо да би било целисходно уважити праксу развијених држава и у циљу развијања партнерских односа полиције и приватног обезбеђења приступити реализацији програма и пројеката везаних за заједничке обуке. Ово је нарочито битно узимајући у обзир изнет став да партнерство полиције и приватног обезбеђења можемо посматрати на плану извршавања безбедносних послова и на плану унапређења међусобног рада. Простора за сарадњу има већ на плану овлашћења које припадници оба сектора имају (употреба средстава принуде – физичка снага, употреба ватреног оружја, употреба службених паса). Ово је нарочито битно у оним ситуацијама у којима би приватно обезбеђење поступало, имало овлашћења, као полиција (помоћна полиција). Због тога би ниво обучености службеника приватног обезбеђења морао бити на знатно вишем нивоу него што је сада. Такође, случајеви у којима је изражена координација активности припадника оба сектора (обезбеђење јавних скупова, спортских приредби, ангажовање у ванредним ситуацијама, заједничке патроле у оквиру концепта полиције у заједници и др.) такође захтевају додатни ниво знања и вештина, који подсећамо, нису предвиђени програмима обука и усавршавања ни ЗоП ни ЗоПО. При томе, посебно треба обратити пажњу на организовање специјалистичких обука за поједине области (превенција криминалитета, обезбеђење транспорта новца, употреба средстава принуде, деловање у ванредним и кризним ситуацијама) као и специјалистичких обука за руководећи

⁵⁴⁵ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 45 и Кодекс полицијске етике, *Службени гласник РС*, бр. 17/17.

⁵⁴⁶ Стајић, Љ.; Радивојевић, Н.: *Неки проблеми у имплементацији Закона о приватном обезбеђењу*, у: Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (главни и одговорни уредник Љубомир Стајић), Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2016, стр. 161.

кадар. Значајну улогу по питању ове сарадње би требало да има Одељење за стручно образовање и обуку, као организациона јединица Сектора за људске ресурсе при МУП-у.⁵⁴⁷

Наведени односи би свакако могли бити регулисани уговором или споразумима о сарадњи, којима би се прецизно уредила питања међусобних права и обавеза. Предности полиције и МУП-а су знатно дужа пракса поступања и искуство у пословима безбедности, док је приватно обезбеђење још увек на путу професионализације и подизања нивоа обучености запослених. Пружањем обуке приватном обезбеђењу полиција добија партнера на плану превенције криминалитета, а приватно обезбеђење добија обучен кадар и значајну компаративну предност на тржишту. На овај начин се развија култура безбедности у којој су сви на добитку.

5.6.3. Реализација пројеката и активности на превенцији криминалитета

Етимолошки посматрано, реч превенција води порекло од латинске речи *praeventio* под којом се подразумева спречавање, предупређивање нечега што је непожељно. Па тако, у најширем смислу, под превенцијом криминала (криминалитета) подразумевамо делатност усмерену ка спречавању понашања која су законом прописана као кривична дела. Међутим, превенција криминалитета не подразумева само активности и технике усмерене ка смањивању штете проузроковане кривичним делима, већ и оне активности и технике којима се отклањају фактори који могу довести до извршења кривичног дела или којима се смањује утицај тих фактора.⁵⁴⁸ Проф. Кривокапић под превенцијом криминалитета подразумева „употребу свих мера и средстава, за мобилизацију појединаца, друштвених група, организација и институција, усмерених на спречавање оних појава које нису у складу са кривичним законодавством, а које по својој суштини наносе штету појединцима, друштвеним групама или друштву у целини“.⁵⁴⁹ Слично наведеном, под превенцијом криминала подразумевамо „практичну делатност јавних и приватних субјеката која је, у складу са важећим правним и етичким нормама, усмерена ка отклањању или умањивању негативног утицаја фактора ризика (индивидуалних социјалних и ситуационих) који могу довести до извршења кривичног дела и јачању заштитних фактора који могу одвратити лице од извршења кривичног дела...“.⁵⁵⁰ Наведено указује да у превенцији

⁵⁴⁷ Видети: *Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије*, Београд, децембар 2018, стр. 66-67.

⁵⁴⁸ Вуковић, С.: *Превенција криминала*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2017, стр. 1 и 2.

⁵⁴⁹ Кривокапић, В.: *Превенција криминалитета*, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 32.

⁵⁵⁰ *Исто*, стр. 3.

криминалитета учествују сви субјекти друштва, као и то да постоји велики број фактора који могу довести или спречити настанак криминалних појава. Полазећи управо од природе фактора чији се утицај жели спречити или појачати, превенцију криминала можемо поделити на социјалну и ситуациону.⁵⁵¹ С аспекта предмета нашег истраживања и улоге приватног обезбеђења, посебно је значајна ситуациона превенција, с обзиром да она обухвата скуп „мера и радњи које имају за циљ смањивање прилика и физичких могућности за извршење кривичног дела“.⁵⁵²

Основна функција система безбедности је правовремено откривање и спречавање свих облика антидруштвене делатности,⁵⁵³ па тако и криминалитета. Успешност у реализацији превенције криминалитета у значајној мери зависи од идентификације и имплементације пројеката, програма и мера превенције, као и законито, усклађено и координисано деловање свих субјеката система безбедности (професионалних, политичких и суплементарних) који директно или индиректно доприносе остваривању превенције. Савремени безбедносни проблеми су у значајној мери утицали да се у процес креирања програма и пројеката превенције криминалитета све више укључује приватно обезбеђење, локална заједница и грађана.

Иако је улога полиције и даље примарна кад је у питању превенција криминалитета, приметне су тенденције да се шири круг субјекта који такође преузимају део одговорности за планирање, организовање и реализовање превенције. Један од тих субјеката је свакако и приватно обезбеђење, чија основна функција управо и јесте превенција. Због тога се и каже да успешност обављања послова на превенцији криминалитета захтева од полиције да оствари сарадњу са тим субјектима. То подразумева прилагођавање новонасталим околностима, а првенствено: усвајање одговарајуће методологије рада, организацију и деловање у извршавању свакодневних задатака, што истовремено значи адаптацију, стручну обученост и преоријентацију на нешто другачији, друштвено одговорнији и кориснији начин вршења непосредних задатака од стране полицијских службеника.⁵⁵⁴ Прилагођавање новонасталим околностима у виду законских, организационих и функционалних промена у полицији, као и све веће присуство приватног обезбеђења, намећу потребу за успостављањем сарадње.

⁵⁵¹ Видети: Кривокапић, В.: *Превенција криминалитета*, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 46-47 и Вуковић, С.: *Превенција криминала*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2017, стр. 4-7.

⁵⁵² Вуковић, С.: *Превенција криминала*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2017, стр. 195.

⁵⁵³ Стајић, Љ.: *Основи система безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 42.

⁵⁵⁴ Кривокапић, В.: *Превенција криминалитета*, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 265.

Све шири круг послова и надлежности полиције⁵⁵⁵, ограничено људство, перманентна едукација, мањак времена су фактори који у великој мери утичу на организацију и деловање полиције на плану извршавања послова превенције. Због тога је неопходно да се полиција „окрене“ приватном обезбеђењу приликом планирања и организовања послова превенције. Ту првенствено мислимо на неопходност усклађивања међусобног рада, могућност заједничког ангажовања приликом извршавања задатака из своје надлежности, као и потребу за перманентном разменом информација. Како је један од основних принципа деловања полиције и приватног обезбеђења принцип законитости, потребно је питања сарадње правно уредити. Наравно, неопходно је уважити и чињеницу да је готово немогуће унапред предвидети све активности на плану заједничког извршавања задатака, због чега је потребно континуирано праћење примене постојећих прописа и њихово усклађивање са (безбедносним) потребама уоченим на терену.

Неопходност усклађивања међусобног рада проистиче из саме природе превенције криминалитета од стране полиције. Наиме, један од основних облика редовне делатности полиције јесте рад на (безбедносном) сектору. „Безбедносни сектор је део подручја полицијске станице који обухвата територију једне или више месних заједница и представља целину у безбедносном и природно-географском смислу.“⁵⁵⁶ Величина сектора се утврђује у зависности од: безбедносне проблематике одређеног подручја, броја и густине насељености становништва, степена урбанизације, привредно економске развијености, концентрисаности материјалних добара, броја и значаја објеката, развијености саобраћаја и туризма, близине државне границе и других регионалних и локалних карактеристика одређеног подручја. Специфичности градског подручја, као и већих насељених места у којима је изражена безбедносна проблематика формирају се „сектори прве категорије“, за разлику од осталих подручја где се формирају само „сектори“.⁵⁵⁷ Послове на безбедносном сектору обављају припадници полицијских испостава

⁵⁵⁵ Насиље у породици, школски полицајац, безбедност деце на интернету, пружање помоћи у извршењима, поступање по налозима судова, тужилаштва и других државних органа, повећан број саобраћајних незгода, све учесталије ангажовање у случајевима елементарних непогода, обезбеђење јавних окупљања (и посебно спортских приредби), повећан прилив миграната и др. Упоредити: Палачковић, Р.: *Проблеми рада полиције на локалном подручју*, Наука-безбедност-полиција, број 3/2008, стр. 134 – 136; Милидраговић, Д.: *Организација и делатности полиције опште надлежности у превенцији и репресији криминалитета*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2016, стр. 62 – 65.

⁵⁵⁶ Вуковић, С.: *Превенција криминала*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2017, стр. 229.

⁵⁵⁷ *Упутство о начину организовања и вршења унутрашњих послова на безбедносном сектору*, МУПРС, Београд, 1997. Преузето из: Субошић, Д.: *Уважавање територијалног принципа организовања полиције у Србији у*

опште и саобраћајне надлежности кроз позорничку, патролну, оперативну делатност,⁵⁵⁸ контролу и регулисање саобраћаја и друге делатности. Начелник полицијске управе писаном одлуком утврђује патролне и позорничке рејоне у оквиру сектора узимајући посебно у обзир: број и значај објеката, густину насељености, густину саобраћаја, стање јавног реда и мира, структуру и број извршених кривичних дела и прекршаја, као и друге околности од значаја за безбедност.⁵⁵⁹

Уважавајући претходно наведено, као и правом утврђене делатности приватног обезбеђења, видимо да су активности полиције и приватног обезбеђења комплементарне. Та комплементарност представља основу за успостављање сарадње. Како су службеници приватног обезбеђења свакодневно, а у неким случајевима и 24 часа, присутни на подручју који покрива безбедносни сектор, неходно је ускладити међусобне активности. Обављањем позорничке и патролне делатности, полицијски службеници су у прилици да, остварујући непосредне контакте са службеницима приватног обезбеђења, прикупе податке и информације на свом рејону. Истовремено, они су у прилици да упознају службенике обезбеђења са безбедносном ситуацијом на сектору, како би они били успешнији у обављању својих послова.

Нарочиту пажњу на успостављање сарадње треба обратити када је у питању проблематика везана за урбану безбедност. Наиме, повећање имовинског и насилничког криминалитета у урбаним подручјима захтева нове приступе у њиховом сузбијању и спречавању у оквиру ситуационе превенције криминалитета. Ти приступи полазе од новог дизајнирања јавних простора и већег укључивања (ангажовања) агенција за приватно обезбеђење.⁵⁶⁰ Одређени помаци на том плану када је у питање планирање и пројектовање активности од стране полиције су учињени.⁵⁶¹ Међутим, оно што је приметно јесте да ни у једним својим досадашњим активностима и акционим плановима полиција није укључила заједничке активности са

зависности од примене секторског начина рада, у: Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе – I, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 188 и 189.

⁵⁵⁸ У оквиру позорничке и патролне делатности обављају се следећи послови сузбијања и спречавања криминалитета: откривање кривичних дела и учинилаца; проналажење и хватање учинилаца кривичних дела; појачан надзор и локална контрола одређених категорија делинквената и прикупљање свих обавештења и информација од значаја за безбедност и заштиту лица и имовине на безбедносном сектору, односно подручју које покрива. Кривокапић, В.: *Превенција криминалитета*, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 218.

⁵⁵⁹ Исто, стр. 189 и 190.

⁵⁶⁰ Видети: Даниловић Христић, Н.: *Безбедност урбаних простора*, Орион арт, Београд, 2013, Стајић, Љ.: *Превенција криминала са аспекта дизајнирања јавног простора и улоге приватног обезбеђења*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 1/2015, стр. 75-87 и Давидовић, Д.: *Приватни сектор безбедности и превенција насилничког криминала*, У: *Насилнички криминал: етиологија, феноменологија, превенција*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2010, стр. 155-165.

⁵⁶¹ Видети: Гачевић, Г.; Никач, Ж.: *Акционо планирање полиције у оквиру превенције насиља*, Насиље у Србији – облици, чиниоци, контрола, Тематски зборник радова 2, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 80-89.

приватним обезбеђењем. Оправданост укључивања приватног обезбеђења се налази у чињеници да су службеници приватног обезбеђења ти који су присутнији на терену приликом обезбеђење спортских приредби, великих музичких и осталих културних манифестација, тржних центара, финансијских институција (банке, мењачнице), школа, општинских и градских објеката и сл. Такође, приватно обезбеђење има значајну улогу у спровођењу патролне делатности приликом обезбеђења појединих објеката или простора.

Посебно изражена безбедносна проблематика нарушавања јавног реда и мира⁵⁶² у угоститељским објектима, високоризичним јавним окупљањима⁵⁶³ и безбедност школа свакако представљају области у којима је заједничко ангажовања полиције и приватног обезбеђења неопходно. Веома често се у угоститељским објектима (ноћним клубовима, баровима и сл.) одвија значајан број криминалних и социопатолошких активности (препродаја и конзумирање дроге, проституција, подвођење, трговина људима, нарушавање јавног реда и мира и др.), због чега власници тих објеката избегавају да ангажују лиценциране службенике приватног обезбеђења. Такође, некима је јефтиније да ангажују некога „на црно“ него да ангажују лиценцираног службеника. Није тешко замислити ни ситуацију да агенције за приватно обезбеђење одбијају да пружају услуге обезбеђење у наведеним објектима управо из разлога које смо претходно навели. Да проблем буде још већи, сматра се да и велики број полицијских службеника ван радног времена ради као обезбеђење у угоститељским објектима. Како би се наведени проблеми превазишли, сматрамо да је неопходна сарадња полиције и приватног обезбеђења, али и јединица локалне самоуправе. Први корак на том плану јесте мапирање проблема,⁵⁶⁴ односно одређивање објеката у којима је безбедносна проблематика изражена. Контролом угоститељских објеката од стране овлашћених полицијских службеника неопходно је обезбедити да сви угоститељски објекти ангажују искључиво лиценциране службенике. Значајна улога јединица локалне самоуправе се огледа у доношењу локалних одлука којима ће се ограничити радно време тих угоститељских објекта. Након тога, полиција ће у координацији са агенцијама за приватно обезбеђење која је ангажована на обезбеђењу објеката усклађивати и планирати своје патролне и позорничке активности.

⁵⁶² Видети: Закон о јавном реду и миру, *Службени гласник РС*, бр. 6/16 и 24/18.

⁵⁶³ О овоме ће више рећи бити у наредним излагањима.

⁵⁶⁴ Кнежевић-Лукић, Н.; Љуштина, А.: *Ситуациона превенција – савремени приступ контроли криминалитета у урбаној средини*, Зборник радова са научно-стручног скупа са међународним учешћем: „Сузбијање криминала у оквиру међународне полицијске сарадње“, Криминалистичко-полицијска академија, Тара, 2011, стр. 342 и 343.

Безбедност у школама је такође област у којој је сарадња неопходна. Повећање малолетничког криминалитета, пре свега вршњачког насиља је нарочито изражена у претходној деценији. Реакција друштва и државе на проблеме безбедности у школама најчешће се своди на проблеме везане за разне облике насиља у школи.⁵⁶⁵ Међутим, осим претњи по живот, здравље или имовину појединаца од стране лица која се насилно понашају, постоје многи самодеструктивни облици угрожавања као што су социопатолошке појаве, затим појаве угрожавања које нису настале деловањем човека већ природе – дакле елементарне непогоде, разни облици деградације природе, затим разни облици дискриминације, неједнакости, такође и облици угрожавања који нису законом кажњиви, а ипак нарушавају мир, слободе и права појединаца итд.⁵⁶⁶ Уважавајући наведено, можемо рећи да активности полиције у оквиру пројекта „Школски полицајац“ нису адекватне или у најмању руку недовољне да бисмо могли говорити о безбедности у школама. То је јасно из неколико разлога. Као прво, полиција нема толико полицијских службеника који би могли да буду присутни у свим школама у Србији. Као друго, питање је компетенција полицијских службеника који обављају ове послове, узимајући у обзир сву наведену проблематику везану за остваривање безбедности у школама.

Улога приватног обезбеђења у остваривању безбедности у школама није у довољној мери уважена али ни перципирана на прави начин. Често се погрешно верује да само ангажовање службеника приватног обезбеђења који ће бити физички присутан у школи за време одвијања наставе, као и инсталирање видео надзора у школи решава све проблеме. Неопходно је уважити све специфичности школе, њеног окружења, као и лица која се тамо налазе (првенствено мислимо на ученике). Томе треба додати и едукованост службеника обезбеђења у погледу наведених специфичности. Свакако да обезбеђење одређеног индустријског комплекса и школског објекта не може бити исто. Рад са децом (ученицима) захтева посебна знања и вештине, које службеници обезбеђења за сада немају с обзиром да постојећи план и програм обуке предвиђен Правилником⁵⁶⁷ не обухвата обуку у погледу безбедности у школама. Као решење за наведене проблеме види се у увођењу професионалих менаџера безбедности у школама,⁵⁶⁸ чија

⁵⁶⁵ Томе у прилог говоре и истраживања у овој области. Видети: Ристовић, С.: *Стоп насиљу у школама – улога приватне безбедности*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2011.

⁵⁶⁶ Стајић, Љ.; Станаревић, С.: *Модел остваривања безбедности у школама*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 1/2011, стр. 130 и 131.

⁵⁶⁷ Правилник о програмима и начину спровођења обуке за вршење послова приватног обезбеђења, *Службени гласник РС*, бр. 117/14.

⁵⁶⁸ Стајић, Љ.; Станаревић, С.: *Модел остваривања безбедности у школама*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 1/2011, стр. 133 и 134.

би функција, између осталог, била и успостављање и развијање сарадње са полицијом и приватним обезбеђењем које би било ангажовано.

Повезивање и остваривање сарадње полиције и приватног обезбеђења је неопходно и у оквиру тзв. савета за безбедност (локалних заједница),⁵⁶⁹ који су део ширег концепта полиције у заједници. Једна од најприхваћенијих дефиниција полиције у заједници полази од тога да она представља „филозофију и организациону стратегију која промовише ново партнерство између грађана и полиције. Она је базирана на премиси да и полиција и заједница морају да раде заједно као равноправни партнери да би идентификовали, одредили приоритете и решавали актуелне проблеме, са циљем побољшања свеукупног квалитета живота у локалној заједници“.⁵⁷⁰ Из наведене дефиниције видимо да је концепт полиције у заједници првенствено усмерен на превентивно деловање полиције, која треба да успостави нове односе (партнерства) са грађанима и заједницом. Сам појам заједница се може широко тумачити, али се под њим углавном подразумевају јединице локалне самоуправе, месне заједнице, делови стамбених и пословних комплекса и сл.

Најважније компоненте полиције у заједници су партнерство са заједницом и проблемски оријентисан рад полиције. Партнерство подразумева успостављање сарадње и развијање равноправних односа између полиције, институције, локалних самоуправа, организација, пословне заједнице и грађана у идентификовању и решавању безбедносних и других проблема. Уважавање чињенице да многобројни безбедносни проблеми на нивоу локалне заједнице не могу бити решени искључиво делатношћу полиције, доводи до неопходности заједничког рада са другим субјектима заједнице. Заједнички рад и дељење ресурса (умних, материјалних и финансијских) и одговорности доводи до проактивног деловања. Наведеном доприноси и проблемски оријентисан рад полиције, који представља заједнички интерактивни приступ и деловање полиције и заједнице у идентификовању и решавању конкретних безбедносних проблема на локалном подручју.⁵⁷¹ Основу сваког партнерства дефинишу специфичности

⁵⁶⁹ Савети за безбедност могу бити основани као радна тела скупштина града или на иницијативу председника општине или градоначелника. Правни основ за формирање ових тела чине: Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 16 и 27 и Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18, чл. 13, ст. 5 и чл. 44, ст. 1, тач. 5.

⁵⁷⁰ Тројановић, Р.; Вускероу, В.: *Community Policing: How to get started*, Cincinnati, ОН, 1998, р. 6. Преузето из: Симић, Б.: *Појам и карактеристике полиције у заједници*, у: Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе – III, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 75.

⁵⁷¹ Никач, Ж.: *Полиција у заједници*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 49 и 50.

локалне заједнице у оквиру које се партнерство остварује. Међутим, свако партнерство се састоји из неколико фаза:⁵⁷²

1. Дефинисање проблема – обухвата идентификацију и дефинисање проблема типичних за живот у локалној заједници. Да би се то остварило, неопходно је прикупити што више информација од што више субјеката. То је могуће остварити непосредним радом на терену, обављањем позорничке или патролне делатности или у оквиру локалних савета за безбедност.
2. Развој програма – обухвата избор средстава и метода за превентивно деловање. Одређује се циљна група ка којој је превенција усмерена, дефинишу се циљеви превенције и планирају кадрови и средства за остварење циља.
3. Примена (реализација) и подршка програма – обухвата расподелу улога за реализацију програма, одређују се механизми подршке програму (медијске кампање и промоције програма) и креће се у његову реализацију.
4. Процена и повратне информације – обухвата евалуацију програма на основу повратних информација из средине у којој је програм реализован. Утврђују се фактори који су утицали на његову успешност, као и оних који су отежавали процес реализације.

Иако концепт полиције у заједници има своју дугу традицију у развијеним земљама, потребно је уважавати специфичности сваке државе, а онда нарочито и сваке појединачне локалне заједнице. Због тога је неопходно приликом креирања програма превенције поставити питање оправданости као и могућности остваривања жељених ефеката. Уважавањем уочених проблема у другим државама, али и код нас, као најчешћи проблеми у примени концепта полиције у заједници и реализацији програма превенције криминалитета наводе се:

- недостатак политичке подршке (која је често декларативна и производ потреба дневне политике);
- слаба мотивисаност грађана за учешће у пројектима превенције;
- незаинтересованост службеника (полицијских и осталих органа) да учествују у имплементацији програма превенције (што је често последица непостојања правне обавезе да се учествује у пројектима, недостатак финансијских средстава и др.);

⁵⁷² Упоредити: Кривокапић, В.: *Превенција криминалитета*, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 269 и 270.

- проблеми у полицији (неспремност да се прихвати нова организација и начин рада, професионални стандарди и систем вредности);
- немерљивост резултата превенције; недовољна сарадња и координација полиције, других државних и друштвених субјеката (а ми бисмо рекли посебно приватног обезбеђења);
- недостатак правног оквира који предвиђао сарадњу полиције и свих других субјеката заједнице;
- финансијски трошкови;
- пратећи проблеми у државама у транзицији (економски, политички, друштвени, безбедносни и сл.).⁵⁷³

Неке од наведених проблема можемо идентификовати и код нас.⁵⁷⁴ Наиме, идеје концепта полиције у заједници први пут можемо видети у ЗоП из 2005. године. 2013. године Влада је донела Стратегију полиције у заједници,⁵⁷⁵ којом је додатно нагашен значај овог концепта у раду полиције. Нови ЗоП из 2016. године експлицитно наводи „полицију у заједници“ у IV глави закона под називом „Организација и надлежности полиције“. Међутим, можемо рећи да је нови закон у одређеној мери назадовао када је у питању сарадња коју МУП остварује са другим државним органима и локалном заједницом, док се сарадња са недржавним субјектима (у које спадају и субјекти приватног обезбеђења) ни не спомиње.⁵⁷⁶

Оно што можемо приметити јесте да се у наведеном концепту уопште не спомиње приватно обезбеђење као интегрални део локалне заједнице и система безбедности. Када је у питању стање у Републици Србији, то се види из неколико показатеља. Наиме, сам процес обуке полицијских службеника који је везан за полицију у заједницу уопште не наводи приватно обезбеђење као

⁵⁷³ Видети: Никач, Ж.: *Полиција у заједници*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 143-146.

⁵⁷⁴ Недавна истраживања која су за циљ имала сагледавање стања о раду полиције у заједници и могућностима унапређења у Републици Србији утврдила су да: полиција не ствара услове неопходне за неформалне сусрете са грађанима, полиција није видљива у заједници, ауто патроле се повремено појављују, док пешачке патроле нису видљиве у заједницама које су обухваћене истраживањем (скоро 70% испитаника никад није видело пешачку патролу у својој улици – заједници), реализација пројеката полиције у заједници није транспарентна (заједница није информисана о пројектима), заједница није информисана о актуелној проблематици и полицијском раду у заједници. Иветић, М.; Млађовић, И.: *Ставови и искуства полазника Центра за основну полицијску обуку о раду полиције у заједници у Републици Србији*, Безбедност, број 3/2016, стр. 66 и 67.

⁵⁷⁵ *Службени гласник РС*, бр. 43/13. Ни у овом документу се субјекти приватног обезбеђења не наводи као партнери на остваривању безбедности у локалној заједници.

⁵⁷⁶ Видети: Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, чл. 6, 17, 18, 187 и 188 и Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 15-21.

субјекте заједнице са којим је неопходно успоставити сарадњу.⁵⁷⁷ То се види и из тога што представници приватног обезбеђења нису препознати као чланови у локалним саветима за безбедност, већ њихова евентуална присутност може бити у оквиру чланова радне групе, као субјеката који „имају искуство у области у којој се појављују безбедносни проблеми...“.⁵⁷⁸ Са друге стране, у Приручнику за рад полиције у заједници се наводи да „у саставу савета треба да буду људи који су у стању да утичу на локалне ставове, који имају приступ ресурсима да би помогли активности које се тичу безбедности у заједници и који имају вештине релевантне за безбедност“.⁵⁷⁹ Приватно обезбеђење свакако има ресурсе и вештине релевантне за безбедност, што би локални органи власти који формирају оваква тела требало да узму у обзир.

На крају, морамо изнети и одређене новине предвиђене Правилником о начину обављања појединачних полицијских послова.⁵⁸⁰ Иако и наведени правилник не спомиње експлицитно приватно обезбеђење као партнера полицији на плану превенције криминала и унапређења безбедности у заједници, из појединих одредаба можемо видети одређене елементе партнерства. Наиме, програми и акциони планови превенције криминала, појава и догађаја који угрожавају заједницу, начелно, садрже: процену стања; активности које ће се предузети; носиоце активности; утврђене дугорочне и краткорочне циљеве; приоритете; унутрашње и спољне ресурсе за имплементацију; *начин остваривања сарадње и координације активности*; временске оквири реализације активности; методе и рокове и мерљиве индикаторе за вршење анализе остварених резултата предузетих мера и активности. При томе, ти програми и акциони планови ће бити усклађени са годишњим, месечним и другим плановима рада полиције.⁵⁸¹

Правилником је даље предвиђено да се сарадња и партнерство у заједници реализују на два начина: кроз пружање подршке раду саветодавних тела за безбедност на подручју јединица локалне самоуправе или територијалне аутономије и кроз склапање споразума са другим субјектима⁵⁸² (на националном, регионалном или локалном нивоу) о реализацији превентивних програма и акционих планова. Полиција пружа подршку у раду саветодавних тела кроз размену

⁵⁷⁷ Видети: Иветић, М.: *Рад полиције у заједници између стратегије и основне полицијске обуке у Србији*, Безбедност, број 2/2017, стр. 138-141.

⁵⁷⁸ Видети: *Приручник за деловање савета за безбедност у градовима и општинама*, Министарство унутрашњих послова Републике Србије и Стална конференција градова и општина – савез градова и општина Србије, Београд, октобар 2015. године, стр. 25 и 26.

⁵⁷⁹ *Приручник за рад полиције у заједници*, МУП, Београд, 2017. година, стр. 46.

⁵⁸⁰ *Службени гласник РС*, бр. 63/18 и 72/18.

⁵⁸¹ *Исто*, чл. 7.

⁵⁸² Који могу бити и агенције за приватно обезбеђење.

информација и удруживање ресурса у предузимању мера и активности за решавање безбедносних проблема и стварања повољног стања безбедности у локалним заједницама. Са друге стране, споразумима о сарадњи се на основу ЗоП и других прописа уређују начини остваривања сарадње, процедуре, обавезе, одговорности, коришћење ресурса, време трајања и друга питања од значаја за остваривање сарадње у конкретном случају. Наведене споразуме може закључити руководилац организационе јединице у седишту или начелник полицијске управе, уз сагласност директора полиције по одобрењу министра. Полиција приликом спровођења активности у оквиру саветодавних тела за безбедност или по основу споразума о сарадњи може размењивати информације и податке осим оних који су законом заштићени. Сва финансијска и друга материјална средства јединца локалне самоуправе или других партнера полиција може користити уз претходно спроведене прописане процедуре из области финансија и материјално-финансијског пословања.⁵⁸³ Наведене одредбе пружају добру основу за развијање сарадње и партнерства полиције и приватног обезбеђења. Остаје нада да ће наведене одредбе заиста и заживети у пракси и да развијање партнерских односа са приватним обезбеђењем неће зависити искључиво од воље руководећих људи у полицији.

5.6.4. Обезбеђење јавних скупова

Послови заштите лица и њихове имовине представљају једну од комплементарних делатности полиције и приватног обезбеђења. На тај начин оба сектора доприносе остваривању и одржавању јавног реда и мира на јвним скуповима, спортским приредбама и другим местима окупљања грађана.

Слобода окупљања представља Уставом⁵⁸⁴ гарантовано људско право. На основу ове уставне одредбе, донет је Закон о јавном окупљању⁵⁸⁵ којим су уређени облици окупљања, простор за окупљање, организатор окупљања, а прописани су и обавеза пријављивања окупљања, садржај пријаве окупљања, дужности организатора, вође окупљања, ангажовање редара и учесника на окупљању, мере обезбеђења, спречавање или прекид окупљања, мере у случају прекида окупљања, казнене одредбе, као и прелазне и завршне одредбе. Окупљањем, у смислу овог закона, сматра се окупљање више од 20 лица ради изражавања, остваривања и промовисања државних, политичких, социјалних и националних уверења и циљева, других слобода и права у

⁵⁸³ Правилник о начину обављања појединачних полицијских послова, *Службени гласник РС*, бр. 63/18 и 72/18, чл. 8.

⁵⁸⁴ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, чл. 54.

⁵⁸⁵ *Службени гласник РС*, бр. 6/16.

демократском друштву. Окупљањем се такође сматрају и други облици окупљања којима је сврха остваривање верских, културних, хуманитарних, спортских, забавних и других интереса.⁵⁸⁶

Под местом окупљања подразумева се сваки простор који је без услова или под истим условима, доступан индивидуално неодређеном броју лица. Затворен простор јесте простор, објекат или просторија ограђена или означена, у којој се врши окупљање и у коју се може ући или из ње изаћи само на за то одређеном месту. Закон је такође направио разлику између статичног јавног окупљања (јавног окупљања на месту – нпр. митинзи) и окупљања у покрету (демонстрације).⁵⁸⁷ Такође, уведене су и одређене рестрикције када је у питању место окупљања. Окупљање није дозвољено на месту на којем, због карактеристика самог места или његове посебне намене, прети опасност од наступања угрожавања безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије. У покушају да прецизира која су то места, законодавац је навео да је то простор испред здравствене установе, школе, предшколске установе, као и простор испред објеката од стратешког и посебног значаја за одбрану и безбедност Републике Србије.⁵⁸⁸

У контексту односа МУП-а (полиције), посебно ћемо се осврнути на одредбе везане за послове заштите безбедности људи и имовине приликом одржавања окупљања, као и обавезе организатора окупљања. Наиме, непосредну одговорност за послове заштите безбедности људи и имовине, безбедности Републике Србије, заштите јавног здравља, морала, заштите права других и друге послове који се односе на одржавање окупљања обавља МУП, органи локалне самоуправе надлежни за комуналне услуге и скупштине градова и општина који имају обавезу да одреде простор на којем није дозвољено окупљање и други надлежни органи.⁵⁸⁹ Остаје међутим нејасно који су то „други послови који се односе на одржавање окупљања“⁵⁹⁰ и који су то „други надлежни органи“. Приватно обезбеђење је свакако интегрални део обезбеђења јавног

⁵⁸⁶ Исто, чл. 3.

⁵⁸⁷ О другим класификацијама јавних окупљања видети: Мисић, З.: *Безбедносни менаџмент јавних окупљања*, докторска дисертација, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 114-165.

⁵⁸⁸ Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, чл. 4, чл. 5, ст. 1 и чл. 6, ст 1-2.

⁵⁸⁹ Исто, чл. 9 и 24.

⁵⁹⁰ Проф. О. Стевановић сматра да појам „других послова“ садржајно укључује, пре свих, и традиционално полицијске послове предвиђене ЗоП који се односе на: 1) безбедносну заштиту живота, права, слобода и имовине грађана, 2) одржавање јавног реда и спречавање насиља, 3) обезбеђивања одређених јавних скупова, личности, органа, објеката и простора; 4) регулисање и контролу, саобраћаја на путевима. Стевановић, О.: *Слобода и безбедност јавних окупљања у Републици Србији*, Научно-стручни скуп са међународним учешћем „Европске интеграције: правда, слобода и безбедност“, Том 1, Тара: Криминалистичко-полицијска академија, 24-26. мај 2016, стр. 196.

окупљања,⁵⁹¹ па остаје нејасно зашто законодавац то није експлицитно и нормирао. Самим тим закон је пропустио да јасно и прецизно уреди међусобну сарадњу свих надлежних органа, па самим тим и полиције и приватног обезбеђења.

Одговорност приватног обезбеђење за послове одржавања јавног окупљања је посредна с обзиром да се одвија преко организатора скупа. Наиме, организатор скупа је тај који је дужан да: ангажује редарску службу и обезбеди одржавање мирног окупљања на начин да се онемогући избијање насиља и недолично понашање учесника током трајања окупљања, као и приликом доласка и одласка учесника скупа са места окупљања, води и надзире окупљање и организује, усмерава рад редара, омогући несметан пролазак возилима хитне помоћи, полиције, ватрогасним возилима и возилима јавног саобраћаја; поступи по наређењима надлежног органа (полиције); прекине окупљање ако наступи непосредна опасност за безбедност људи и имовине и о томе одмах обавести полицију.⁵⁹² Из наведеног видимо да је обавеза организатора да ангажује редарску службу као и да организује, усмерава рад редара и поступа по наређењима полиције. Овај посао захтева стручна знања која организатор скупа често не поседује. Због тога би организатор скупа требало да се ослони на приватно обезбеђење. Организовање и координација као функције менаџмента подразумевају и претходно праћење и процењивање и планирање. То је заправо прави посао приватног обезбеђења и као такав је предвиђен и у ЗоПО. Задатак лица ангажованог од стране агенције за приватно обезбеђење је да пружи стручну помоћ организатору окупљања, да врши послове планирања, организовања, координације, надзора и контроле ангажовања и рада редарске службе и остваривања сарадње са полицијом (размена информација, координација у примени безбедносних мера и активности приликом самог окупљања и др.)

Безбедносни менаџмент у функцији јавног окупљања спроводе истовремено организатор окупљања са својим организационим и безбедносним елементима (менаџер безбедности-сопствени или ангажован од стране агенције за приватно обезбеђење, редарска служба и други заинтересовани субјекти) и одређени субјекти система националне безбедности (МУП – полиција и сектор за ванредне ситуације, службе безбедности). Због тога се посебно истиче неопходност контакта и координације који подразумевају одржавање припремних састанака, размену

⁵⁹¹ Један од послова приватног обезбеђења је и „...одржавање реда на јавним скуповима, спортским приредбама и другим местима окупљања грађана...“. Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 6, ст. 1, тач. 2.

⁵⁹² Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. чл. 11, ст. 1.

информација током свих фаза организације и одржавања окупљања, консултације у вези са доношењем одлука и међусобно обавештавање о таквим одлукама.⁵⁹³

Садржина пријаве скупа⁵⁹⁴ коју подноси организатор, између осталог, садржи и податке о одговорном лицу редарске службе, месту и времену одржавања јавног окупљања, трасу кретања као и податке од интереса за безбедно и несметано одржавање скупа.⁵⁹⁵ То значи да је организатор скупа у обавези да изради безбедносну процену угрожености скупа, на основу које (али не и искључиво) полиција израђује своју безбедносну процену. Уколико полиција утврди постојање разлога⁵⁹⁶ због којих окупљање није дозвољено, може донети решење којим се не дозвољава одржавање окупљања.⁵⁹⁷

Након безбедносне процене, доноси се одлука којом се приступа процесу планирања и организовања система обезбеђења јавног окупљања. Одлука након планирања бива преточена у писани документ који се назива план обезбеђења. Како основни елементи плана нису законом прописани, план обезбеђења се посебно прилагођава свакој врсти јавног окупљања. При томе, важно је приметити да се за обезбеђење јавног окупљања сачињавају два посебна плана. Један сачињава организатор окупљања (односно менаџер безбедности, који може бити и лице из агенције за приватно обезбеђење које има лиценцу за процену ризика у заштити лица, имовине и пословања).⁵⁹⁸ Други план сачињава полиција у складу са добијеним подацима од организатора, других заинтересованих субјекта и из сопствених извора (оперативна сазнања и сопствене

⁵⁹³ Мисић, З.: *Безбедносни менаџмент јавних окупљања*, докторска дисертација, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 168 и 204.

⁵⁹⁴ Видети: Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, чл. 14, ст. 1.

⁵⁹⁵ Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, чл. 14, ст. 1.

⁵⁹⁶ Окупљање није дозвољено: 1) када постоји угрожавање безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије; 2) када су циљеви окупљања усмерени на позивање и подстицање на оружани сукоб или употребу насиља, на кршење људских и мањинских слобода и права других, односно на изазивање или подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости; 3) када наступи опасност од насиља, уништавања имовине или других облика нарушавања јавног реда у већем обиму; 4) ако је одржавање окупљања супротно одредбама овог закона. *Исто*, чл. 8.

⁵⁹⁷ *Исто*, чл. 8 и 15.

⁵⁹⁸ Када агенција за приватно обезбеђење пружа услугу одржавања реда на јавном скупу или спортској приредби, односно када организатор јавног окупљања организује редарску службу и ако ангажује више од десет службеника обезбеђења или редара, дужан је да сачини план обезбеђења. План, заједно са пријавом о одржавању јавног скупа, односно обавештењем, организатор скупа доставља месно надлежној полицијској станици на територији на којој се одржава јавни скуп. План мора да садржи број, име и презиме и распоред ангажованих службеника обезбеђења или редара, време трајања ангажовања, њихове задатке, начин међусобне комуникације, име и презиме лица које ће руководити редарском службом за време одржавања јавног скупа и друге потребне податке. Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 41.

евиденције).⁵⁹⁹ Како међусобне активности не би негативно утицале на испуњавање планова, неопходна је координација. Када су у питању јавна окупљања она се највише огледа у организовању састанака представника полиције и организатора (и ангажованог лица из приватног обезбеђења) непосредно пред само окупљање, на којима се усаглашавају планиране активности и предузимање проактивних али и реактивних мера.

5.6.5. Обезбеђење спортских приредби

Спортске приредбе, као посебна врста јавних окупљања, подлежу посебном правном режиму регулисаном Законом о спорту⁶⁰⁰ и Законом о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама.⁶⁰¹ Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама је *lex specialis* у односу на Закон о јавном окупљању. Овим законом су утврђене мере за спречавање насиља и недоличног понашања на спортским приредбама и у вези са спортским приредбама, као и обавезе организатора и овлашћења надлежних органа у спровођењу тих мера.

Начелно посматрано, што се тиче обезбеђења спортске приредбе, као и простора око и унутар спортског објекта, одговорност између полиције и приватног обезбеђења је подељена на следећи начин:

- 1) за безбедност ван спортског објекта је задужена полиција;
- 2) за контролу карата и сам улазак у спортски објекат је задужена редарска служба (уз надзор и подршку полиције);
- 3) за надзор навијача на трибинама је задужена редарска служба (док у случају спортке приредбе повећаног ризика у томе учествују и униформисани полицијски службеници – углавном Жандармерија);
- 4) за спречавање уласка гледалаца на терен је задужена редарска служба.

Као и код јавних окупљања уопште, и приликом одржавања спортских приредби сарадња између полиције и приватног обезбеђења се одвија посредством организатора спортске приредбе. Наиме, организатор спортске приредбе је дужан да у сарадњи са полицијом, осигура безбедно одржавање спортске приредбе и да предузме мере којима се предупредује и онемогућава

⁵⁹⁹ Мисић, З.: *Безбедносни менаџмент јавних окупљања*, докторска дисертација, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 216 и 219-220.

⁶⁰⁰ *Службени гласник РС*, бр. 10/16.

⁶⁰¹ *Службени гласник РС*, бр. 37/03, 101/05-др. закон, 90/07, 72/09-др. закон, 111/09, 104/13-др. закон и 87/18.

избијање насиља и недоличног понашања гледалаца. Овде је одговорност организатора подигнута на један виши ниво с обзиром да је он у обавези да врши и контролу над спровођењем мера предвиђених овим законом. Поред превентивних мера које су првенствено усмерене ка навијачима и клубовима, доношењу интерних аката и др., организатор је у обавези да предузима мере непосредно на спортској приредби (редовно и стање повећаног ризика).⁶⁰²

Основна мера коју организатор треба да предузме јесте да образује одговарајућу редарску службу или да ангажује правно лице или предузетника ради обављања послова физичког обезбеђења и одржавања реда на спортској приредби.⁶⁰³ Термин „одговарајућа“ је доста неодређен, што је недопустиво с обзиром на високе новчане казне предвиђене за организатора који не образује „одговарајућу“ редарску службу.⁶⁰⁴ Такође, приликом одржавања међународних спортских приредаба, спортских приредаба повећаног ризика или спортских приредаба највишег ранга националних екипних спортских такмичења, организатор је дужан да, за обављање послова редарске службе, ангажује правно лице или предузетника за вршење послова приватног обезбеђења.⁶⁰⁵ Поред (уговорног) ангажовања редарске службе, Законом је такође предвиђена могућност да организатор са Републиком Србијом (коју заступа министар надлежан за унутрашње послове) закључи уговор о обављању одређених послова обезбеђења спортске приредбе и спровођења одређених мера за спречавање насиља и недоличног понашања гледалаца, који не спадају у редовне послове одржавања јавног реда и мира.⁶⁰⁶ Ова одредба је у складу са предметном уредбом и правилником којим МУП може остваривати додатна средства, међутим, као што смо раније рекли, остаје нејасно који су то „одређени послови обезбеђења који не спадају у редовне послове одржавања јавног реда и мира“, које су то „одређене мере за спречавање насиља и недоличног понашања гледалаца“, као и то да ли је организатор компетентан да донесе такву одлуку.

Чланом 8а су предвиђене дужности (овлашћења) редарске службе,⁶⁰⁷ а гледаоци, односно група гледалаца је у обавези да поступа по налозима редарске службе приликом обављања

⁶⁰² Исто, чл. 3, 7-17.

⁶⁰³ Исто, чл. 8, ст. 1.

⁶⁰⁴ Исто, чл. 21.

⁶⁰⁵ Исто, чл. 8, ст. 2.

⁶⁰⁶ Исто, чл. 19, ст. 2 и 3.

⁶⁰⁷ Приликом обављања послова физичког обезбеђења и одржавања реда на спортској приредби, редарска служба је дужна да: 1) забрани приступ објекту на коме се одржава спортска приредба лицима која су под утицајем алкохола или других опојних средстава, или се из њиховог понашања може закључити да су склони насилном или недоличном понашању; 2) одвоји гостујуће навијаче усмеравањем на посебне улазе и излазе из спортског објекта и посебан део гледалишта који је за њих одређен; 3) обезбеди да гледалац седи на тачно одређеном месту; 4) онемогући улазак

послова. Службеници обезбеђења и редари редарску службу врше без оружја. Службеници обезбеђења током вршења редарске службе морају бити у униформи и опремљени једнообразним јакнама или прслуцима са светлоодбојним тракама и натписом „Обезбеђење“, а додатно и „Security“. Редари током вршења редарске службе дужни су да носе прслуке са светлоодбојним тракама и натписом „Редар“, а додатно и „Steward“. Током вршења редарске службе, службенику обезбеђења и редару није дозвољено да регулишу саобраћај ван границе штићеног простора.⁶⁰⁸

Начелно, сарадњу између полиције и приватног приватног обезбеђења приликом обезбеђења спортске приредбе можемо посматрати кроз три фазе, и то: 1) фаза пре почетка спортске приредбе; 2) фаза за време спортске приредбе и 3) фаза након завршетка спортске приредбе.⁶⁰⁹

Фаза пре почетка спортске приредбе обухвата период од пријаве спортског догађаја па до његовог почетка. У овој фази се најпре процењује безбедносна ситуација, која обухвата: место окупљања, време окупљања, број учесника, циљ окупљања, значај скупа у средствима информисања, досадашња искуства на сличним скуповима, безбедносну процену у земљи и шире, оперативна сазнања о окупању маса, процену јединица полиције за обезбеђење. На основу безбедносне процене, ради се план обезбеђења који израђује полиција и он начелно садржи: идентификацију организатора скупа, време, почетак и оријентациони завршетак скупа, број грађана који се очекује на спортској приредби, број ангажованих службеника приватног обезбеђења/редара, њихов распоред унутар спортског објекта или терена, јединице које су ангажоване за обезбеђење, улога и начелно поступање ангажованих јединица, распоред и локација јединица по фазама обезбеђења, саобраћајно обезбеђење, криминалистичко-оперативно обезбеђење, информативно-аналитичко обезбеђење, план везе, план противпожарне заштите

гледалаца на спортски терен и спречи њихов прелазак из једног дела гледалишта намењен навијачима једног клуба у други; 5) онемогући уношење или продају алкохолних пића у спортском објекту; 6) онемогући уношење у спортски објекат предмета који се могу употребити у насилничким поступањима (пиротехничка средства, мотке, флаше и сл.), односно којима се може ометати ток спортске приредбе (огледала, ласерски показивачи, звучни уређаји веће снаге, транспаренти или обележја којима се подстиче расна, верска, национална или друга нетрпељивост и мржња, односно чији је садржај увредљив или непристојан и сл.); 7) онемогући уношење у спортски објекат и истицање навијачких симбола који су већих димензија и могу ометати рад службених лица, осим застава, шалова, капа и дресова са обележјима клуба; 8) упозори, односно удаљи гледаоца који својим понашањем или пропуштањем одређене радње може изазвати насиље на спортској приредби, угрозити безбедност учесника спортске приредбе или ометати њен ток. *Исто*, чл. 8а, ст. 1.

⁶⁰⁸ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 40, ст. 3 и чл. 42.

⁶⁰⁹ Видети: Оташевић, Б.: *Насиље на спортским приредбама*, Службени гласник, Београд, 2015, стр. 237-245.

(ППЗ) и ПДЗ обезбеђења, јединице и органе за логистичку подршку, руковођење и командовање.⁶¹⁰

Подаци које организатор спортске приредбе (односно тзв. комесари за безбедност у оквиру одређених спортских савеза) подноси полицији заправо представљају својеврсну безбедносну процену на основу које се врши ангажовање приватног обезбеђења. Та безбедносна процена се прослеђује полицији која на основу тога, као и на основу својих непосредних сазнања и информација доноси своју безбедносну процену. Како се посао не би дуплирао, требало би размислити о могућности да безбедносну процену и план обезбеђења уради тим који ће чинити представници полиције, организатора скупа и приватно обезбеђење.

Фаза за време спортске приредбе обухвата предузимање мера на самом спортском објекту и његовом непосредном окружењу. Ова фаза је специфична по томе што су редарска служба и полиција задужене за идентификацију лица којима је забрањено присуство на спортској приредби, физичко одвајање навијача домаће и гостујуће екипе, идентификовање и издвајање лица која су у видно алкохолисаном стању, која се насилнички понашају чиме угрожавају или могу угрозити јавни ред и мир. У овој фази је кључна добра комуникација између редарске службе и полиције. Полиција као носилац свих активности је задужена и за координацију свих припадника задужених за физичко обезбеђење. Организатор спортске приредбе је у обавези да одреди одговорно лице задужено за спровођење мера предвиђених законом и које ће сарађивати са полицијом.

У случају спортске приредбе повећаног ризика, организатор је дужан да поступа по налозима МУП-а. МУП је у овој фази, а у случају спортске приредбе повећаног ризика овлашћено да најмање 24 часа пре њеног почетка изврши преглед спортског објекта на коме ће се спортска приредба одржати и оствари увид у организационе припреме. Ако организатор спортске приредбе не поступи по налозима Министарства, а због уочених недостатака у значајној мери може бити угрожена безбедност учесника спортске приредбе, Министарство може забранити одржавање спортске приредбе.⁶¹¹ Ове мере организационе припреме подразумевају и јасну поделу послова и одговорности између организатора, редарске службе и полиције који се

⁶¹⁰ Упореди: Лазовић, М.; Милошевић, В.; Милојевић, С.: *Средства и тактика полиције*, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 123.

⁶¹¹ Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, *Службени гласник РС*, бр. 37/03, 101/05-др. закон, 90/07, 72/09-др. закон, 111/09, 104/13-др. закон и 87/18, чл.11. ст. 1, тач. 4 и чл. 17, ст. 2 и 3.

финализују на састанку непосредно пред одржавање спортске приредбе. Видимо да се ова „сарадња“ заправо своди на то да полиција контролише и издаје наређења редарској служби.

Једно од овлашћења полиције приликом обезбеђења спортске приредбе јесте и могућност снимања на јавним местима. Полиција врши надзор и снимање јавног места ради обављања полицијских послова, коришћењем опреме за видео акустичке снимке и фотографисање у складу са прописима о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова. Када постоји опасност да приликом јавног окупљања дође до угрожавања живота и здравља људи или имовине, полицијски службеник је овлашћен да врши снимање или фотографисање јавног скупа.⁶¹² Такође, организатор спортске приредбе је дужан да обезбеди да се спортска приредба повећаног ризика одржи у спортском објекту који има одговарајућу техничку опрему за праћење и снимање уласка и понашања гледалаца на спортском објекту.⁶¹³ Познато је да агенције за приватно обезбеђење имају (или би требало да имају) бољу „понуду“ у погледу пружања услуга безбедности везаних за материјално-техничку опремљеност. На тај начин би се рационално искористили ресурси, смањили трошкови а самим тим и повећала ефикасност у заједничким напорима да се обезбеди јавни ред и мир.

Фаза након завршетка спортске приредбе обухвата период од завршетка спортске приредбе до потпуног разиласка гледалаца са спортског објекта. Добра координација рада полиције и редарске службе треба да омогући да гледаоци на што бржи и безбеднији начин напусте објекат. Нарочиту пажњу треба водити о екстремним навијачима за које треба обезбедити посебно излазно место, како би се спречило евентуално насиље. У овој фази би било пожељно да представници организатора, полиције и редарске службе изврше анализу обезбеђења спортске приредбе, како би се утврдила евентуална одступања од утврђених циљева, послова и задатака. Основни циљеви тих анализа јесу да се по утврђеној процедури: 1) оцени обим и квалитет рада и остварених резултата; 2) оцени допринос свих субјекта који су учествовали у обезбеђењу приредбе, како би се утврдило шта је реализовано добро, а шта није, ко је радио добро, а ко није; 3) предузму или предложи одговарајуће корективне мере, зависно од јединичних и појединачних

⁶¹² Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 52, ст. 1-2.

⁶¹³ Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, *Службени гласник РС*, бр. 37/03, 101/05-др. закон, 90/07, 72/09-др. закон, 111/09, 104/13-др. закон и 87/18, чл. 15, ст. 1, тач. 7.

доприноса у оствареним резултатима и 4) евидентирају искуства, како би се позитивна користила и у будуће, а негативна елиминисала при обезбеђењу будућих спортских приредби.⁶¹⁴

5.6.6. Обезбеђење транспорта новца и других вредносних пошиљки

Обезбеђење транспорта новца и других вредносних пошиљки представља један од послова за које су надлежни и полиција и приватно обезбеђење. Наиме, ЗоП је предвиђено да МУП може остваривати приходе пружањем услуга у вези са основном делатношћу, односно у складу са пословима који су у функцији безбедности. Ти приходи имају својство општих прихода буџета Републике Србије, док врсте услуга и висину таксе за пружање тих услуга прописује Влада.⁶¹⁵ Иако нису експлицитно наведени као послови полиције, свакако да послови обезбеђења транспорта новца и других вредности спадају у послове чији је циљ остваривање безбедносне заштите живота и имовине.

Уредбом о висини накнада за услуге које пружа МУП предвиђено је да МУП може пружати услуге у погледу службене пратње и транспорта опасних материја, оружја, новца, хартија од вредности, племенитих метала и других драгоцености, уметничких и других предмета и добара од значаја за Републику Србију, за потребе Народне банке Србије, пословних банака, установа, организација и других правних лица.⁶¹⁶ Идентична одредба се налази и у Правилнику о врстама услуга чијим пружањем МУП може да остварује допунска средства.⁶¹⁷ Како Уредбом нису јасно дефинисани поступак по захтеву, рокови за пружање услуга, категорије лица која могу добити услуге и др., неопходно је да заинтересована правна и физичка лица писани захтев за коришћење услуга поднесу минимум седам дана пре него што планирају да им се пружи услуга. Захтев се подноси надлежној организационој јединици Сектора за материјално-финансијске послове. Захтев се прослеђује организационој јединици која може да пружи тражену услугу. Приликом одлучивања узимају се у обзир и следеће чињенице: разлог подношења захтева, оправданост, да ли су средства слободна за ангажовање, ризик нарушавања угледа МУП-а, ризик од материјалне и нематеријалне штете и друге релевантне чињенице. Након спроведеног

⁶¹⁴ Видети: Стевановић, О.; Стајић, Љ.: *Безбедносни менаџмент*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 322.

⁶¹⁵ *Исто*, чл. 244, ст. 2 и 4.

⁶¹⁶ *Службени гласник РС*, бр. 126/14, 90/15 и 80/16, чл. 4.

⁶¹⁷ *Службени гласник РС*, бр. 64/06, 71/07, 14/08, 8/13 и 119/14, чл. 2, ст. 1, тач. 3.

поступка организациона јединица заузима коначан став и предлаже да се захтеву удовољи или не.⁶¹⁸

За разлику од полиције, послови обезбеђење транспорта новца и других вредносних пошиљки, који није у надлежности МУП-а, спадају у послова приватног обезбеђења. Сходно томе, агенције и њихови службеници морају имати лиценцу за вршење послова обезбеђење транспорта и преноса новца и вредносних пошиљки, односно лиценцу за вршење специјалистичких послова службеника обезбеђења – са оружјем.⁶¹⁹ Агенције за приватно обезбеђење могу вршити наведене послове ако имају најмање једно специјално возило за транспорт које мора: да буде означено у складу са прописима; да има сталну двосмерну везу са контролним центром и делом посаде која напушта транспортно возило при преузимању/предаји вредности (ГСМ мрежа и/или радио веза са сопственом фреквенцијом и репетиторима); да има уграђен ГПС уређај за сателитско праћење и даљински мониторинг из сопственог контролног центра; да поседује уграђен паник тастер са аутоматским слањем дојавног сигнала у контролни центар; да има уграђен систем електрохемијске заштите новца у транспорту или има блиндирано возило или има специјално ојачане: каросерију, стакла и механички сигурности сеф за новац монтиран у возилу; да има уграђен мобилни систем видео обезбеђења возила. Посаду специјалног возила за транспорт чине возач и најмање један пратилац. Сви чланови посаде специјалног возила за транспорт морају бити службеници обезбеђења из истог правног лица. При обављању послова, сви чланови посаде специјалног возила за транспорт и пратиоци морају бити наоружани прописаном врстом ватреног оружја и морају бити опремљени у складу са ЗоПО.⁶²⁰

Поред транспорта возилом, послови обезбеђења преношења новца и вредносних пошиљки могу се вршити и пешице, при чему се морају користити системи за електрохемијску заштиту вредности. Изузетно, ако се пренос новца или вредносне пошиљке врши блиндираним, односно специјалним возилом без система електрохемијске заштите у пратњи службеника обезбеђења од возила до тачке преузимања/депоновања новца мора се налазити најмање још један наоружани службеник обезбеђења. Када се пренос новца или вредносне пошиљке врши пешке, обавља га

⁶¹⁸ Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије, Београд, децембар 2018, стр. 160.

⁶¹⁹ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 6, ст. 1, тач. 4, чл. 9, тач. 3 и чл. 11, ст. 1, тач. 2.

⁶²⁰ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 36 – 37.

најмање један службеник обезбеђења у сталној комуникацијској вези са контролним центром (ГСМ мрежа и/или радио веза са сопственом фреквенцијом и репетиторима).⁶²¹

Полазећи од ранијих одредби везаних за надлежности полиције, поставља се питање који то послови транспорта новца нису у надлежности МУП-а, када и МУП на уговорној основи пружа наведене услуге. Такође, поставља се и питање колико су ови послови оптерећујући за полицију, односно да ли полиција има довољно капацитета да их обавља. Ово нарочито због тога што је концептом полиције у заједници предвиђена већа присутност полицијских службеника на терену, полиција је добила нове надлежности, које као што смо видели у значајној мери отежавају одржавање оптималног процеса рада по ПС и ПИ. Уколико је економска оправданост да полиција обавља наведене послове,⁶²² можда не би било лоше да се полиција окрене приватном обезбеђењу, односно отварањем за могућност заједничког обављања послова (тим од два службеника приватног обезбеђења и једног полицијског службеника). Не треба заборавити чињеницу колико су наведени послови сложени, као и то да за службенике приватног обезбеђења ЗоПО није предвиђена специјалистичка обука, што значајно може утицати на ефикасност и ефективност обављања послова. С обзиром да ни последњим изменама и допунама ЗоПО из 2018. године није предвиђена специјалистичка обуке за ове, али и друге послове, опет апострофирамо неопходност организовања специјалистичке обуке за службенике приватног обезбеђење коју би пружио МУП. Са друге стране, приватно обезбеђење би својим људством надокнадило мањак полицијских службеника, који би били усмерени на извршавање неких други послова (полиције).

Поред могућности заједничког обављања послова, сарадња између полиције и приватног обезбеђење треба да се одвија и на плану размене информација. Наиме, успешност приватног обезбеђење приликом обављања послова се заснива на адекватној процени ризика. Елемент те процене јесте и анализа ранијих догађаја (кривичних дела и прекршаја) на траси пута којом треба извршити транспорт или пренос новца или објекту примопредаје новца. Ове информације једино може да пружи полиција.

⁶²¹ Исто, чл. 38, ст. 1 – 2 и чл. 39.

⁶²² Остварени приходи у 2016. години по основу пружања услуге везане за пратњу новца је износила 66.302.289,56, а у 2017. години 59.732.258,99. *Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије*, Београд, децембар 2018, стр. 161 – 162.

5.6.7. Заштита критичне инфраструктуре

Од постојања и функционисања појединих (инфраструктурних) објеката и система често зависи и опстанак и функционисање друштва и државе у целини. Због тога државе, нарочито у претходних неколико деценија, предузимају посебне мере заштите, које између осталог укључују и проширење броја субјеката који учествују у тој заштити.

Због своје изузетне сложености и круга објеката и система од којих зависи функционисање државе тешко је и дефинисати појам критичне инфраструктуре (у даљем тексту: КИ). Такође, дефинисање садржаја и суштине појма КИ се разликује од државе до државе, што је и разумљиво с обзиром да свака од њих полази од својих националних интереса и вредности. У најопштијем смислу, КИ „обухвата поједине институције јавног и приватног сектора, канале дистрибуције и 'мреже' особа и информација које гарантују несметан и континуиран проток људи, роба, сервиса, услуга, што је кључно за стабилност економског и безбедносног система земље. У категорију 'критичне инфраструктуре' убрајају се телекомуникације, електропривреда, складиштење и пренос гаса и нафте, банкарство и финансије, транспорт, водоснабдевање, хитне службе (укључујући медицинске, полицијске, ватрогасне и спасилачке службе) и друге институције.“⁶²³ На овај начин одређена, КИ обухвата све националне капацитете, службе и информацијске системе који су од виталног значаја за државу те би због немогућности њиховог деловања или оштећења могло доћи до угрожавања националне безбедности, националне економије, јавног здравља, сигурности становништва и ефикасности деловања власти.⁶²⁴

Питање заштите КИ је нарочито актуелизовано након све бројнијих и учесталих терористичких напада у свету крајем 20. и почетком 21. века. Наиме, још пре употребе синтагме КИ, још се осамдесетих година 20. века користио појам „инфраструктура“, као референтна тачка креатора јавне политике и безбедности. Повећањем ризика повредљивости и могућности искључивања из редовног функционисања, било је неопходно за сваки систем („инфраструктуру“) предвидети одговарајуће мере заштите. Порастом терористичких претњи, нарочито након 11. септембра, све присутнији је израз КИ, који сада постаје битан и суштински

⁶²³ Јаковљевић, В.: *Ресурси критичне инфраструктуре и њихов значај за управљање ванредним ситуацијама*, Годишњак Факултета безбедности, Београд, 2010, стр. 64.

⁶²⁴ Исто.

део националне безбедности.⁶²⁵ Питање заштите КИ је нарочито значајно зато што њеним угрожавањем може доћи до кризе,⁶²⁶ односно настајања кризних или ванредних ситуација. Међутим, могуће је замислити и обрнуту ситуацију, да кризне и ванредне ситуације доведу до оштећења на КИ. Ово је нарочито значајно узимајући у обзир међузависност појединих елемената КИ. Нпр. немогућност рада одређене хидроцентралне утиче и на могућност рада одређених здравствених установа које се снабдевају струјом из наведене електране.

Значај заштите КИ (иако не под тим називом) препознат је и на нашим просторима још у социјалистичком периоду формирањем индустријске милиције а касније и друштвене самозаштите (у оквиру које су значајну улогу имале службе обезбеђења). За разлику од развијених земаља у којима заштита КИ представља национални интерес, заштити КИ на нашим просторима није толико посвећена пажња у претходних двадесетак година. Питања заштите КИ у развијеним земљама су уређена стратегијама националне безбедности, као и бројним међународним и националним правним изворима.

До доношења Закона о критичној инфраструктури⁶²⁷ 2018. године, Република Србија није имала закон (али ни стратешки документ) који би на јединствен и свеобухватан начин уредио област КИ. Занимљиво је да и највиши стратешки документ, Стратегија националне безбедности⁶²⁸ не спомиње експлицитно појам КИ, већ индиректно можемо доћи до њених елемената као што су: „проблеми економског развоја Републике Србије услед вишегодишњих „економских санкција и уништења виталних објеката привредне и саобраћајне инфраструктуре“, енергетска међузависност и осетљивост инфраструктуре за производњу и транспорт енергената“ и „високотехнолошки криминал и угрожавање информационих и телекомуникационих система“.

⁶²⁵ Јаковљевић, В.; Гачић, Ј.: *Заштита критичне инфраструктуре у кризним ситуацијама*, Међународна научна конференција Менаџмент 2012, Младеновац, Србија, 20-21. април 2012, стр. 282.

⁶²⁶ Према Полу Харту, криза се може одредити као „непријатан догађај, који представља изазов за доносиоце одлуке, искушава их да поступају у условима угрожавања, временске стиске и неспремности“. Криза је и „озбиљна претња основним структурама и фундаменталним вредностима и нормама социјалног система која, у условима временског притиска и веома несигурних околности, захтева доношење критичних одлука“. Кешетовић, Ж.: *Кризни менаџмент*, Факултет безбедности Универзитета у Београду и Службени гласник, 2008, стр. 16.

⁶²⁷ *Службени гласник РС*, бр. 87/18. Овим Законом (чл. 4) КИ чине „системи, мреже, објекти или њихови делови, чији прекид функционисања или прекид испоруке роба односно услуга може имати озбиљне последице на националну безбедност, здравље и животе људи, имовину, животну средину, безбедност грађана, економску стабилност, односно угрозити функционисање Републике Србије“. Такође, чл. 6 су одређени сектори у којим се врши идентификација и одређивање КИ. То су: енергетика, саобраћај, снабдевање водом и храном, здравство, финансије, телекомуникационе и информационе технологије, заштита животне средине, функционисање државних органа, као и други сектори одређени на предлог министарства надлежног за одређену област, у складу са овим законом. Утврђивање сектора и критеријума за идентификацију КИ у тим секторима, прописале Влада.

⁶²⁸ Одлука о усвајању Стратегије националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.

Стратегији развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020⁶²⁹ у поглављу 6.2. помиње следеће: „Потребно је развијати и унапређивати заштиту од напада применом информационих технологија на *критичне инфраструктурне системе*, што поред информационо-комуникационих система могу бити и други инфраструктурни системи којима се управља коришћењем информационо-комуникационих технологија, попут електро-енергетског система. У вези тога је потребно додатно уредити критеријуме за утврђивање *критичне инфраструктуре* са становишта информационе безбедности, критеријуме за карактеризацију напада применом информационих технологија на такву инфраструктуру у односу на класичне облике напада, као и услове заштите у овој области“.

Што се тиче правног оквира, споменућемо неколико закона у којим асе КИ индиректно спомиње. Наиме, Закон о ванредним ситуацијама је уређено да МУП⁶³⁰ израђује Процену угрожености Републике Србије од елементарних непогода и других несрећа и да је онда доставља Влади на усвајање. Процена угрожености садржи нарочито: 1) карактеристике територије, *критична постројења, критична места и просторе* са гледишта угрожености од елементарних непогода и других несрећа, са евентуалним прекограничним ефектима удеса; 2) повредивост територије од елементарних непогода и других несрећа; 3) анализу могућих последица од елементарних и других несрећа; 4) *потребе и могућности за заштиту људи, материјалних добара и животне средине* од последица елементарних и других несрећа.⁶³¹ Као што видимо, наведеним законом се не дефинише КИ већ се указује на то како оштећење или угрожавање КИ утиче на вредности којима се пружа заштита (људи, материјална добра и животна средина). Први акт у којем се експлицитно користи појам КИ јесте Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама,⁶³² донетој на основу Закона о ванредним ситуацијама. Наведеном Уредбом је предвиђено да процена угрожености, поред елемената предвиђених законом садржи и „процену критичне инфраструктуре са становишта угрожености од елементарних непогода и других несрећа.“

У Закону о информационој безбедности се спомиње „информационо комуникациони систем“ (ИКТ), који је само један од елемената КИ. Између осталог, у питању су системи који се

⁶²⁹ *Службени гласник РС*, бр. 51/10

⁶³⁰ Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, министарства и други органи и организације израђују своје процене угрожености у делу који се односи на њихов делокруг и достављају их МУП-у. Видети: Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 111/09, 92/11 и 93/12, чл. 13-15.

⁶³¹ Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 111/09, 92/11 и 93/12, чл. 11, ст. 2, тач. 3 и чл. 46, ст. 1.

⁶³² *Службени гласник РС*, бр. 8/11.

користе у обављању делатности у областима енергетике, саобраћаја, производње и промета наоружања и војне опреме, комуналних делатности, електронској комуникацији, у здравству, финансијским институцијама и др.⁶³³

Наведени галиматијас прописа употпуњује и ЗоПО, у којем се дефинишу „обавезно обезбеђени објекти“, као објекти од посебног значаја чијим оштећењем или уништењем би могле наступити теже последице по живот или здравље људи или који су од интереса за одбрану земље, *осим објеката чију заштиту обављају државни органи* (па и полиција) и објеката чија се заштита обавља сагласно прописима из области одбране.⁶³⁴ Треба рећи да су Законом о одбрани⁶³⁵, Одлуком о објектима од посебног значаја за одбрану⁶³⁶ и Одлуком о одређивању великих техничких система од значаја за одбрану⁶³⁷ одређени „објекти од посебног значаја за одбрану“ који чине елементе КИ. Такође, Уредбом о ближим критеријумима за одређивање обавезно обезбеђених објекта и начину вршења послова њихове заштите⁶³⁸, ближе су одређени обавезно обезбеђени објекти којима заштиту пружа ПО.

Доношењем ЗоПО, Законодавац је препознао ПО као једног од субјекта који учествује у заштити оних објекта који чине КИ. Да је тако, потврђују и послови које агенције за приватно обезбеђење обављају у складу са ЗоПО, а то су: а) процена ризика у заштити лица, имовине и пословања; б) заштита лица и имовине физичким и техничким средствима...у делу који није у надлежности МУП-а и в) планирање, пројектовање и надзор над извођењем система техничке заштите.⁶³⁹ Заштита обавезно обезбеђених објеката (КИ), у складу са општим актом о организацији и систематизацији, обавља се уговорним ангажовањем субјеката лиценцираних за обављање делатности приватног обезбеђења или као организована самозаштитна делатност.⁶⁴⁰ Уколико неки од објеката и система који чине КИ јесу државни органи, органи аутономне покрајине или органа локлане самоуправе или предузећа основана за обављање делатности од

⁶³³ Видети: Закон о информационој безбедности, *Службени гласник РС*, бр. 6/16 и 94/17, чл. 6 и Уредба о утврђивању листе послова у областима у којима се обављају делатности од општег интереса и у којима се користе информационо-комуникациони системи од посебног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 94/16, чл. 2.

⁶³⁴ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 4, ст. 1.

⁶³⁵ *Службени гласник РС*, бр. 116/07 и 88/09, члан 67-70.

⁶³⁶ *Службени гласник РС*, бр. 112/08.

⁶³⁷ *Службени гласник РС*, бр. 41/14, 35/15, 86/16 и 53/17.

⁶³⁸ *Службени гласник РС*, бр. 98/16.

⁶³⁹ *Исто*, чл. 6, ст. 1, тач. 1-3.

⁶⁴⁰ *Исто*, чл. 5, ст. 2.

општег интереса (које оснивају претходно наведени органи), ангажовање агенција за приватно обезбеђење се врши преко поступка јавних набавки.⁶⁴¹

Упркос претходно наведеном, као и очекивањима научне и стручне заједнице, ЗоКИ ни у једној својој одредби није споменуо субјекте из области приватног обезбеђења. Оно што ЗоКИ јесте уредио јесу „оператори КИ“, „безбедносни план оператора за управљање ризиком“ и „официр за везу“. Оператори критичне инфраструктуре су „државни органи, органи аутономне покрајине, органи јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, привредна друштва или друга правна лица која управљају системима, мрежама, објектима или њиховим деловима који су одређени као критична инфраструктура“.⁶⁴²

Безбедносни план оператора за управљање ризицима је „план који израђује оператор КИ, којим се дефинишу циљеви и мере оператора на основу анализе ризика који план садржи“. У питању је „документ којим се утврђују мере смањења ризика, дефинишу одговорности и одређују дужности, те успоставља оквир за поступање у циљу отклањања, односно смањења последица безбедносних претњи дефинисаних у анализи ризика, која је саставни део плана“. Оно што закон није дефинисао јесу „мере смањења ризика“, тако да је сваком оператору остављено да сам процењује и одређује које су то мере. Оператори КИ су дужни да израде безбедносни план и да на исти прибаве сагласност МУП-а и то најкасније шест месеци по одређивању система, мрежа, објеката или њихових делова за КИ. Методологију, начин израде и садржај безбедносног плана оператора прописује министар унутрашњих послова.⁶⁴³

Оператори КИ су у обавези да именују (одреде) официра за везу. У питању је лице које служи као контакт између оператора и МУП-а, које обезбеђује сталну контролу ризика и претњи, обавештава о променама у односу на КИ, обавештава МУП о евалуацији ризика, претњи и рањивости, координира безбедносним планом, врши тестирања кроз вежбе и друге активности предвиђене планом и обавља све друге послове везане за КИ. Официра за везу именује МУП на предлог оператора КИ из редова запослених. Оператор КИ МУП-у доставља предлог за именовање официра за везу најкасније три месеца по одређивању система, мрежа, објеката или њихових делова за КИ. Предложено лице мора поседовати лиценцу за официра за везу.⁶⁴⁴ Из наведених решења видимо да је акценат стављен на превенцију, која се пре свега огледа у

⁶⁴¹ Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 104/12, 14/15 и 68/15 и Закон о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 15/16, чл. 1-3.

⁶⁴² Закон о критичној инфраструктури, *Службени гласник РС*, бр. 87/18, чл. 2, ст. 1, тач. 5.

⁶⁴³ *Исто*, чл. 8.

⁶⁴⁴ *Исто*, чл. 9, ст. 1-4.

размени података и информација између субјекта који припадају КИ и МУП-а, што је свакако позитивно. Још један вид превентивног деловања када је у питању заштите КИ јесте да се „приликом израде планских докумената у области просторног и урбанистичког планирања, докумената из области националне безбедности и области смањења ризика и управљања ванредним ситуацијама, критична инфраструктура мора третирати на посебан начин, нарочито у делу превентивних активности и активности везаних за одговор на ванредне ситуације у којима мора имати приоритет.“⁶⁴⁵

Међутим, остаје нејасно зашто ПО није дат већи значај с обзиром на место и улогу коју му даје ЗоПО, односно како на плану превенције, тако и у случајевима избијања кризних и ванредних ситуација. ЗоКИ садржи уопштене одредбе када је у питању проглашење ВС услед угрожавања КИ. Наиме, у ЗоКИ се наводи да „у случају наступања околности угрожавања, ометања рада или уништења критичне инфраструктуре руковођење и координацију спровођења мера и задатака у наведеним околностима предузима Републички штаб за ванредне ситуације, у складу са законом.“ При томе, МУП пружа стручну подршку штабу и доставља све неопходне податке и информације у циљу несметаног обављања активности на спровођењу утврђених задатака.⁶⁴⁶

Када је у питању заштита КИ, приватно обезбеђење може да има значајну улогу у:

1. Изради безбедносних процена ризика и планова деловања;
2. Превенцији и смањењу ризика;
3. Раном упозоровању и мобилизацији;
4. Постављању и употреби средстава техничке заштите;
5. Садејству са другим органима на предузимању мера заштите КИ;
6. Отклањању штета;
7. Ширењу безбедносне културе и обуци шире популације на заштити КИ;
8. Заштити ширих зона непосредног ризика;
9. Заштити КИ када је она у приватном власништву;
10. Учешћу у штабовима за ванредне ситуације;
11. Уступању сопствених средстава и људства (мобилизација) државним органима у заштити КИ након проглашења ванредних ситуација;

⁶⁴⁵ Исто, чл. 10.

⁶⁴⁶ Исто, чл. 11.

12. Спровођењу мера личне заштите, евакуације, збрињавања, спасавања, пружања прве медицинске помоћи;
13. Асанација терена и др.⁶⁴⁷

Када су у питању надлежности МУП-а (полиције), поред оних везаних за размену информација предвиђених ЗоКИ, споменућемо још и оне надлежности предвиђене ЗоП. Један од послова полиције јесте и „безбедносна заштита одређених личности и објеката“, као и „поступање полиције у стању повећаног ризика“. Безбедносна заштита одређених објеката која је, између осталог, у надлежности МУП-а ближе је уређена Уредбом о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објекта.⁶⁴⁸ Наведеном Уредбом одређена су лица⁶⁴⁹ и објекти којима полиција пружа физичку заштиту. Објекти које користе одређена лица су: Народна скупштина, Генерални секретаријат председника Републике, Влада, министарства (изузев министарства одбране), као и други објекти које лица користе стално или повремено.⁶⁵⁰ Наведеном уредбом су одређени објекти чије обезбеђење је у искључивој надлежности МУП-а, што је у складу са чл. 4 ЗоПО. Напоменућемо само да је првобитна верзија ЗоПО⁶⁵¹ предвиђала да и ПО може пружати услуге заштите свих објеката од стратешког и посебног значаја. Под притиском јавности, измена ЗоПО 2015. године,⁶⁵² искључена је могућност да ПО штити оне објекте који су у искључивој надлежности државних органа (па и МУП-а, односно полиције).

Када је у питању поступање полиције у стању повећаног ризика, у ЗоП се наводи да „ако индиције или догађаји указују да би могло да дође до *повећања ризика по стање јавне безбедности, као и угрожавања безбедности људи или имовине у већем обиму*, који захтевају делимичну или пуну приправност полицијских службеника и ангажовање свих техничких средстава и опреме на делу територије Републике Србије, министар, на предлог директора

⁶⁴⁷ Стајић, Љ.: *Заштита критичне инфраструктуре и приватно обезбеђење*, у: Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (главни и одговорни уредник Љубомир Стајић), Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2019.

⁶⁴⁸ *Службени гласник РС*, бр. 72/10 и 64/13.

⁶⁴⁹ То су у складу са чланом 2 Уредбе: председник Републике, председник Народне скупштине, председник Владе, министар спољних послова, министар одбране, министар унутрашњих послова, начелник генералштаба, директор Безбедносно-информативне агенције, директор ВБА, директор ВОА, директор полиције, страни државници – носиоци највиших државних функција приликом посета Републици Србији, носиоци највиших правосудних функција и други државни функционери у зависности од процене угрожености а по препоруци Бироа за координацију рада служби безбедности

⁶⁵⁰ Уредба о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објекта, *Службени гласник РС*, бр. 72/10 и 64/13, чл. 10 и 14.

⁶⁵¹ *Службени гласник РС*, бр. 104/13, чл. 4, ст. 1.

⁶⁵² *Службени гласник РС*, бр. 42/15.

полиције, налаже извршавање задатака примереним насталим околностима.⁶⁵³ Није тешко претпоставити да би до наведене ситуације могло доћи услед оштећења или уништења појединих елемената Ки.

5.6.8. Заједничко ангажовање у ванредним ситуацијама

Све веће опасности од настанка угрожавајућих појава услед елементарних непогода, терористичких напада, хаварија, акцидената и сличних догађаја, утицали су на то да бројне државе реорганизују своје елементе системе националне безбедности како би адекватно одговориле на наведене облике угрожавања. Том тренду придружила се и Република Србија, доношењем првог Закона о ванредним ситуацијама 2009. године којим је уређено „деловање, проглашавање и управљање ванредним ситуацијама; систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа - удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа; надлежности државних органа, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе и учешће полиције и Војске Србије у заштити и спасавању; права и дужности грађана, *привредних друштава*, других правних лица и предузетника у вези са ванредним ситуацијама; организација и делатност цивилне заштите на заштити, спасавању и отклањању последица елементарних непогода и других несрећа; финансирање; инспекцијски надзор; међународна сарадња и друга питања од значаја за организовање и функционисање система заштите и спасавања.“⁶⁵⁴

Овим Законом ванредна ситуација⁶⁵⁵ се дефинише као „стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других *опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби*, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада.“⁶⁵⁶ Како би се адекватно одговорило на опасности по становништво, животну средину и материјална добра успоставља се систем заштите и спасавања. Систем

⁶⁵³ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18, 87/18, чл. 29, ст. 1.

⁶⁵⁴ Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 111/09, 92/11 и 93/12, чл. 1.

⁶⁵⁵ Неопходно је разликовати „ванредну ситуацију“ од „ванредног стања“. Наиме, у питању су две различите безбедносне мере за које важе два различита правна режима. Наиме, „ванредна ситуација“ је законска категорија уређена Законом о ванредним ситуацијама, а „ванредно стање“ је уставна категорија, предвиђена Уставом Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 98/06), чланом 200.

⁶⁵⁶ Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 111/09, 92/11 и 93/12, чл. 8, тач. 1.

заштите и спасавања се дефинише као „део система националне безбедности и интегрисани облик управљања и организовања субјеката система заштите и спасавања на спровођењу превентивних и оперативних мера и извршавању задатака заштите и спасавања људи и добара од последица елементарних непогода и других несрећа, укључујући и мере опоравка од тих последица“.⁶⁵⁷ Као део система националне безбедности, овај систем обухвата широк круг државних органа и недржавних субјеката. Тачније, субјекте система заштите и спасавања чине: 1) *органи државне управе*, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе; 2) *привредна друштва, друга правна лица и предузетници* и 3) грађани, групе грађана, удружења, професионалне и друге организације.⁶⁵⁸

Истине ради, треба рећи да су дебате о организационом устројству цивилне заштите Републике Србије почеле још 2006. године након распада Државне заједнице СЦГ. Од три предложена модела прихваћен је онај по коме је систем заштите и спасавања организационо измештен у МУП. Заговорници овог решења су истицали да је предност у томе што у оквиру МУП-а постоји ватрогасно-спасилачка јединица која ће бити окосница система.⁶⁵⁹ На крају је прихваћен овај модел, тако да је Законом о ванредним ситуацијама МУП одређен као главни носилац спровођења свих активности и мера на заштити и спасавању. За обављање послова заштите и спасавања из надлежности МУП-а образован је Сектор за ванредне ситуације, као посебна организациона јединица.

Под садашњим називом Сектор за ванредне ситуације је основан Правилником о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у МУП-у од 22. јуна 2009. године. У периоду од 2009. до 2011. године преузео је одговарајући део надлежности, људских и материјалних ресурса Министарства за заштиту животне средине и просторног планирања, Министарства одбране и од Хидрометеоролошког завода Србије. Фактички, Сектор је настао прерастањем Управе противпожарне полиције Ресора јавне безбедности у Управу за заштиту од пожара и спасавања (Управу за заштиту и спасавање) Дирекције полиције (Правилник 2005), затим трансформацијом те управе у Сектор за заштиту и спасавање ван

⁶⁵⁷ Исто, чл. 8, тач. 2.

⁶⁵⁸ Исто, чл. 4, ст. 1.

⁶⁵⁹ Драгишић, З.: *Систем националне безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 270 – 271.

Дирекције полиције (Правилник 2006) и, коначно, прерастањем тог Сектора у Сектор за ванредне ситуације (Правилник 2009).⁶⁶⁰

Сектор за ванредне ситуације обавља послове нормативне, управне, организационо-техничке, превентивне, оперативне, програмске, планске, информативне и друге природе ради организовања и спровођења мера заштите и спасавања људи материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко технолошких несрећа - удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа. Начелник Сектора решењем може од припадника Сектора образовати специјалистичке тимове за заштиту и спасавање, у зависности од врсте интервенције за коју су специјализовани. Сектор за ванредне ситуације у свом саставу има: Одељење за опште правне послове, Национални центар 112, Управу за превентивну заштиту, Управу за ватрогасне и спасилачке јединице, Управу за управљање ризиком, Управу за цивилну заштиту и 27 подручних организационих јединца.⁶⁶¹

Поред Сектора за ванредне ситуације, значајну улогу у ванредним ситуацијама има и полиција. Њена улога проистиче из њене надлежности, могућности брзог прилагођавања насталим околностима, распоређености снага на целокупној територији, непрекидном обављању послова безбедности, бројности људства, опремљености и укупне организованости, мобилности и искуства, као и могућности ефикасне стручне обуке.⁶⁶²

Полицијске активности у ванредним ситуацијама могу условно да се поделе у две групе послова из домена надлежности јавне безбедности којима се обезбеђује: 1) ваљано функционисање система безбедности и 2) успостављање најповољнијих могућих услова за обављање функција државних органа, организација, правних и физичких лица, као и остваривање њихових права и интереса. У том процесу послови полиције се обављају кроз пет међусобно повезаних активности: 1) процењивање безбедносне ситуације, 2) превенцију, 3) припремање, 4) одазивање на позив за ангажовање (реакција, заштита и спасавање, спровођење истрага и др.) и 5) опорављање (ублажавање последица и обнова).⁶⁶³

Нарочито је значајно то да полиција и током ангажованости у ванредним ситуацијама (која су несвојствена полицији) наставља са функционисањем, односно обављањем редовних

⁶⁶⁰ Стевановић, О.: *Организациона структура полиције у Републици Србији на почетку XXI века*, у: Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе – II, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 89.

⁶⁶¹ *Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије*, Београд, децембар 2018, стр. 70-71.

⁶⁶² Млађан, Д.: *Безбедност у ванредним ситуацијама*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 237.

⁶⁶³ Субошић, Д.: *Организација и послови полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2017, стр. 291.

задатака и послова. Због тога, условно речено, деловање полиције у ВС можемо поделити на три фазе: пре, током и након ванредне ситуације.⁶⁶⁴ Прва фаза је припремна фаза у којој је неопходно предузети хитне мере и прећи из режима редовног обављања послова ка обављању послова у ванредним приликама. Друга фаза подразумева ангажовање свих припадника МУП-а, у зависности од интензитета и размера ванредних ситуација. Ову фазу карактерише изразита напетост рада припадника полиције и МУП-а у целини. Трећа фаза у највећој мери зависи од врсте и последица настале ванредне ситуације и везана је за завршетак спасилачких и других активности, активности на обнављању инфраструктуре и живота на подручју захваћеним ванредним ситуацијама.

Ангажовање полиције у ВС доводи до одређених организационих и функционалних промена, односно до: измене режима њеног функционисања у правцу повећања интензитета и дужине трајања активности припадника; потребе за ангажовањем додатних снага (нпр. помоћне полиције); сарадње са другим органима и организацијама; прилагођавања организационе структуре, односно до стварања привремених (једнократних) организационих структура (одреди, јединце, тимови и групе) полиције. Број, величина, састав и попуњеност таквих формација зависе од размера, карактера и специфичности насталих услед ВС и сходно томе потребних задатака, као и бројности припадника полиције и помоћне полиције.⁶⁶⁵

Једна од основних надлежности МУП-а предвиђених Законом о ванредним ситуацијама јесте да обезбеђује учешће полиције и других организационих јединца МУП-а у спровођењу мера и извршавању задатака заштите и спасавања.⁶⁶⁶ Ова одредба је комплементарна одредби Закона о полицији, где се наводи да полицијски службеници предузимају хитне мере које су неопходне за отклањање непосредне опасности за људе и имовину, кад те мере не могу правовремено да предузму други надлежни органи, о чему одмах обавештавају те органе. У случају опште опасности изазване природним непогодама, епидемијама или другим облицима угрожавања полицијски службеници пружају помоћ органима државне управе, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, правним и физичким лицима. Приликом предузимања наведених послова, полицијски службеници *учествују и у вршењу спасилачке функције и*

⁶⁶⁴ Видети: Субошић, Д.: *Организација и послови полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2017, стр. 291 и Млађан, Д.: *Безбедност у ванредним ситуацијама*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 238.

⁶⁶⁵ Млађан, Д.: *Безбедност у ванредним ситуацијама*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 240-242.

⁶⁶⁶ Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 111/09, 92/11 и 93/12, чл. 11, ст. 2, тач. 7.

пужању прве помоћи људима и, с тим у вези, користе прописану опрему и спроводе обуку полицијских службеника који те послове обављају.⁶⁶⁷ Како би претходно наведено било оствариво, Дирекција полиције „ствара потребне услове за одржавање и подизање оспособљености и спремности Полиције за деловање у стању повећаног ризика, ванредним ситуацијама, ванредном и ратном стању“.⁶⁶⁸ Обављање наведених послова свакако спада у остваривање полицијске функције, односно остваривања јавне безбедности. Видимо да је улога полиције супсидијарне природе, односно да се њено ангажовање заснива на хитном реаговању све док надлежни органи не буду у прилици да адекватно одговоре на угрожавајуће појаве.

Поред полиције, у предузимању мера и активности на плану заштите и спасавања у случајевима проглашења ванредне ситуације, у складу са Законом о ванредним ситуацијама, учествују и *тзв. оспособљена правна лица*. У питању су привредна друштва и друга правна лица која су оспособљена и опремљена за заштиту и спасавање. Између осталих, ту спадају и привредни субјекти из области приватног обезбеђења.⁶⁶⁹ Препознавање субјекта приватног обезбеђења као интегралног дела система заштите и спасавања свакако представља операционализацију става у Стратегији националне безбедности у којој се наводи да „све већу одговорност у спровођењу политике унутрашње безбедности, заједно са осталим државним и осталим органима и институцијама, имају субјекти из области приватног обезбеђења...“⁶⁷⁰ Агенције за приватно обезбеђење као оспособљена правна лица врше заштиту и спасавање у складу са својом делатношћу, као и задацима које им наредне надлежни штабови за ванредне ситуације јединица локалне самоуправе, аутономне покрајине и Републике Србије, на предлог надлежног штаба за ванредне ситуације или надлежне службе. При томе, дужна су да плански прилагоде своје капацитете и организацију за извршавање задатака заштите и спасавања. Влада Републике Србије, извршни орган аутономне покрајине, односно надлежни орган јединица локалне самоуправе, агенцијама за приватно обезбеђење уговором обезбеђује накнаду стварних трошкова за спровођење припрема и ангажовање у извршавању мера и задатака цивилне заштите.⁶⁷¹

⁶⁶⁷ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 61, ст. 1-3. Упоредити: Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, чл. 2.

⁶⁶⁸ *Исто*, чл. 24, ст. 1, тач. 9.

⁶⁶⁹ Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 111/09, 92/11 и 93/12, чл. 8, тач. 25.

⁶⁷⁰ Стратегија националне безбедности Републике Србије, Београд, октобар 2009, стр. 24.

⁶⁷¹ Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 111/09, 92/11 и 93/12, чл. 111.

Листу оспособљених правних лица на републичком нивоу утврђује Влада, на покрајинском Влада АПВ, а на локалном нивоу извршни органи власти.⁶⁷² Међутим, занимљиво је да ни републичка ни покрајинска одлука нису препознале субјекте приватног обезбеђења као субјекте од значаја за спречавање и санирање последица насталих услед ванредних ситуација. Првобитно донета Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање у Републици Србији⁶⁷³ из 2011. године, а онда и друга из 2018. године нису уврстиле субјекте приватног обезбеђења у оспособљена правна лица.⁶⁷⁴ С обзиром да је Закон о приватном обезбеђењу донет тек 2013. године, значи 4 године након доношења Закона о ванредним ситуацијама, поставља се питање зашто се бар у Одлуци из 2018. године, ако већ није Одлуком из 2011. године, нису нашли субјекти приватног обезбеђења. То није учињено ни покрајинском Одлуком о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање.⁶⁷⁵ Када то нису уредили Република и Покрајина, за очекивати је да то нису урадиле ни јединице локалне самоуправе.⁶⁷⁶

Занимљиво је споменути да ни Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама⁶⁷⁷ из 2011. године, која је донета на основу Закона о ванредним ситуацијама,⁶⁷⁸ не спомиње експлицитно субјекте приватног обезбеђења ни у једном контексту. Међутим, у стратегији се наводе одређене чињенице које управо оправдавају употребу субјеката приватног обезбеђења у ванредним ситуацијама. Наиме, спроведеном анализом, која је обухватала област ванредних ситуација у Републици Србији и приказ стања елементарних непогода и других стања опасности, добијен је документ (Анекс) у коме су препознати недостаци постојећег система заштите и спасавања. Навешћемо само неке од њих. У оквиру институционално организационих недостатака идентификовано је да постоји неравномерна расподела капацитета служби за реаговање на територији Републике Србије; у оквиру материјално-техничких недостатака идентификована је застарела, непоуздана опрема, средства и возила за реаговање у ванредним ситуацијама; у оквиру сарадње, координације и расположивости информација идентификовани

⁶⁷² Исто, чл. 17, ст. 3, чл. 14, ст. 1, тач. 8 и чл. 15, ст. 1, тач. 8.

⁶⁷³ Службени гласник РС, бр. 36/11.

⁶⁷⁴ Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање у Републици Србији, Службени гласник РС, бр. 26/18.

⁶⁷⁵ Службени лист АПВ, бр. 13/13.

⁶⁷⁶ Видети: Одлуке градова из 2018. године: Сомбор, Краљево, Крагујевац, Смедерево, Врање и Шабац, као и Решења градова из 2017. године: Београд, Кикинда и Зрењанин.

⁶⁷⁷ Службени гласник РС, бр. 86/11.

⁶⁷⁸ Службени гласник РС, бр. 111/09, 92/11 и 93/12, чл. 9.

су: недовољна координација између субјеката система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама и недовољна сарадња са невладиним и приватним сектором; у оквиру људских ресурса и едукације недостаци су: неадекватна стручна квалификованост и технолошка дисциплина расположивих људских ресурса, недостатак специјализованих кадрова, недовољна обученост професионалног кадра, неприпремљеност и низак ниво капацитета локалне самоуправе и неразвијена култура превенције. Након што су идентификовани недостаци, у стратегији се као једна од стратешких области наводи и „Припремити се за случај катастрофе ради ефикасног (хитног) реаговања на свим нивоима“. Припремљеност за реаговање у ванредним ситуацијама може да обухвати разне врсте активности као што су: израда планова за реаговање, стварање залиха опреме и материјала, организација хитних служби, склапање „stand-by“ уговора, припрема циркуларних саопштења и процедура за управљање информацијама, дефинисање механизма координације, обука и заједничке вежбе јединица и становништва.⁶⁷⁹ У свим наведеним активностима би активно могло да се укључи и приватно обезбеђење. Нарочито су значајни израда планова за (заједничко) реаговање, дефинисање механизма координације, обука и заједничке вежбе које би се организовале са полицијом и Сектором за ванредне ситуације. Такође, тзв. *stand-by* уговори, како их Стратегија назива, могу бити склапани са агенцијама за приватно обезбеђење, при чему би друга уговорна страна република, покрајина или јединица локалне самоуправе.

Ово је нарочито значајно уколико узмемо у обзир потенцијале приватног обезбеђења, односно оправданост њиховог ангажовања као оспособљених правних лица. Наиме, како истичу поједини домаћи аутори, потреба за увођењем овлашћених и особљених правних лица произилазе из генералне оцене стварних домашаја цивилне заштите данас. Све бројнији и деструктивнији облици угрожавања насталих како у рату тако и у миру захтевају оспособљеност за интервенције, уз ослањање на врхунску стручност, примерену опремљеност и максималну оперативност. Индивидуалне способности, колективна уиграност као и располагање потребним средствима заштите представљају основну функционалну вредност колективног обвезника цивилне заштите.⁶⁸⁰

⁶⁷⁹ Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 86/11, II Стање у области ванредних ситуација и IV Стратешке области.

⁶⁸⁰ Јаковљевић, В.: *Цивилна заштита у Републици Србији*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 353 – 354.

Ангажовање приватног обезбеђења у ванредним ситуацијама има и своју економску оправданост. Једна од основних тематских целина у погледу обуке коју су прошли службеници приватног обезбеђења (тада кандидати) јесте и област „Процедуре у ванредним ситуацијама“.⁶⁸¹ Наравно, у питању је обученост за ангажовање искључиво у оквиру објекта који се штити. Међутим, обука коју су прошли се свакако не сме занемарити и мора бити основа за конципирање обуке која би била прилагођена службеницима приватног обезбеђења у свеопштем ангажовању у ванредним ситуацијама на ширем простору. Поред тога, службеници приватног обезбеђења у оквиру агенција у којима раде располажу опремом, тако да није потребно додатно улагање од стране друштва и државе. Оно што би било потребно, јесте уједначити стандарде у погледу опреме приликом ангажовања у одређеним ситуацијама (санирање последица поплава, пожара, асанација терена и др.). додатно оправдање је и то што су, службеници приватног обезбеђења по природи посла први на терену који могу да реагују и активирају надлежне службе. На крају, ни у ком случају не треба занемарити и број службеника приватног обезбеђења, којих по последњим проценама има око 30.000-40.000. То значи да друштво у једном релативно кратком времену може на располагању да има велики број лица у које је већ претходно инвестирало када су у питању обука и опремање, те због тога остаје нејасно зашто до сада та „инвестиција“ није искориштена.

Да је претходно наведено тачно, потврђују одредбе ЗоПО⁶⁸² и Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.⁶⁸³ Наиме, у Закону о приватном обезбеђењу нема одредби о могућности ангажовања приватног обезбеђења у случајевима проглашења ванредних ситуације, као што је то предвиђено Законом о ванредним ситуацијама. За очекивати је било да се и у ЗоПО (који је подсећамо још једном донет четири године након Закона о ванредним ситуацијама) нађу макар начелне одредбе о, према мишљењу аутора, ангажовању у ванредним ситуацијама заједно са полицијским службеницима. Још један од субјеката јавне безбедности који учествује у вршењу спасилачке функције као и полиције јесте *комунална полиција*.⁶⁸⁴ Законом о комуналној полицији је предвиђено да у случају опасности изазване елементарним непогодама и другим облицима угрожавања, комунална полиција учествује у

⁶⁸¹ Види: Правилник о програмима и начину спровођења обуке за вршење послова приватног обезбеђења, *Службени гласник РС*, бр. 117/14.

⁶⁸² *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18.

⁶⁸³ *Службени гласник РС*, бр. 87/18.

⁶⁸⁴ Види: Стајић, Љ.; Радивојевић, Н.: *Полиција, комунална полиција и приватно обезбеђење – дивергентни или конвергентни субјекти јавне безбедности*, У: Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (главни и одговорни уредник Љубомир Стајић), Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2017, стр. 151-175.

вршењу спасилачке функције и пружа помоћ другим органима, правним и физичким лицима на отклањању последица,⁶⁸⁵ на територији града наравно. Ова одредба је готово идентична одредби члана 2 Закона о полицији⁶⁸⁶ из 2005. године. За очекивати је да се у таквим ситуацијама оствари непосредна сарадња на терену са (државном) полицијом. Поставља се питање зашто сличне одребе нема и у ЗоПО, нарочито узимајући у обзир територију коју покривају службеници приватног обезбеђења (за разлику од припадника комуналне полиције), као и њихову раније наведену бројност.

Да конфузија буде још већа, крајем 2018. године усвојен је Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама,⁶⁸⁷ којим је престао да важи Закон о ванредним ситуацијама из 2009. године. Наведеним законом се сада приватно обезбеђење уопште експлицитно не спомиње као један од елемената снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.⁶⁸⁸ Оно што је главна новина предвиђена овим Законом, а проистиче из његовог назива, јесу повећане активности на плану смањења ризика од катастрофа. С тим у вези, предвиђене су одређене обавезе за *сва привредна друштва* (у која спадају и агенције за приватно обезбеђење) и правна лица и она чија је делатност од посебног значаја за заштиту и спасавање. Закон каже да је „*свако привредно друштво* и друго правно лице дужно је да, у оквиру своје делатности предузима све мере превенције и смањења ризика, као и да се одазове захтеву надлежног штаба и узме учешће у спровођењу мера заштите и спасавања“.⁶⁸⁹ При томе, трошкове настале учешћем у спровођењу мера заштите и спасавања, надокнађују се из буџета јединице локалне самоуправе, покрајине и Републике, у зависности од тога који штаб за ванредне ситуације је упутио захтев за ангажовање.⁶⁹⁰ Поред *непосредног учешћа* у спровођењу мера заштите и спасавања, агенције за приватно обезбеђење имају обавезу да *обезбеде потребна средства и опреме* за личну и узајамну заштиту (коју ће држати у исправном стању).⁶⁹¹

⁶⁸⁵ Закон о комуналној полицији, *Службени гласник РС*, бр. 51/09, чл. 5, ст. 2.

⁶⁸⁶ *Службени гласник РС*, бр. 101/05.

⁶⁸⁷ *Службени гласник РС*, бр. 87/18. Закон је ступио на снагу 21. новембра 2018. године.

⁶⁸⁸ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 87/18, чл. 13, ст. 3. Као снаге система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама одређени су: штабови за ванредне ситуације, јединице цивилне заштите, ватрогасно-спасилачке јединице, Служба 112, Полиција, Војска Србије, Црвени крст Србије, Горска служба спасавања, Ватрогасни савез Србије, Савез радио аматера Србије, повереници, односно заменици повереника цивилне заштите, грађани, удружења грађана и организације чија је делатност од посебног интереса за развој и функционисање система.

⁶⁸⁹ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 87/18, чл. 30, ст. 1.

⁶⁹⁰ *Исто*, чл. 30, ст. 2.

⁶⁹¹ *Исто*, чл. 55, ст. 2 и 3.

Наведене одредбе су дефинитивно у функције остваривања заштите и спасавања у случајевима ванредних ситуација, међутим помало је нереално очекивати да ће сва привредна друштва и правна лица моћи на адекватан начин да одговоре на наведено. Због тога остаје нејасно зашто Закон није јасно и недвосмислено навео субјекте из области приватног обезбеђења као субјекте чија је улога у ванредним ситуацијама од посебног значаја за заштиту и спасавање.

Превентивна улога приватног обезбеђења када је у питању превентива би се свакако могла огледати и до сада се огледала у доношењу Процене угрожености и Плана заштите у случајевима елементарних непогода и настајања других несрећа којим би дошло до угрожавања објеката који се обезбеђује. У Образложењу Предлога закона – Анализа ефеката⁶⁹² наводи се да је „процену ризика од катастрофа и план заштите и спасавања, као основне документе за ефикасно управљање ризицима, до данас је израдио изузетно мали број јединица локалне самоуправе и привредних друштава“. Последице тога биле су највидљивије током поплава 2014. године. Због тога се као недостаци претходног Закона (о ванредним ситуацијама) наводи се и то да „Процену угрожености (ризика) и План заштите и спасавања, са добијеном сагласношћу од стране МУП-а, у том тренутку, није имала ни једна јединица локалне самоуправе нити било које привредно друштво иако је то била законска обавеза.“ Због тога је сада Законом предвиђено да ће процену ризика од катастрофа и план заштите и спасавања израђивати привредна друштва односно друга правна лица која имају овлашћење (лиценцу) за израду процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања и имају у сталном радном односу запослена лица која поседују лиценцу за израду процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања. При томе, физичка лица морају испуњавати услове у погледу стручне спреме, завршене обуке и положеног стручног испита у МУП-у.⁶⁹³ Остаје нејасно зашто се ови послови нису поверили приватном обезбеђењу, с обзиром да се агенције, између осталог, аплицирају и за Лиценцу за процену ризика у заштити лица, имовине и пословања.⁶⁹⁴ Овако, може се јавити апсурдна ситуација с обзиром да Закон о смањењу ризика и управљању ванредним ситуацијама предвиђа да су привредна друштва (па и агенције за приватно обезбеђење које су лиценциране за процену ризика) у обавези да донесу

⁶⁹² Доступно на: <http://www.parlament.gov.rs>, приступљено: 2. новембар 2018. године.

⁶⁹³ Види: Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 87/18, чл. 19-22.

⁶⁹⁴ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 9, ст. 1, тачк. 1.

Процену ризика од катастрофа⁶⁹⁵ и План заштите и спасавања⁶⁹⁶, при чему ће за то морати да ангажују искључиво правно лице овлашћено (лиценцирано) за те послове!

Још једна законска новина, у којој је такође пропуштена прилика да се укључи сектор приватног обезбеђења, јесу јединице цивилне заштите. И даље је задржано решење да јединице цивилне заштите опште намене образују јединице локалне самоуправе, док специјалне јединице цивилне заштите образује МУП. При томе, јединице локалне самоуправе могу бити ослобођене обавезе образовања јединица цивилне заштите опште намене, уколико на њеној територији постоји добровољно ватрогасно друштво, које јединица локалне самоуправе финансира и које у свом саставу има формирану, обучену и опремљену ватрогасну јединицу од најмање 20 припадника. С тим у вези, јединица локалне самоуправе мора имати уговором дефинисан однос са добровољним ватрогасним друштвом у смислу обавезности њиховог учешћа у заштити и спасавању људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама, као и обавезности јединице локалне самоуправе да делом финансира њихово опремање и обучавање.⁶⁹⁷ Овде такође постављамо питање зашто по овом моделу нису ангажоване и агенције за приватно обезбеђење, с тим што би законом требало предвидети обавезну (специјалистичку) обуку за службенике приватног обезбеђења коју би финансирале саме агенције а не локална самоуправа.⁶⁹⁸ Наведено би подстакло тржишну утакмицу између агенција, а локална заједница би добила обученог, опремљеног и поузданог партнера у заштити и спасавању људи и материјалних добара.

На овај начин је закон, за разлику од Закона о ванредним ситуацијама који је субјекте из области приватног обезбеђења сврстао у „оспособљена правна лица“, сада сврстао у „све привредне субјекте“, који уједно имају одређене обавезе и као субјекти система заштите и спасавања и као елементи цивилне заштите. И Закон о ванредним ситуацијама је посветио посебну главу „Цивилној заштити“, што по неким ауторима може створити приличну конфузију, јер се на тај начин успостављају два паралелна система заштите и спасавања. Наиме, ако се има у виду да је Закон о ванредним ситуацијама (а сада и Закон СРКУВС) до детаља уредио систем заштите и спасавања, у којем су предвиђене надлежности државних органа, аутономне покрајине,

⁶⁹⁵ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 87/18, чл. 15.

⁶⁹⁶ *Исто*, чл. 17, ст. 7.

⁶⁹⁷ *Исто*, чл. 80, ст. 2 и 3.

⁶⁹⁸ У образложењу Предлога закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама – Анализа ефекта, наводи је за у просеку 30 припадника јединица цивилне заштите опште намене неопходно око 3.000.000. Наведено ће представљати значајне трошкове, нарочито мањим и економски неразвијенијим општинама и градовима.

јединица локалне самоуправе, привредних друштава и грађана, да је разрађен систем руковођења, остаје нејасно зашто се ствара својеврсан паралелизам у функционисању овог система.⁶⁹⁹ Ово решење по својој форми и садржини подсећа на некадашњи систем друштвене самозаштите, која се изгледа у наш правни систем враћа „на мала врата“. На овај начин је МУП, као предлагач закона, још једном показао да у ПО не види значајног партнера, различитог од осталих, у остваривању функције заштите и спасавања грађана и имовине у ванредним ситуацијама.

5.6.9. Приватно обезбеђење као помоћна полиција

„Функционисање државе, њених органа и институција може понекад бити отежано услед ванредних околности у којима се свака држава и друштво могу наћи. Околности у којима функционисање државно-правног система може бити отежано могу настати услед различитих фактора који у већој или мањој мери доводе до кризе функционисања правног и државног система.“⁷⁰⁰ Деловање полиције као државног органа је нарочито отежано у случајевима различитих безбедносних и других друштвених стања. Због тога често редовни (активни) састав у виду полицијских службеника није довољан како би се извршили сви (безбедносни) задаци⁷⁰¹ настали услед бројнијих и интензивнијих угрожавајућих појава. У таквим стањима полицијским службеницима помоћ може пружити тзв. помоћна полиција (помоћни полицајци).

У складу са процесом реформи државног сектора безбедности почетком 20. века у нашој земљи, дошло је и до значајних концепцијских новина у погледу јавне безбедности и полиције. У складу са променама које су се односиле на војне обвезнике, Законом о полицији из 2005. године дошло је до укидања резервног састава полиције и стварања законских услова за могућност увођења помоћне полиције.⁷⁰² Помоћна полиција представља нов институт у нашем праву који замењује некадашњи резервни састав полиције.⁷⁰³ Суштинска разлика између некадашњег резервног састава и сада помоћне полиције је у томе што се резервни састав заснивао на *принципу обавезности* (војних обвезника), док се помоћна полиција заснива на *принципу добровољности*

⁶⁹⁹ Драгишић, З.: *Систем националне безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 282.

⁷⁰⁰ Симовић, Д.; Зекавица, Р.: *Полиција и људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 284.

⁷⁰¹ Видети: Стевановић, О.; Стајић, Љ.: *Безбедносни менаџмент*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 344-347.

⁷⁰² Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 111/05, 63/09 – одлука УС, 92/11, 64/15, чл. 191 – 192.

⁷⁰³ Југовић, С.: *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 146.

(заинтересованости за службу у помоћној полицији).⁷⁰⁴ Доношењем новог Закона о полицији из 2016. године и даље је задржан овај институт, при чему су извршене одређене корекције, док ће се сва неопходна питања уредити посебном уредбом. Занимљиво је да и поред два Закона о полицији (из 2005. и 2016. године) и две Уредбе⁷⁰⁵ донете на основу та два закона, институт помоћне полиције још није заживео у нашој пракси. Тренутно, у правном поретку нема ниједне уредбе о помоћној полицији, тако да су сви изгледи да ова врста полиције неће ни бити формирана. Упркос томе, у наставку ћемо се осврнути на наведена законска и подзаконска решења, са циљем давања предлога и оправдања неопходности постојања помоћне полиције и могућности да њен састав чине службеници приватног обезбеђења. Посебно ћемо се осврнути на безбедносна стања у којим је могуће ангажовање помоћне полиције, услове за избор припадника помоћне полиције, њихових права и дужности и начина извршавања задатака.

Законом о полицији из 2005. године је предвиђено да МУП може образовати помоћну полицију за извршавање полицијских задатака у случајевима када треба надокнадити ангажовање великог броја полицијских службеника за: 1) извршавање задатака високог безбедносног ризика; 2) у природним и другим несрећама; 3) обезбеђивање државне границе; 4) у другим случајевима кад је теже угрожена унутрашња безбедност и 5) ради припреме за рад у случају ванредног и ратног стања.⁷⁰⁶ Врсте полицијских задатака које помоћна полиција може извршавати свакако оправдава њено постојање, нарочито ако се узме у обзир неопходност ангажовање великог броја полицијских службеника у тим ситуацијама. На овај начин, у случају наступања законом предвиђених ситуација, редовне полицијске снаге могу рачунати на тзв. снаге у приправности,⁷⁰⁷ што и јесте у бити идеје помоћне полиције. Неопходност постојања ових снага је свакако била видљива током разорних поплава у Јаши Томићу 2005. године, у Обреновцу током маја 2014. године и мигрантске кризе 2015. године.

Законом из 2005. године је предвиђено да кандидати за помоћну полицију могу бити лица која *испуњавају посебне услове за заснивање радног односа у МУП-у*. Поред тога, у помоћној полицији могу учествовати и *пензионисани полицијски службеници до 60. године живота*. О употреби помоћне полиције за извршавање полицијских послова одлучује министар, на предлог

⁷⁰⁴ Милетић, С.: *Коментар Закона о полицији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 369.

⁷⁰⁵ Уредба о служби у помоћној полицији и правима и дужностима помоћних полицајаца, *Службени гласник РС*, бр. 27/06 и 109/09, Уредба о служби у помоћној полицији, *Службени гласник РС*, бр. 109/16 и Уредба о престанку важења Уредбе о служби у помоћној полицији, *Службени гласник РС*, бр. 2/17.

⁷⁰⁶ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 111/05, 63/09 – одлука УС, 92/11, 64/15, чл. 191, ст. 1 и чл. 14.

⁷⁰⁷ Милетић, С.: *Коментар Закона о полицији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 370.

директора полиције.⁷⁰⁸ Предметном Уредбом⁷⁰⁹ се прави разлику између кандидата за помоћног полицајца и помоћног полицајца. Кандидат за помоћну полицију је лице које је на оспособљавању за извршавање задатака у помоћној полицији, при чему је предвиђено да основно оспособљавање траје најмање три месеца. Помоћни полицајац је лице које није у радном односу у МУП-у, које је успешно завршило основно оспособљавање или које је пензионисани полицијски службеник који има до 60 година живота. Уговор о добровољној служби у полицији се закључује на период од најмање пет година.

МУП са заинтересованим кандидатом за добровољну службу у помоћној полицији закључује уговор. Припадници помоћне полиције се оспособљавају и усавршавају за извршење полицијских задатака. По обављеном оспособљавању, помоћни полицајац може примењивати сва полицијска овлашћења за време ангажовања на извршавање полицијских задатака. Помоћни полицајац може у истој календарској години да буде ангажован за период до месец дана. За време ангажовања има права и дужности утврђене предметном Уредбом, у складу са одговарајућим правима и дужностима полицијских службеника утврђеним Законом о полицији. С обзиром на могућност да помоћни полицајац може бити и запослено лице, закон је предвидео да за време ангажовања у помоћној полицији послодавац помоћном полицајцу не сме да откаже уговор о раду, нити сме да условљава уређивање уговорених односа са МУП-ом. Помоћни полицајац са друге стране има обавезу да се најкасније у року од два радна дана по престанку ангажовања у помоћној полицији врати на рад код послодавца са којим има закључен уговор о раду. Полиција води евиденцију кандидата и помоћних полицајаца.⁷¹⁰

Закон о полицији из 2016. године је предвидео готово идентична безбедносна стања у којима МУП може образовати помоћну полицију. Помоћна полиција се може образовати за извршавање полицијских послова у случајевима када треба надокнадити ангажовање великог броја полицијских службеника за извршавање задатака: 1) високог безбедносног ризика; 2) у природним и другим несрећама; 3) обезбеђивања државне границе; 4) у другим случајевима када је угрожена унутрашња безбедност. Изузетно, помоћна полиција може бити ангажована и када постоји *обострани интерес МУП-а и локалне самоуправе по основу посебних споразума*.⁷¹¹ Наведена одредба представља значајну новину којом се још једном наглашава улога локалне

⁷⁰⁸ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 111/05, 63/09 – одлука УС, 92/11, 64/15, чл. 191, ст. 2 и 3.

⁷⁰⁹ Уредба о служби у помоћној полицији и правима и дужностима помоћних полицајаца, *Службени гласник РС*, бр. 27/06 и 109/09, чл. 2.

⁷¹⁰ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 111/05, 63/09 – одлука УС, 92/11, 64/15, чл. 192.

⁷¹¹ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 249, ст. 1 и 2.

самоуправе (заједнице) у остваривању безбедности. Оно што је законом сада изостављено у односу на закон из 2005. године јесте да се помоћна полиција сада не може ангажовати у случајевима ванредног и ратног стања.

На припаднике помоћне полиције када су ангажовани, сходно се примењују одредбе Закона о полицији које се односе на права и дужности полицијских службеника. О употреби помоћне полиције за извршавање полицијских послова одлучује министар, на предлог директора полиције. Ближе услове за избор кандидата, права и обавезе припадника помоћне полиције, обуку, начин ангажовања, као и организацију и рад помоћне полиције уређени су Уредбом о служби у помоћној полицији.⁷¹² И даље је задржан модел ангажовања помоћне полиције по принципу добровољности, док је као начин пријављивања кандидата предвиђен јавни конкурс који расписује МУП. Изузетно, министар може (у складу са потребама) и без расписивања јавног конкурса у помоћну полицију ангажовати лица која су завршила основну полицијску обуку, средњу школу унутрашњих послова, вишу школу унутрашњих послова, Полицијску академију, Криминалистичко-полицијску академију или друга лица која испуњавају услове предвиђене уредбом.⁷¹³ Ова одредба даје значајна дискрециона овлашћења министру, коме је остављено да „у складу са потребама“ процењује да се таксативно набројана лица могу ангажовати у помоћној полицији. На страну што је наведним лицима место у полицији, а не у помоћној полицији.

Уредбом о служби у помоћној полицији је лимитиран број лица која могу бити ангажована у помоћној полицији. Укупан број припадника помоћне полиције не може прелазити 15% укупног броја систематизованих радних места униформисаних овлашћених службених лица. Занимљиво је да је сада предметном Уредбом (а не законом) дефинисана старосна граница за припаднике помоћне полиције, што представља значајан пропуст Закона о полицији из 2016. године. Наиме, уредбом је предвиђено да се у помоћну полицију може се ангажовати лице које поред општих услова за заснивање радног односа у државном органу, испуњава услове предвиђене за лице које заснива радни однос у МУП-у, лице које је незапослено, старије од 18, а млађе од 50 година старости и има најмање средњу стручну спрему, у четворогодишњем трајању.⁷¹⁴ Видимо да је уредбом круг лица ограничен и само на „незапослене“, за разлику од претходног закона, што свакако није у духу принципа добровољности. Све у свему, наведено

⁷¹² Исто, чл. 249, ст. 3 – 5.

⁷¹³ Уредба о служби у помоћној полицији, *Службени гласник РС*, бр. 109/16, чл. 4, ст. 1 и 3.

⁷¹⁴ Исто, чл. 3, ст. 2 и чл. 5.

одређење услова за лица представља материју коју је требало регулисати законом, да би се онда „ближи услови“ одредили уредбом.

Анализом досадашњег правног оквира који је уређивао и који тренутно уређује институт помоћне полиције можемо закључити да наведени модел добровољности тешко да може омогућити формирање тако значајног састава који, у одређеним ванредним околностима, треба да се стави на располагање редовним полицијским снагама. Потреба за помоћном полицијом је нарочито изражена у државама чији су капацитети (кадровски и материјални) ограничени, а потребе за безбедношћу све веће. Различитије кризне ситуације на нашим просторима (последиче услед елементарних непогода, мигрантска криза и др.) у претходном периоду говоре о неопходности формирања оваквог састава. Због тога би било неопходно у предстојећем периоду размислити о промени концепта помоћне полиције. При томе, посебно треба узети у обзир могућност формирања помоћне полиције по мобилизацијском принципу, с обзиром да је тешко очекивати да се у данашњим условима грађани (ка којима је овај концепт првенствено окренут) добровољно пријаве у службу помоћне полиције, било да су у питању незапослена, а нарочито запослена лица. Даље, неопходно је узети у обзир и време неопходно да се одређено лице обучи како би било оспособљено да примењује полицијска овлашћења. С обзиром да је укинута обавеза служења војног рока, а самим тим и могућност поновног враћања модела по којем би војни обвезници чинили састав помоћне полиције, неопходно је окренути се неким другим субјектима. Логичан избор пада на сектор приватног обезбеђења.

Ангажовањем људства из приватног обезбеђења, по моделу јавно-приватног партнерства, било би оправдано из неколико разлога. Као прво, у питању је људство које је већ претходно (делимично) обучено. Подсетимо, стручни испит полагао је пред члановима МУП-а. То значи да у њиховом додатном, допунском обучавању треба утрошити знатно мање времена него када је у питању обичан грађанин. Како је приватно обезбеђење сада лиценцирано (и агенције и службеници приватног обезбеђења), људство које чини њен састав је прошло одговарајуће безбедносне провере. Даље, у питању су субјекти који већ располажу одговарајућом опремом, при чему би у будућности агенције за приватно обезбеђење требало мотивисати и стимулисати да набављају опрему која би испуњавала стандарде неопходне за потребе састава помоћне полиције. Како у сектору приватног обезбеђења тренутно ради око 30.000 људи (што је по неким проценама и више од униформисаног састава полиције), озбиљном и ригорозном селекцијом

лица би било могуће „извући“ и до неколико хиљада људи, чије би психофизичке предиспозиције биле на највишем нивоу.

Једно од кључних питања које се поставља у случају мобилисања службеника приватног обезбеђења у попуњавању састава помоћне полиције јесте како задовољити интересе државе (остварити безбедност са ограниченим ресурсима и временом) и интересе агенција за приватно обезбеђење (који послују по тржишним принципима и остваривању економске добити кроз наплаћивање својих услуга) чији би се запослени ангажовали. Одговор је наизглед немогуће дати, али ако мало боље промислимо, видећемо да је могуће наћи узајамну корист. Због тога је неопходно испунити одређене услове када су питању агенције и њихови запослени, а и кад је у питању држава, односно МУП и полиција.

Када су у питању агенције, неопходно је узети у обзир да је немогуће „наметати“ одређене обавезе свим агенцијама за приватно обезбеђење линеарно. Свакако да је немогуће очекивати да исти број службеника обезбеђења буде мобилисан из агенције која броји до 100 запослених и оној која броји неколико хиљада. Неопходно је омогућити агенцији да одржи континуитет у пословању, те је због тога у дијалогу са полицијом потребно одредити који би то оптималан проценат запослених могао да буде предвиђен у свакој агенцији који би био мобилисан у помоћној полицији. Ако пођемо од цифре од 30.000 лиценцираних службеника приватног обезбеђења, можемо рећи да би 10-15% од тог броја (што износи од 3000-4500 људи) био оптималан број лица који би као састав помоћне полиције одговарао потребама државе као што је Република Србија. У погледу услова које би та лица требало да испуњавају, првенствено је потребно водити рачуна о годинама старости (од 25-45 година), психофизичкој способности, безбедносној провери и обуци коју би прошли (у складу са планом и програмом који одреди МУП), при чему треба узети у обзир обуку или обуке коју су већ прошли.

Такође, неопходно је извршити и одређену (безбедносно) процену када су у питању агенције. Када кажемо процену, првенствено мислимо на могућност процене деловања одређених криминалних група и страних обавештајних служи на рад агенција, пошто, подсетићемо, наш правни оквир приватног обезбеђења не предвиђа да безбедносно проверу и одсуство безбедносних сметњи постоје и када су у питању власници агенција, већ само руководећа лица (која не морају нужно бити и власници) и службеници обезбеђења – извршиоци.

Са друге стране, држава треба агенцијама да омогући одређене „повластице“, пре свега у виду пореских олакшица приликом набављања опреме, која ће бити стављена и у функцију

обављања послова у случају да њихови запослени буду ангажовани у помоћној полицији. Обука коју ће њихови запослени проћи, у коју неће морати да уложе новчана средства, представљаће њихову компаративну предност на тржишту. Такође, одређене новчане накнаде које би биле регулисане уговором о ЈПП би додатно стимулисале фирме да се активно укључе у реализацију овог модела партнерства. Подсетићемо још једном да актуелни ЗоП предвиђа могућност да помоћна полиција може бити ангажована и када постоји обострани интерес МУП-а и локалне самоуправе по основу посебних споразума. Како је безбедносна проблематика у одређеним локалним самоуправама нарочито изражена (нпр. Београд и Нови Сад у случајевима повећаног безбедносног ризика приликом одређених манифестација или одређених локалних самоуправа у случајевима обезбеђења границе приликом повећаног прилива миграната, њиховог смештаја – објеката у којима се налазе или локалних самоуправа у којима постоји већа опасност настанка угрожавања услед поплава, пожара и сл.). Због тога треба бити спреман за случај да се наведене ситуације понове и зато можемо очекивати да ће потребе локалне самоуправе за овим видом сарадње у будућности бити израженије. На овај начин и локална самоуправа може бити укључена у финансирање ангажовања помоћне полиције (службеника приватног обезбеђења), док би МУП и полиција својим присуством били (и остали) гарант остваривања јавне безбедности.

5.7. Проблеми остваривања сарадње и партнерства полиције и приватног обезбеђења

Познавање основних теоријских поставки ЈПП, облика и области сарадње и партнерства полиције и приватног обезбеђења представљају основу за имплементацију концепта у пракси. Међутим, свака организација (приватна или јавна) на путу ка остваривању својих циљева суочена је са низом проблема. Када су у питању полиција и приватно обезбеђење, не може се спорити да многи потенцијални проблеми сарадње постоје. Уколико се остави да се они гомилају, могу настати несагледиве последице по праву сарадњу и интеграцију приватног обезбеђења у систем националне безбедности. Један од основних проблема везан је за недостатак обостраног поштовања у чему, по мишљењу већине страних и домаћих аутора, предњачи полиција. Полиција традиционално на себе гледа као на добро обучен и мотивисан систем професионалаца са знањима која се не траже од припадника приватног обезбеђења. Из тога проистиче и њихова ексклузивност, а самим тим и оправданост таквог става. Део овог проблема потиче од озбиљног неразумевања обостране улоге и функције у остваривању замишљеног стандарда безбедности за све и за свакога у сваком тренутку. Томе у значајној мери доприноси и мањак или потпуно

одсуство комуникације. Део проблема чини (представља) и то што ни једна полицијска образовна установа не укључује и не обучава и не усмерава полазнике тако да су они део јединственог безбедносног система и да имају заједнички и јединствен циљ.⁷¹⁵ Можда је део проблема и у томе што се рад приватног обезбеђења пре или касније завршава интервенцијом полиције па она када је у питању лош рад приватног обезбеђења мора додатно и са више напора да решава и њихове проблеме.⁷¹⁶ Овакви ставови код нас су нарочито били изражени у периоду одсуства свеобухватне законске регулативе везане за област приватног обезбеђења. С обзиром на релативно скори почетак примене ЗоПО, тешко је очекивати да су се ставови значајније променили.

Основу сваког партнерства чини међусобно поверење партнера. Имати поверења у партнера значи веровати у његову доследност и посвећеност остваривању заједничких интереса и циљева. Поверење се најчешће заснива на претходним искуствима везаним за рад партнера и најлакше се заслужује испуњавањем обећања и обрнуто. Дугогодишња претходна искуства полиције и приватног обезбеђења на нашим просторима, нажалост, таква су да је тешко за очекивати да међу њима постоје односи међусобног поверења. Томе је значајно допринело одсуство правне регулативе која је требало да уреди питања сарадње, заједничких активности, координације и др., чиме би се међусобно поверење временом изградило.

Доношење ЗоПО требало је да реши наведене и друге проблеме, међутим, то се није десило. Због тога треба указати на одређене пропусте и нејасноће везане за правне оквире који уређују деловање полиције и приватног обезбеђења, нарочито у контексту остваривања сарадње и партнерских односа. У делу који следи покушаћемо да укажемо на актуелне проблеме у Републици Србији, уважавајући искуства развијених земаља. Поред правних, осврнућемо се и на одређене проблеме безбедносне и организационе природе.

Правни

Једно од основних питања ЈПП у области јавне безбедности јесте правни режим под који ће се подвести партнерство. То првенствено подразумева постојање правног оквира, односно

⁷¹⁵ Увидом у садржај наставних планова и програма у оквиру Центра за основну полицијску обуку у Сремској Каменици, можемо видети да полазници основне полицијске обуке не изучавају област приватног обезбеђења. Видети: https://www.copo.edu.rs/Nastavni_plan_i_program-118-1. На високошколским установама тек последњих десетак година почињу да се уводе наставни предмети везани за рад приватног обезбеђења.

⁷¹⁶ Стајић, Љ.; Лукић, Т.: *Право приватне безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 8.

правног основа за формирање прво сарадње а онда и (уговорног) партнерства. Видели смо раније да партнерство полиције и приватног обезбеђења не можемо да подведемо под режим Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама. Уколико бисмо то желели, наведени закон би морао да претрпи значајне измене. То је због тога што је смисао и идеја тог закона у остваривању економских и привредних циљева, односно изградњи инфраструктуре и пружању јавних услуга.

Такође, ни Закон о полицији као ни Закон о приватном обезбеђењу нису ништа садржајнији када је у питању регулисање сарадње, начини остваривања сарадње, координација и међусобна комуникација. У Закону о полицији се ни у једној одредби не спомиње приватно обезбеђење, уколико изузмемо концепт полиције у заједници, који је у целости уређен Правилником о појединачним полицијским пословима. Чак ни у том Правилнику се приватно обезбеђење експлицитно не наводи као партнер полиције. Још један значајан пропуст Закона о полицији који свакако утиче на остваривање сарадње полиције и приватног обезбеђења јесте што није уредио питања сукоба интереса, односно неспојивости делатности са полицијском делатношћу. Упућивање на Закон о државним службеницима по овом питању представља само својеврсни *circulus vitiosus* и не решава проблем. Наведено ће само и даље омогућити да неки полицијски службеници и даље ван радног времена раде у приватном обезбеђењу, стварајући тако нелојалну конкуренцију лиценцираним службеницима приватног обезбеђења.

Подсетимо још једном, Република Србија је системски закон из области приватног обезбеђења донела тек 2013. године. Једна од главних замерки стручне јавности приликом доношења Закона јесте то што је он донет по хитном поступку, без одговарајуће јавне расправе. Остаје нејасно зашто је један тако значајан (системски) закон, на који се чекало готово двадесет година, морао да се донесе по хитном поступку. Занимљиво је и то да, ако се већ журило са доношењем закона, зашто онда у законском року нису донети и пратећи подзаконски акти, без којих сам закон не може да се примењује у потпуности. На тај начин се дошло до парадоксалне ситуације, а то је да се журило са доношењем закона који три пуне године није могао да се примењује (све до 1. јануара 2017. године). Када говоримо о односу полиције и сектора приватног обезбеђења, главни недостаци Закона у том смислу су:⁷¹⁷

- нису створене организационе претпоставке за остваривање сарадње између два сектора;

⁷¹⁷ Упоредити: Стајић, Ј.; Мандић, Г.: *Неке контроверзе Закона о приватном обезбеђењу*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 2/2014, стр. 148 и Радивојевић, Н.: *Неки проблеми у односима полиције и сектора приватног обезбеђења*, Научно-стручни скуп са међународним учешћем: Супротстављање савременим облицима криминалитета – анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење, Том 3, Криминалистичко-полицијска академија, Тара, 26-29. мај 2015, стр. 211.

- нису регулисани начини (механизми) остваривања сарадње, односно комуникације;
- нису разграничени послови који су у надлежности полиције и приватног обезбеђења;
- није омогућена сарадња на плану заштите критичне инфраструктуре, као и сарадње у кризним и ванредним ситуацијама;
- сектор приватног обезбеђења је и даље у подређеном положају у односу на полицију;
- законодавац није уважао неопходност постојања две (равноправне) компоненте унутрашње безбедности (јавни и приватни сектор) као што је то урађено у Стратегији;
- МУП (полиција) у неким ситуацијама има превелика и рекли бисмо неоснована овлашћења у погледу контроле службеника обезбеђења.

Наведени недостаци проистекли из самог Закона и његове неусклађености са правним системом у целини, проузроковали су друге проблеме који оптерећују и онемогућавају успостављање и функционисање сектора приватног обезбеђења, а самим тим и успостављање сарадње са полицијом. Такође, ни осталим секторским законима из области јавног окупљања, спречавања насиља на спортским приредбама, ванредним ситуацијама, критичној инфраструктури нису уређена питања међусобне сарадње.

Безбедносни

Када говоримо о безбедносним проблемима који отежавају остваривање сарадње и партнерства полиције и приватног обезбеђења мислимо пре свега на одређене проблеме који постоје у оквиру оба сектора појединачно. При томе, највећи део проблема је везан за наслеђе у којем је приватно обезбеђење на нашим просторима настало. Као најчешћи безбедносни проблеми који прате овај сектор приватног обезбеђења наводе се: неадекватна приватизација домаћих агенција за приватно обезбеђење, неадекватна тржишна утакмица између самих агенција, нетранспарентност власничке структуре, неинтегрисаност сектора у систем националне безбедности, изостанак ефективне контроле сектора (како унутрашње тако и спољне), веза са организованим криминалним групама, нелојална конкуренција као последица неформалних веза⁷¹⁸ између појединих агенција и политичких структура власти, корупција, као радници

⁷¹⁸ Неформалне везе (структуре) подразумевају постојање структуре хијерархије ауторитета и вредности који су независни од постојеће, правним и етичким нормама одређене структуре. На формирање те неформалне структуре утичу, пре свега, познаничке, пријатељске и родбинске везе, политичке везе, заједничко етничко порекло, заједнички интереси (пре свега материјалне природе) и вредности, заједнички ставови по одређеним питањима у друштву и сл.

обезбеђења се појављују лица са криминалним досијеима, вршење послова супротних законом регистроване делатности којима се угрожавају људска права и слободе и др. Наведени проблеми су били последица нагомиланих економских, политичких и друштвених дешавања у протеклих двадесетак година, услед чега је дошло до ерозије правног и политичког поретка а онда и система националне безбедности.⁷¹⁹ Значајан део тих проблема полако почиње да се решава, нарочито након почетка примене Закона о приватном обезбеђењу. Ту првенствено мислимо на вршење безбедносних провера за службенике приватног обезбеђења. Међутим, оно што је законом пропуштено да се уреди јесте вршење безбедносних провера и власника агенција а не само радника и одговорних лица.⁷²⁰ Одговорно лице не мора нужно бити и власник капитала, због чега се у пракси могу јављати ситуације да лица из криминогене средине оснивају агенције које ће после служити у заштити нелегалних послова. Такође, закон је, за разлику од неких европских држава, пропустио да уреди питање спречавања бивших службеника полиције да се запошљавају у приватном обезбеђењу. Овде се нарочито мисли на бивше полицијске службенике на руководећим радним местима, који користећи се раније наведеним неформалним везама у безбедносним и другим структурама како би оствариле повољније позиције на тржишту, могу представљати нелојалну конкуренцију осталим агенцијама.

С обзиром на релативно скори почетак примене Закона о приватном обезбеђењу, као и чињеницу да велики број фирми и радника није лиценциран до почетка његове примене, за очекивати је да се у пракси појављују случајеви запошљавања лица која немају лиценце. С обзиром да та лица нису пријављена (раде „на црно“),⁷²¹ држава ће и даље бити ускраћена за

То свакако може утицати (како у позитивном тако и у негативном смислу) на само успостављање и развијање сектора тако и на извршавање одређених безбедносних задатака. На тај начин се компромићују радници, менаџери, власници капитала, а самим тим и целокупан сектор. Тако се у ствари ствара једна „култура небезбедности“ или „безбедносна некултура“ као једна негативна појава која, са једне стране одговара интересима појединаца, а са друге наноси штету држави, компанијама и њиховој имовини и њиховим запосленима. Упоредити: Стајић, Љ.; Мијалковић, С.; Станаревић, С.: *Безбедносна култура*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2013, стр. 144.

⁷¹⁹ Радивојевић, Н.: *Неки проблеми у односима полиције и сектора приватног обезбеђења*, Научно-стручни скуп са међународним учешћем: Супротстављање савременим облицима криминалитета – анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење, Том 3, Криминалистичко-полицијска академија, Тара, 26-29. мај 2015, стр. 214.

⁷²⁰ Овај проблеме је нарочито апострофиран од стране појединих аутора који сматрају да се уласком страног капитала на наше тржиште који куповином постаје већински власник агенција за приватно обезбеђење отварају могућности за обавештајне делатности страних служби. Савић, А.: *Приватна безбедност у систему националне безбедности*, 1. Међународни скуп „Приватна безбедност – стање и перспективе“, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 14. новембар, 2008, стр. 22.

⁷²¹ Инспекторат за рад је у јуну 2014. године поднео 10 прекршајних пријава против 10 агенција за приватно обезбеђење због злоупотреба у погледу непријављивања радника. Наиме, од 9000 људи ангажованих у агенцијама за физичко и техничко обезбеђење у којима је извршен инспекцијски надзор, њих 2700 није било у радном односу. Тих 2700 људи је радило на основу Уговора о стручном усавршавању који није уговор о радном односу. На основу тог

значајан износ прихода по основу пореза и доприноса. Поред тога, велики проблем, бар када је у питању мотивисаност службеника приватног обезбеђења, јесу и ниске зараде у овој грани привреде. Наиме, према неким проценама, просечна зарада службеника приватног обезбеђења је око 30.000 динара, што је значајно ниже у односу на зараде у развијеним земљама. Због тога је нарочито изражена флукуација радне снаге у овом сектору, а то свакако утиче на могућност остваривања пружања услуга и испуњавања преузетих обавеза од стране агенција.

Наравно, не треба заборавити и на одређене проблеме који су везани за рад полиције, за коју се сматра да још увек није у довољној мери реформисана. Појаве као што су прекорачење и злоупотреба полицијских овлашћења свакако су непожељне.⁷²² Криминализација представља велики проблем имајући у виду појаву корупције у полицији, на шта указују и индикатори потенцијалне спреге са организованим криминалним групама. Питање професионализације подразумева и адекватан стручан кадар, који ће се перманентно усавршавати. Иако спорадични, примери из праксе управо указују на постојање злоупотреба овлашћења у виду претеране употреба средстава принуде, коруптивно понашање, везе са криминалним групама и сл. Ово су неке од појава којима се компромитује рад полиције и због којих се ствара негативна медијска слика о полицији као целини. Томе ћемо свакако додати и раније наведене појаве да полицијски службеници ван радног времена раде на пословима приватног обезбеђења, што свакако не доприноси развијању партнерских односа.

Организациони

Уколико организацију схватимо као субјект, структуру и делатност, питање организационих проблема можемо да сведемо на проблеме организационе структуре, сложености задатака, предвиђања будућности, метода рада и техничких средстава.⁷²³ Питање организационе структуре, како унутар полиције тако и унутар агенција за приватно обезбеђење последица је све

уговора радник није морао да буде плаћен, а и ако је плаћен то је често било испод минималне цене рада. Такође, по том уговору нису морали да се плаћају порези и доприноси, изузев за здравствено осигурање. http://www.kombeg.org.rs/Komora/centri/c_bezbednost/Aktuelnosti.aspx, приступљено 15. јуна 2014. године. Према: Радивојевић, Н.: *Неки проблеми у односима полиције и сектора приватног обезбеђења*, Научно-стручни скуп са међународним учешћем: Супротстављање савременим облицима криминалитета – анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење, Том 3, Криминалистичко-полицијска академија, Тара, 26-29. мај 2015, стр. 216.

⁷²² Видети: Кесић, З.: *Криминолошки аспекти прекорачења и злоупотребе полицијских овлашћења*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.

⁷²³ Стевановић, О.: *Руковођење у полицији*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 16 – 17 и 140 – 142.

веће поделе рада и специјализације, чиме долази до нових функција и сталних промена структуре. Један од основних питања које су Закон о приватном обезбеђењу и Закон о полицији требало да реше било је институционализација партнерског односа између јавног и приватног сектора на обострану корист. То је нужно подразумевало оснивање одређене организационе јединице унутар Дирекције полиције (управе) у чијој ће надлежности, између осталог, бити и остваривање сарадње са сектором приватног обезбеђења.⁷²⁴ Садашње решење у виду формирања Одељења за праћење и надзор приватног обезбеђења и детективске делатности у оквиру Управе полиције не иде у прилог развијања сарадње, осим дела везаног за издавање и одузимање лиценци. Како се из самог назива Одељења види, његова основна функција јесте „праћење и надзор“.

Формирање посебне организационе јединице и унутар агенција за обезбеђење или опредељивање радног места са тачно одређеним и јасним задацима, које ће извршавати квалификовано лице, је такође један од предуслова успостављања успешне сарадње. Не треба заборавити да је првенствена улога сектора приватног обезбеђења превенција, те је зато неопходно и „умрежити“ полицију и агенције за приватно обезбеђење како на локалном, тако и на регионалном и националном нивоу, односно објединити њихове оперативне податке у виду одређених база података. Пошто Законима то није предвиђено, остаје полицији и агенцијама да сами одлуче да ли ће то урадити или не.

Сложеност и динамичност безбедносних појава утичу и на сложеност извршавања задатака који су предмет сарадње полиције и приватног обезбеђења (велики јавни скупови, спортске приредбе повећаног ризика, заштита лица и имовине у ванредним и кризним ситуацијама и сл.). Због тога је неопходно координирати међусобне активности, што у неким ситуацијама може представљати значајан проблем за безбедносни менаџмент. Недостатак размене информација и података, њихово анализирање и разумевање, избор адекватних метода рада и техничких средстава представља императив у погледу успешности извршавања задатака.

Како су људи један од структурних елемената организације, неопходно је да се осврнемо и на стручне проблеме који отежавају сарадњу и партнерство између полиције и приватног обезбеђења. Наиме, сматра се да један од главних проблема сектора приватног обезбеђења у Републици Србији представља недовољно и неадекватно обучен кадар. Томе у прилог говори и

⁷²⁴ Веза између полиције и агенција за приватно обезбеђење до доношења Закона о приватном обезбеђењу одвијала се преко организационе јединице унутар полиције задужене за контролу оружја и муниције (што значи организационе јединице полиције надлежне за управне послове).

одсуство законског регулисања обавезних додатних и специјалистичких обука за вршење појединих послова приватног обезбеђења, као и заједничких обука за случајеве у којима би полиција и приватно обезбеђење заједно обаљали одређене послове.

Један од главних принципа за који се сматра да би могао да реши нагомилане проблеме, јесте принцип професионализације.⁷²⁵ Да би се остварио принцип професионализације неопходно је да сва лица у сектору приватног обезбеђења прођу један адекватан процес едукације. Тачније, почетни услов постојања професије је универзитетско образовање њених припадника.⁷²⁶ То подразумева креирање и имплементацију студијских образовних програма на високошколским установама, институтима и центрима за истраживање и промоцију приватне безбедности, израду кључних докумената, укључујући стратегије развоја, развој база података и националних инвентара (ресурса), имплементирање принципа и поставки приватне безбедности у безбедносну праксу и развијање и јачање техничких и људских (руководећих и извршних) капацитета.⁷²⁷ Ово је иначе дугогодишња пракса у развијеним земљама које ми често узимамо као пример и модел по којем желимо да уредимо наш целокупни сектор приватног обезбеђења.

Када већ говоримо о професионализацији и подизању нивоа услуга и знања (руководилаца и службеника обезбеђења), недопустива је законска одредба по којој одговорно лице (руководилац) за добијање лиценце треба да има најмање средњу стручну спрему исто као и службеник обезбеђења као непосредни извршилац послова. Тиме ће се само наставити апсурдна ситуација у досадашњој пракси, а то је да се као непосредни извршиоци послова јављају лица са вишом стручном спремом него њихови руководиоци. Сматрамо да би у будућим изменама и допунама Закона требало унети одредбу да одговорна лица морају имати најмање високу стручну спрему из области безбедносних, правних или техничких наука.⁷²⁸

У оквиру занимања која су стекла карактеристике професије (као што је полицијска професија), ствара се одређени систем вредности, ставова и уверења у односу на саму делатност, субјекте у окружењу, односе у оквиру професије, као и према другим друштвеним групама и појавама које су од утицаја на професију. Они се означавају појмом професионална култура и

⁷²⁵ Давидовић, Д.; Кешетовић, Ж.: *Професионализација и партнерство јавног и приватног сектора безбедности у Србији – претпоставке и препреке*, Наука-безбедност-полиција, број 3, 2007, стр. 24.

⁷²⁶ Катић, Љ.: *Професионализација послова безбедности у Србији*, Теме, број 1, јануар – март 2015, стр. 222.

⁷²⁷ Упоредити: Станаревић, С.; Бодин М.: *Безбедносна култура као друштвени ресурс националне безбедности*, Војно дело, пролеће/2014, стр. 102.

⁷²⁸ Радивојевић, Н.: *Неки проблеми у односима полиције и сектора приватног обезбеђења*, Научно-стручни скуп са међународним учешћем: Супротстављање савременим облицима криминалитета – анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење, Том 3, Криминалистичко-полицијска академија, Тара, 26-29. мај 2015, стр. 212.

њих у мањој или већој мери деле припадници дате професије.⁷²⁹ Уколико бисмо говорили о приватном обезбеђењу као професији, онда би систем вредности, ставова, уверења, знања и вештина формираних унутар њега могли да назовемо специфична професионална поткултура, којом се одређује понашање службеника обезбеђења и руководиоца, како на послу, ван њега, тако и у односу са другим професијама. Нарастајући и све израженији процес „приватизације“ послова безбедности у нашој земљи слабо је праћен развојем професионалне безбедносне културе,⁷³⁰ као дела организационе културе како у полицији тако и у приватном обезбеђењу. Узимајући у обзир чињеницу да се послови безбедности обављају од стране професионално обучених лица (или би бар тако требало да буде), видимо да је безбедносна култура незаобилазни фактор развоја сарадње и партнерства између два сектора. Недостатак безбедносне културе код службеника оба сектора утиче на мањак међусобног поверења, што ће се рефлектовати на њихову спремност за сарадњу и помоћ приликом реализације функције безбедности.

⁷²⁹ Кешетовић, Ж.: *Професионална супкултура полиције*, Социолошки преглед, број 1-2/2001, стр. 115.

⁷³⁰ Видети: Мијлаковић, С.: *Транзиција културе националне безбедности у постхладноратовском међународном амбијенту*, Култура полиса, година IX, посебно издање 2, Култура - Полис Нови Сад и Криминалистичко-полицијска академија, 2012, стр. 274-275.

6. Резултати емпиријског истраживања

6.1. Концептуални оквир истраживања

Спроведено емпиријско истраживање има за циљ утврђивање актуелног стања у области приватног обезбеђења, у смислу ставова о њиховом односу са полицијом, односно утврђивање области сарадње и партнерства полиције и приватног обезбеђења, као и проблема који отежавају ту сарадњу. У циљу утврђивања личних ставова и мишљења службеника обезбеђења и одређених припадника полиције, примењене су две технике у оквиру метода испитивања – анкета и интервју.

Узимајући у обзир специфичности предмета истраживања и немогућност потпуног обухвата популације на територији целе Републике Србије, коришћен је метод средњег обима – узорак. Анкетирање службеника приватног обезбеђења⁷³¹ спроведено је на узорку од 569 испитаника. Пошло се од претпоставки различитих ставова о проблему истраживања (у зависности од радног места на које су распоређени) у време испитивања, што је утицало на одлуку да се примени **стратификовани узорак**, где су испитаници били подељени у засебне групе (службеник обезбеђења – извршилац, и службеник обезбеђења – руководилац). Анкетирање је спроведено у Београду, Новом Саду, Сомбору и Суботици, где се налазе седишта агенција за приватно обезбеђење. Испитаници су запослени у осам агенција за приватно обезбеђење. Пројектом истраживања је предвиђено да ће се гарантовати анонимност испитаника, што је наведено и у самом анкетном упитнику и упутству за његово попуњавање. Такође, предвиђено је и да ће остати анонимни и сви испитаници у свим категоријама испитаника са којима је реализован експертски интервју. То је, иначе, био и захтев испитаника, од ког је зависило и њихово учешће у емпиријском истраживању. С обзиром на релативно скору примену Закона о приватном обезбеђењу, анкетирани су лиценцирани службеници обезбеђења⁷³², и то искључиво они са Лиценцом за вршење основних послова службеника обезбеђења – без оружја, и Лиценцом за вршење специјалистичких послова службеника обезбеђења – са оружјем.

⁷³¹ Пројектом истраживања је било предвиђено да се анкетирају и униформисани полицијски службеници појединих подручних полицијских управа и припадници Жандармерије (одреди у Београду и Новом Саду), као лица која нејнепосредније остварују контакте са службеницима приватног обезбеђења на терену током обезбеђења јавних скупова и спортских приредби. Међутим, иако је допис са образложењем захтева за анкетирање достављен Министарству унутрашњих послова, молба није одобрена.

⁷³² Због тога што се у пракси и даље јављају случајеви да поједина лица раде без лиценце.

Емпиријско истраживање је спроведено у периоду од априла до новембра 2018. године, при чему је анкетирање реализовано у периоду од априла до октобра, а интервјуисање од априла до новембра 2018. године. Током јануара и фебруара 2018. године реализовано је претходно (пилот) истраживање, са циљем добијања почетних параметара, пробног испитивања хипотеза и провере инструмената. Том приликом коришћен је упитник на узорку од око 10% од укупно планираног узорка за финално истраживање. Статистичка обрада добијених података је извршена компјутерски, формирањем одговарајуће базе података и употребом алата за статистичко извештавање. Примењени су поступци дескриптивне статистике (дистрибуција фреквенција и њихова процентуална заступљеност) како би се одредила својства и карактеристике посматраних субузорака. Резултати су приказани у одговарајућим табелама и графиконима.

У складу са пројектом истраживања, полуструктурисани експертски интервју је реализован са четворо официра полиције из Управе полиције у седишту Дирекције полиције, од којих су двоје и чланови МУП-а у Савету за унапређење приватног обезбеђења и јавно-приватног партнерства у сектору безбедности. Такође, интервју је реализован и са официрима полиције из свих 27 подручних полицијских управа на територији Републике Србије. У питању су официри полиције који су овлашћени да примењују прописе из области приватног обезбеђења и детективске делатности (тзв. овлашћени полицијски службеници, како их назива Закон о приватном обезбеђењу).⁷³³

У циљу сагледавања ставова и мишљења власника и(ли) менаџера у агенцијама за приватно обезбеђење, експертски интервју је обављен и са шесторицом власника и тројицом менаџера безбедности. У питању су две стране и шест домаћих фирми регистрованих на подручју АП Војводине и у Београду.

С обзиром на велики значај Удружења за приватно обезбеђење при Привредној комори Републике Србије, сагледани су и ставови и мишљења представника ове установе.

⁷³³ Експертски интервју је реализован у складу са одобрењем министра унутрашњих послова, а по обавештењу Бироа директора полиције број: 7261/18-6 од 20. новембра 2018. године. Напомињемо да је званичан допис МУП-у, са молбом да се за потребе израде ове дисертације оствари увид у статистичке податке као и интервјуисање одређеног броја полицијских службеника, упућен од стране декана Правног факултета у Новом Саду, допис број 0102-10/65 од 11. јула 2018. године. Усмено обавештење о одобрењу захтева стигло је крајем августа 2018. године.

6.2. Резултати испитивања припадника приватног обезбеђења (ставови, хомогености и разлике)

Како бисмо утврдили личне ставове испитаника о предмету истраживања, применили смо анкету као технику испитивања. Као што смо рекли, анкетање је спроведено на узорку од 569 испитаника који су били подељени у две групе: службеници приватног обезбеђења – извршиоци, и службеници приватног обезбеђења – руководиоци. Узимајући у обзир специфичности њиховог положаја у агенцији у којој раде, као и специфична знања и вештине које имају, а које имају утицаја на ставове, тежили смо сагледавању њихових ставова и мишљења о неколико група питања. У питању су следеће целине:

- 1) Претходно радно искуство у области безбедности;
- 2) Претходна и садашња искуства у сектору приватног обезбеђења;
- 3) Пружање услуга безбедности ван агенције у којој су запослени;
- 4) Правни оквир приватног обезбеђења у Републици Србији;
- 5) Међусобни односи са полицијом;
- 6) Проблеми сарадње са полицијом;
- 7) Области сарадње и партнерства са полицијом.

Поред тога што су испитаници били подељени на субузорке у односу на радно место, били су подељени и на субузорке у односу на: пол, године старости, врсту лиценце, радни стаж у сектору приватног обезбеђења и образовање.

Број испитаника у односу на **пол** приказан је у следећој табели:

Табела 1 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност испитаника у односу на пол

	мушко		женско	
	н	%	н	%
извршилац	485	95,7	22	4,3
руководилац	61	98,4	1	1,6

Из приказане табеле 1 могуће је запазити да су код **извршилаца** највише заступљена лица мушког пола (95,7%), што је знатно више од 4,3%, колико чине лица женског пола. Код **руководилаца** су такође највише заступљена лица мушког пола (98,4%), док је лица женског пола само 1,6%. Наведени подаци показују да је у сектору приватног обезбеђења и даље

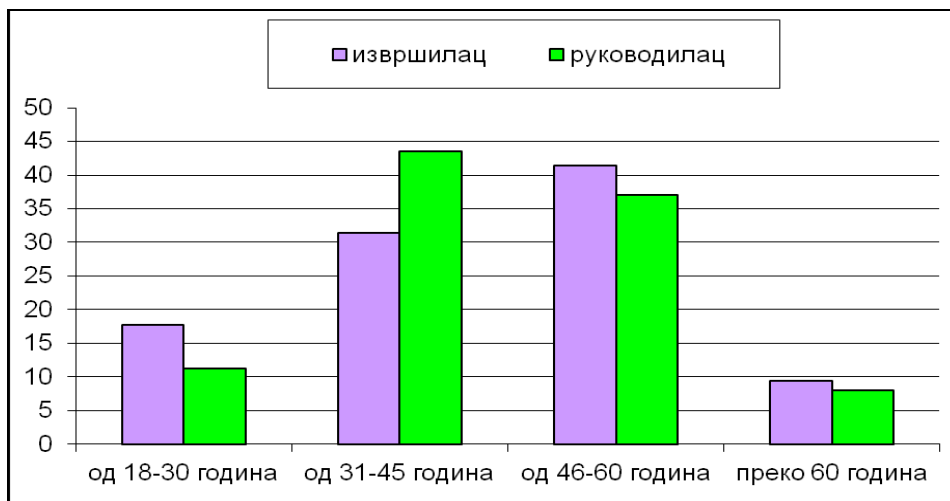
присутно више лица мушког пола, како на извршилачким тако и на руководећим радним местима. Ово свакако није задовољавајуће, с обзиром на законску обавезу да преглед лица може да врши искључиво особа истог пола.

Број испитаника у односу на **године старости** приказан је у следећој табели:

Табела 2 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност испитаника у односу на године старости

	18–30 година		31–45 година		46–60 година		преко 60 година	
	н	%	н	%	н	%	н	%
извршилац	90	17,8	159	31,4	210	41,4	48	9,5
руководилац	7	11,3	27	43,5*	23	37,1	5	8,1

Увидом у наведену табелу 2 можемо видети да су код **извршилаца** највише заступљена лица старости **46–60 година** (41,4%), што је више за 10% од броја лица старости **31–45 година** (31,4%), затим 23,6% лица старости 18–30 година (17,8%) и лица старости преко 60 година (9,5%). Код **руководилаца**, заступљеност лица старости **31–45 година** јесте највећа и износи 43,5%. Након тога следе лица **46–60 година** (37,1%), лица 18–30 година (11,3%) и лица старости преко 60 година (8,1%). Као што можемо видети, упркос неким очекиваним мишљењима да у сектору приватног обезбеђења раде највише лица до 30 година старости. Исто тако, истраживање је показало да није тачно стереотипско мишљење да у приватној безбедности раде највише старија лица преко 60 година и пензионери. И код извршилаца и код руководиоца претежно раде лица старости 31–60 година. Позитивно је што је број лица старости 31–45 године велики (код извршилаца скоро трећина, а код руководиоца скоро половина). Процентуалну заступљеност испитаника у односу на године старости можемо видети на следећем графикању.



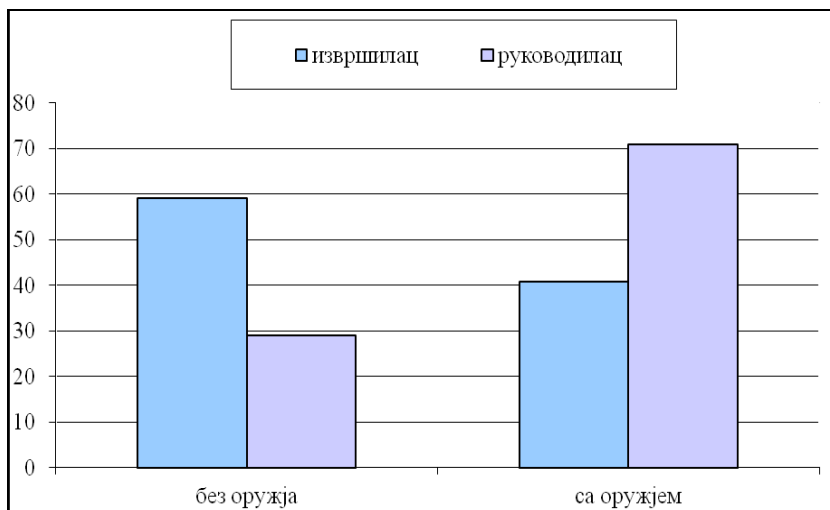
Графикон број 1

Број испитаника у односу на **врсту лиценце** приказан је у следећој табели:

Табела 3 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност испитаника у односу на врсту лиценце коју имају

	без оружја		са оружјем	
	н	%	н	%
извршилац	300	59,2*	207	40,8
руководилац	18	29,0	44	71,0*

Из приказане табеле 3 можемо видети да је међу **извршиоцима** највише лица која имају лиценцу за вршење основних послова обезбеђења – **без оружја**, њих је 59,2%, што је за 18,4% више од броја лица која врше специјалистичке послове обезбеђења – са оружјем. Код **руководилаца** је највише лица која имају лиценцу за вршење специјалистичких послова обезбеђења – **са оружјем** (71,0%), што је знатно више од броја лица која имају лиценцу за вршење основних послова обезбеђења – без оружја (29,0%). Процентуалну заступљеност испитаника у односу на врсту лиценце можемо видети на следећем графикону.



Графикон број 2

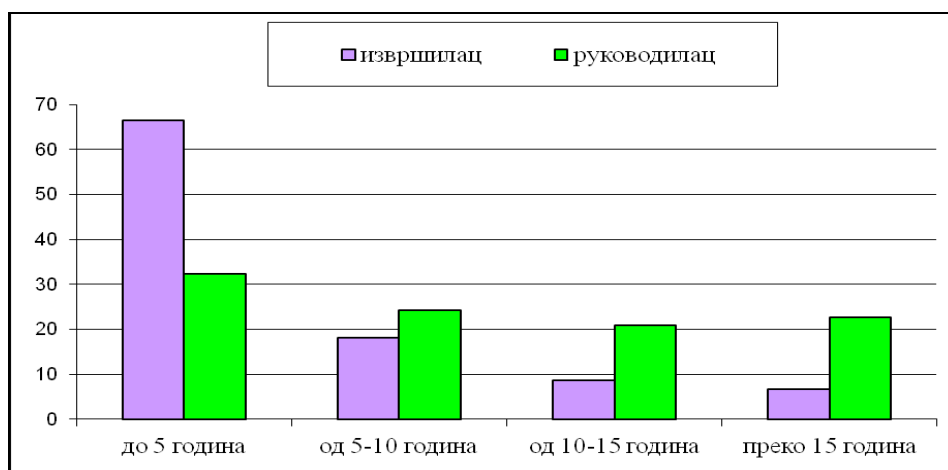
Број испитаника у односу на **радни стаж** приказан је у следећој табели:

Табела 4 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност испитаника у односу на радни стаж

	до 5 година		5–10 година		10–15 година		преко 15 година	
	н	%	н	%	н	%	н	%
извршилац	337	66,5*	92	18,1	44	8,7	34	6,7
руководилац	20	32,3	15	24,2	13	21,0*	14	22,6*

Увидом у приказану табелу 4 могуће је запазити да је код **извршилаца** највише лица која имају **до 5 година** радног стажа у сектору приватног обезбеђења и он износи 66,5%. Након тога следе лица са радним стажом **5–10 година** (18,1%), затим **10–15 година** (8,7%) и лица са радним стажом **преко 15 година** (6,7%). Код **руководилаца** такође има највише лица са радним стажом **до 5 година** (32,3%), док је код свих осталих категорија готово идентичан и износи око 22%. Као што можемо видети, највећи проценат извршилаца (две трећине) има радног искуства у сектору приватне безбедности само до 5 година. То може представљати индикатор да у овом сектору раде лица која су претходно радила на неким другим пословима и да су у овом сектору почела да раде тек од кад је усвојен Закон о приватном обезбеђењу 2013. године. И у групи **руководилаца** има највише оних која раде у сектору само до пет година, али је он мањи (једна трећина од укупног броја). Готово трећина **руководилаца** са оволиким радним стажом може указивати на то да је и на

овом радном месту велика флукуација радне снаге. Процентуалну заступљеност испитаника у односу на радни стаж можемо видети на следећем графикону.



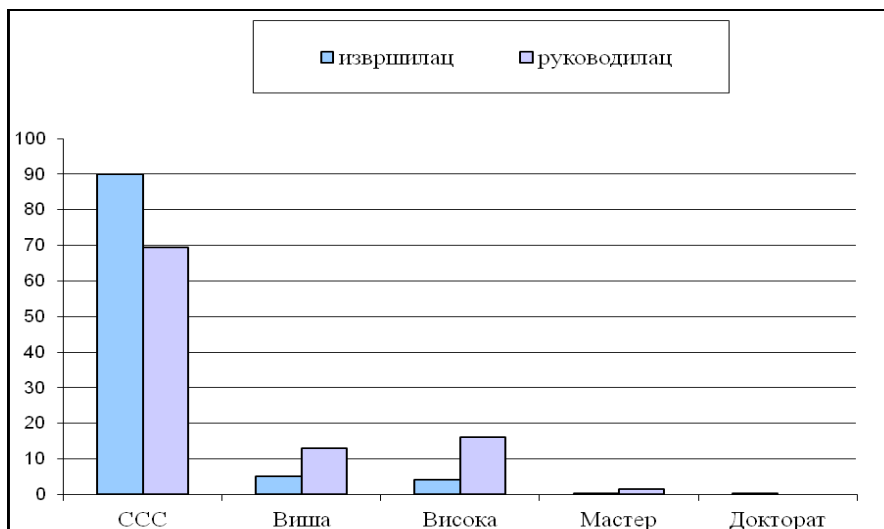
Графикон број 3

Број испитаника у односу на **образовање** приказан је у следећој табели:

Табела 5 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност испитаника у односу на образовање

	ССС		Виша		Висока		Мастер		Докторат	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
извршилац	456	89,9*	26	5,1	21	4,1	2	4	2	4
руководилац	43	69,4	8	12,9*	10	16,1*	1	1,6	0	0

Увидом у приказану табелу 5 могуће је запазити да је код **извршилаца** највише лица са **ССС** (89,9%). Након тога, у знатно мањем проценту, следе лица са вишом школом (5,1%), а затим они са високом школом (4,1%). Занимљиво је да су мастер и докторске студије завршила по два извршиоца, или око 0,4%. Код **руководилаца** такође има највише лица са **ССС** (69,4%), знатно више него оних који имају завршену високу школу (16,1%), вишу школу (12,9%) и мастер студије (1,6%). Процентуалну заступљеност испитаника у односу на образовање можемо видети на следећем графикону.



Графикон број 4

6.2.1. Ставови испитаника о претходном радном искуству у области безбедности

У складу са утврђеним нацртом истраживања анализирана је тематска целина везана за ставове испитаника о претходном радном искуству у области безбедности, на тај начин да ће бити приказана бројчана и процентуална заступљеност ставова у односу на понуђене одговоре. Анализа је спроведена поводом претходног радног искуства на пословима безбедности, а онда и претходног радног искуства које су испитаници имали у: полицији, војсци, другим државним службама безбедности, истој агенцији за приватно обезбеђење, другој агенцији за приватно обезбеђење и на пословима обезбеђења у јавном (друштвеном) предузећу.

Једно од специфичности везаних за развој приватног обезбеђења на нашим просторима, почев од 90-их година, јесте и то да у овом сектору ради (према неким мишљењима) велики број лица која су имала претходно радно искуство у државном сектору безбедности, као и на пословима унутрашње службе обезбеђења у предузећима у друштвеној и државној својини. Како бисмо проверили наведене ставове, испитаницима смо поставили следеће питање: *Да ли сте пре стицања лиценце за вршење послова приватног обезбеђења имали искуства са пословима безбедности?* Испитаницима су понуђени одговори „да“ и „не“.

Табела 6 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора испитаника у односу на радно искуство пре лиценце

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	328	64,7	179	35,3*
руководилац	54	87,1*	8	12,9

Увидом у табелу 6 могуће је запазити да је велики проценат субузорака имао претходно искуство на пословима безбедности, при чему је код руководиоца тај проценат готово 90%. Код **извршилаца** он износи 64,7%, што је скоро две трећине од укупног броја. Приметна је разлика између субузорака, односно већи је проценат руководиоца који су имали претходно искуство него проценат извршилаца. Поред знања, један од основних критеријума разликовања извршилачких и руководећих места јесте управо радно искуство. На основу наведеног можемо закључити да у овом сектору претежно раде лица која имају неког претходног искуства на пословима безбедности. Међутим, не тако мали број извршилаца навео је да није имао никаквог искуства на пословима безбедности пре стицања лиценце (35,3%). То значи да су у питању лица којима су послови приватног обезбеђења до сада једини послови безбедности у којима имају искуство, односно да су у сектору приватног обезбеђење тек од стицања лиценце.

Мишљење појединих домаћих аутора у вези са развојем сектора приватног обезбеђења на нашим просторима јесте да постоји велики број бивших припадника државних служби безбедности који су посао након пензионисања, отказа, или из неког другог разлога, нашли управо у фирмама за приватно обезбеђење. То се нарочито односи на припаднике полиције, војске и служби безбедности. Тренд након 2000. године био је такав да су, услед великог броја неуспелих приватизација државних и друштвених предузећа и ниских зарада, многи радници, који су некад радили као припадници портирских служби у тим предузећима, добили отказе, док су други због ниских зарада често мењали фирме у којима су радили. Да бисмо проверили ове наводе, испитаницима смо поставили следеће питање: *Ако сте пре стицања лиценце за вршење послова приватног обезбеђења имали искуства на пословима безбедности, где је то било:*

1. у полицији,
2. у војсци,
3. у другим државним службама безбедности,
4. у истој агенцији за приватно обезбеђење,

5. у другој агенцији за приватно обезбеђење,

6. на пословима обезбеђења у јавном (друштвеном) предузећу.

При томе, испитаници су имали могућност да заокруже један или више одговора.

Табела 7 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора субузорака у односу на рад у полицији

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	21	6,4	307	93,6
руководилац	1	1,8	53	98,2

Узимајући у обзир раније наведене ставове, као могућност предвиђену Законом о приватном обезбеђењу, којим је омогућено да бивши радници полиције, војске и служби безбедности не морају да пролазе обуку за службенике приватног обезбеђења, очекивали смо велики број оних који ће радити у сектору приватног обезбеђења. Анализом добијених одговора могуће је запазити да је и код **извршилаца** и код **руководилаца** највише заступљен одговор „не“ (преко 90%), односно да је само 21 извршилац претходно радио у полицији, а само један руководилац. Можемо закључити да у нашој пракси није толико честа појава да бивши радници полиције раде у приватном обезбеђењу.

Табела 8 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора субузорака у односу на рад у војсци

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	46	14	282	86
руководилац	14	26	40	74

За разлику од одговора испитаника о претходном искуству у полицији, ситуација са претходним радним искуством у војсци је нешто другачија. Увидом у табелу (8) можемо видети да је 46 извршилаца (14%) и 14 руководилаца (26%) имало претходног радног искуства у војсци.

Табела 9 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора субузорака у односу на рад у другим државним службама безбедности

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	8	2,5	320	97,5
руководилац	0	0	54	100*

Готово идентично као и у случајевима са претходним радним искуством у полицији и војсци, испитаници нису имали претходног радног искуства ни у другим државним службама безбедности (БИА, ВБА, ВОА, Управа за извршење кривичних санкција и др.). Увидом у табелу 9 можемо видети да је међу **извршиоцима** само 8 испитаника (што је свега 2,5%) имало претходно радно искуство у службама безбедности, док међу **руководиоцима** нико није имао такво искуство. Из наведеног можемо закључити да су бивши припадници државних служби безбедности (који су у највећем броју случајева високообразовани) запослење нашли у некој боље плаћеној привредној делатности, или су пак и сами власници појединих агенција из области приватног обезбеђења и детективске делатности.

Табела 10 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора субузорака у односу на рад у истој агенцији за приватно обезбеђење

	„Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	100	30,5	228	69,5
руководилац	24	44,4	30	55,6

Анализом података из табеле 10 могуће је запазити да је код **извршилаца** највише заступљен одговор „не“, који чини 69,5%, што је знатно више од учесталости одговора „да“ (30,5%). Наведени подаци показују да више од две трећине извршилаца није пре стицања лиценце радило у истој фирми, што је значајан показатељ изражене флукуације радне снаге. Са друге стране, код **руководилаца** је скоро уједначена заступљеност потврдних (44,4%) и одричних (55,6%) одговора. То значи да није занемарљив број руководилаца који су пре стицања лиценце имали искуства на неким другим пословима безбедности, а не у агенцији у којој су тренутно запослени.

Табела 11 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора субузорака у односу на рад у другој агенцији за приватно обезбеђење

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	140	42,7	188	57,3
руководилац	23	42,6	31	57,4

Из добијених резултата приказаних у табели 11 могуће је уочити хомогеност извршилаца и руководилаца када је у питању претходно радно искуство у другој агенцији за приватно обезбеђење. Наведени подаци показују да је 42,7% извршилаца радило у другој агенцији, док 57,3% није. Још једном можемо закључити да је готово половина извршилаца пре стицања лиценце радила у другим агенцијама и да су због одређених разлога сада у агенцији у којој су тренутно запослени. Идентична је ситуација и са **руководиоцима**.

Табела 12 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора субузорака у односу на рад на пословима обезбеђења у јавном (друштвеном) предузећу

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	72	21,9	256	78,1
руководилац	11	20,4	43	79,6

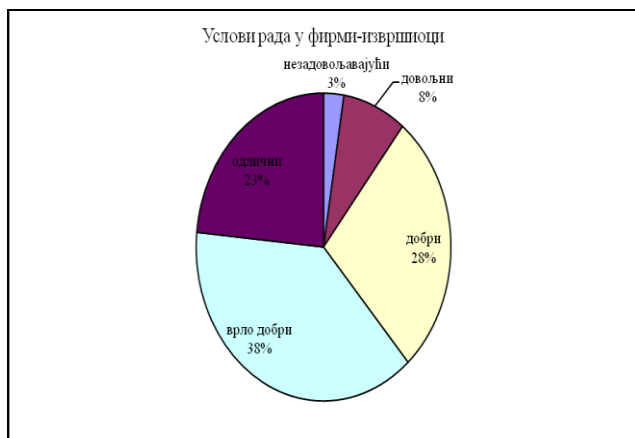
Увидом у табелу 12 могуће је запазити да је и у овом случају готово уједначена заступљеност потврђених и одричних одговора и код извршилаца и код руководилаца, при чему је тај однос 1:4. Готово четири петине и извршилаца и руководилаца није имало претходно искуство на пословима обезбеђења у јавном (друштвеном) предузећу. Са друге стране, 21,9% извршилаца и 20,4% руководилаца претходно је радило и на овим пословима. За разлику од ранијег периода и спроведених емпиријских истраживања, овај број је знатно већи. Тренд у организацији и функционисању јавних предузећа након 2000. године био је да се за све послове који не чине основну делатност предузећа уговорно ангажују приватне фирме. То је био случај и са услугама обезбеђења. Због тога су у периоду приватизације јавних предузећа лица која су претходно радила на пословима унутрашње службе обезбеђења остајала без посла. Логично решење је било да ће посао наћи у агенцијама за приватно обезбеђење.

6.2.2. Ставови испитаника о претходном и садашњем искуству у сектору приватног обезбеђења

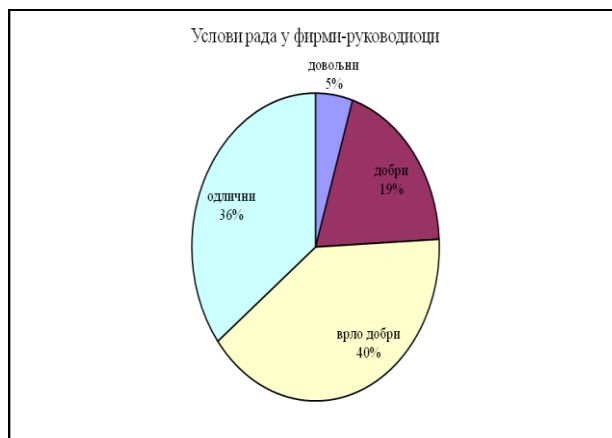
У оквиру ове тематске целине анализирани су ставови испитаника о претходном и садашњем искуству у сектору приватног обезбеђења, на тај начин да ће бити приказана бројчана и процентуална заступљеност ставова у односу на понуђене одговоре. Анализа ће се спровести по питању претходног и садашњег искуства испитаника у сектору приватног обезбеђења и то: услова рада у фирми, редовности новчаних примања, висине новчаних примања, рада ван редовног радног времена и употребе средстава принуде.

Задовољство свеукупним условима рада у фирми представља основ за активно и систематско ангажовање службеника обезбеђења. С обзиром на општедруштвене околности у којима се и приватна безбедност развијала у претходних двадесетак година (ратно окружење, економске санкције, лоше спроведени процеси приватизације и др.), желели смо да утврдимо какви су услови рада сада у појединим агенцијама за приватно обезбеђење, нарочито узимајући у обзир усвајање и почетак примене Закона о приватном обезбеђењу којим се приватно обезбеђење после дужег низа година уводи у легалне токове. С тим у вези, испитаницима смо поставили следеће питање: *Како бисте оценили свеукупне услове рада (опремљеност, радно време, радни задаци, напредовање, међусобни односи и сл.) у правном лицу за приватно обезбеђење у којем сте тренутно запослени?* Испитаницима је понуђено пет одговора: незадовољавајући, довољан, добар, врло добар и одличан.

Графикони 5 и 6 Процентуална (%) заступљеност одговора испитаника у односу на услове рада у фирми



Графикон број 5



Графикон број 6

Анализом приказаних података могуће је запазити да је код **извршилаца** највише заступљен одговор „**врло добри**“ – 38,1%, што је више од учесталости одговора „добри“ (27,8%), затим одговора „одлични“ (23,5%), одговора „довољни“ (8,1%) и „незадовољавајући“ (2,6%). Код **руководилаца** заступљеност одговора „**врло добри**“ износи 40,3%, што је више од учесталости одговора „одлични“ (35,5%), одговора „добри“ (19,4%), затим одговора „довољни“ (4,8%) и одговора „незадовољавајући“ (ниједан испитаник). Посматрајући резултате обе групе испитаника можемо приметити да је највећи број извршилаца услове рада оценио као „врло добре“ и „добре“ (38,1% + 27,8%), док су руководиоци услове рада највише оценили као „врло добре“ и „одличне“ (40,3% + 35,5%). Будући да је проценат испитаника који су услове рада оценили као „довољне“ и „незадовољавајуће“ занемарљиво мали код обе групе испитаника, можемо рећи да свеукупни услови рада у фирмама стварају добру основу и извршиоцима и руководиоцима за адекватно обављање својих послова.

Кључни проблеми у сектору приватне безбедности јесу и питања висине и редовности новчаних примања, као кључних мотивационих фактора сваког запосленог. Није тајна да су примања радника приватног обезбеђења међу најнижим у држави, односно да се у великом броју случајева крећу у просеку минималне цене рада, или чак испод тога. Зато смо испитаницима поставили следећа питања: *Да ли су Ваша примања у правном лицу за приватно обезбеђење у којем сте тренутно запослени редовна?* и *Да ли сте задовољни висином тих новчаних примања?* Испитаницима су понуђени одговори „да“ и „не“. Резултати су следећи.

Табела 13 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора испитаника у односу на редовност новчаних примања

	Да		Не	
	н	%	н	%
Извршилац	492	97	15	3
руководилац	62	100	0	0

Што се тиче редовности новчаних примања, видимо да готово нема разлике у одговорима код субузорака. Увидом у табелу 13 могуће је запазити да је и код **извршилаца** и код **руководилаца** највише заступљен одговор „да“ (код извршилаца 97%, а код руководиоца 100%). Наведени одговори испитаника показују да фирме редовно измирују своје обавезе према запосленима.

Табела 14 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора испитаника у односу на висину новчаних примања

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	132	26	375	74*
руководилац	26	41,9*	36	58,1

Резултати испитивања показују оно што смо и очекивали. Када је у питању висина новчаних примања, можемо видети одређену разлику између субузорака. Наиме, анализом резултата у табели 14 можемо видети да је и код **извршилаца** и код **руководилаца** највише заступљен одговор „не“. Код **извршилаца** он износи 74%, а код **руководилаца** 58,1%. Разлика између испитаника у случају одговора „да“ највише је заступљена код руководиоца (41,94%), што је више од заступљености код извршилаца (26,04%). Наведено показује да су примања у овој грани привреде и даље ниска, као и то да су примања руководиоца нешто већа у односу на примања извршилаца.

Законом о приватном обезбеђењу предвиђено је да сва физичка лица са лиценцом могу да врше послове и примењују овлашћења искључиво након добијања легитимације, којом, између осталог, потврђују запосленост у агенцији за приватно обезбеђење. С обзиром на ниска примања, у ранијем периоду смо имали случајеве да су лица ван ангажовања у оквиру фирме у којој су запослена, радила и на обезбеђењу појединих лица (па чак и из криминогене средине) или

објеката. Због тога смо желили да утврдимо да ли још увек постоји таква пракса, која је сада санкционисана Законом о приватном обезбеђењу. Иако свесни могућности посредног долажења до сазнања о наведеној појави, испитаницима смо поставили следеће питање: *Да ли сте упознати са случајевима да службеници приватног обезбеђења пружају безбедносне услуге другим правним и физичким лицима, ван редовне делатности/ангажовања у оквиру агенције у којој су запослени?* Испитаницима су понуђени одговори „да“ и „не“.

Табела 15 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора испитаника у односу на рад ван ангажовања у оквиру агенције

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	147	29	360	71*
руководилац	27	43,5*	35	56,5

Из добијених резултата приказаних у табели 15 можемо видети да је наведена пракса и даље заступљена. Ово је нарочито занимљиво узимајући у обзир да је готово половина **руководилаца** (43,5%) упозната са тим да службеници пружају услуге ван агенције у којој су запослени. Код **извршилаца**, са друге стране, највише је заступљен одговор „не“, што чини 71% испитаника, а то је знатно више од учесталости одговора „да“ (29%). Ако занемаримо могућност „колегијалности“ извршилаца приликом одговора на ово питање, можемо рећи да је и 29% – велики број оних који знају за ову појаву, која је (понављамо још једном) забрањена законом.

Иако се функција приватног обезбеђења првенствено огледа у превенцији, приватно обезбеђење у складу са Законом о приватном обезбеђењу има право и дужност да у одређеним ситуацијама употреби и средства принуде (средства за везивање, физичка снага, посебно дресирани пси и ватрено оружје). У ранијем периоду није била реткост да службеници обезбеђења злоупотребе и прекораче своја овлашћења, што је имало за последицу повреде људских права и слобода. Како бисмо проверили каква је ситуација по питању употребе средстава принуде након почетка примене Закона о приватном обезбеђењу, испитаницима смо поставили следеће питање: *Да ли сте од тренутка стицања лиценце употребили неко од средстава принуде предвиђених Законом о приватном обезбеђењу, и ако јесте, наведите које!* Испитаницима су понуђени одговори „да“ и „не“, при чему је остављена могућност да уколико одговоре са „да“, наведу које средство принуде је у питању.

Табела 16 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора испитаника у односу на употребу средстава принуде

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	12	2,4	495	97,6*
руководилац	5	8,1*	57	91,9

Увидом у табелу 16 могуће је запазити хомогеност одговора код извршилаца и руководиоца. Одговор „не“, који је дало 495 испитаника (97,6%) код **извршилаца** и 56 испитаника (90,3%) код **руководилаца**, показује да средстава принуде готово и нису примењивана, односно да приватно обезбеђење и даље има првенствено превентивну функцију. Са друге стране, ови резултати могу бити последица недостатка обучености и компетенције, што може довести до страха да се употребе дозвољена средства принуде. Испитаници који су одговорили потврдно (код руководиоца 8,06% и извршилаца 2,37%), навели су да су то била искључиво средства за везивање и физичка снага. То значи да нико од службеника приватног обезбеђења који обављају послове са оружјем није употребио ватрено оружје.

6.2.3. Ставови испитаника о пружању услуга безбедности ван редовног радног времена

У складу са раније утврђеним нацртом истраживања анализирани су ставови испитаника о пружању услуга ван редовног радног времена, на тај начин што ће бити приказана бројчана и процентуална заступљеност ставова у односу на понуђене одговоре. Анализа ће се спровести по питању сазнања испитаника да ли неко од њихових колега пружа услуге обезбеђења ван редовног радног времена и како би они поступили да сазнају за то. С тим у вези, од испитаника је затражено да одговоре на нека од понуђених одговора и то: Пријави(о)ла бих га путем анонимне пријаве, Саветова(о)ла бих га да одустане од такве радње, Пријави(о)ла бих га непосредном руководиоцу, Пита(о)ла бих га да ли може и мене да препоручи да и ја радим, Остало и Не знам.

Пилот-истраживањем које смо спровели почетком 2018. године, дошли смо до сазнања да поједини службеници обезбеђења користе легитимацију и да пружају услуге приватног обезбеђења и ван ангажованости у оквиру агенције у којој су запослени. Такође, присутне су и појаве да поједина лица раде и без лиценци. Због тога смо, у жељи да проверимо ове наводе, испитаницима поставили следеће питање: *Како бисте поступили када бисте сазнали да Ваш*

колега, служећи се легитимацијом службеника приватног обезбеђења, пружа безбедносне услуге ван редовног радног времена? Испитаници су замољени да се одреде за један од понуђених одговора: 1. Пријави(о)ла бих га путем анонимне пријаве; 2. Саветова(о)ла бих га да одустане од такве радње; 3. Пријави(о) бих га непосредном руководиоцу; 4. Пита(о)ла бих га да ли може и мене да препоручи да и ја радим; 5. Остало (празно поље да се испитаници изјасне); 6. Не знам.

Табела 17 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на одговор пријави(о)ла бих га путем анонимне пријаве

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	42	8,3	465	91,7
руководилац	6	9,7	56	90,3

Увидом у табелу 17 могуће је запазити да је и код **извршилаца** и код руководиоца највише заступљен одговор „не“. Код извршилаца он чини 91,7% испитаника, а код **руководилаца** 90,3%. Наведено указује на велику солидарност код субузорака, односно на то да испитаници и ако би знали да су радње њихових колега забрањене, не би их пријавили, чак ни анонимно.

Табела 18 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на одговор саветова(о)ла бих га да одустане од такве радње

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	287	56,6	220	43,4
руководилац	38	61,3	24	38,7

Анализом података из табеле 18 можемо видети да, за разлику од могућности анонимног пријављивања својих колега, обе групе субузорака дају предност саветоданом решавању наведеног проблема. Наиме, готово идентичан проценат испитаника је одговорио да би своје колеге саветовали да одустану од наведене радње. Код **извршилаца** он износи 56,6% а код **руководилаца** 61,3%.

Табела 19 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на одговор пријави(о)ла бих га непосредном руководиоцу

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	33	6,5	474	93,5
руководилац	10	16,1	52	83,9

Као што не би пријавили своје колеге путем анонимне пријаве, тако испитаници не би пријавили колеге ни непосредном руководиоцу, што је заиста забрињавајуће. Увидом у табелу 19 могуће је запазити да је код **извршилаца** заступљеност одговора „не“ 93,3% а код **руководилаца** 83,9%. Посебно забрињава то што ни руководиоци не би ништа предузели по овом питању, иако је једна од њихових функција – контрола, која управо има за циљ утврђивање незаконитости и неправилности у раду.

Табела 20 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на одговор пита(о)ла бих га да ли може и мене да препоручи да и ја радим

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	40	7,9	467	92,1
руководилац	2	3,2	60	96,8

Из табеле 20 се може приметити да је код **извршилаца** највише заступљен одговор „не“ (91,9%), који је готово идентичан одговорима **руководилаца** (96,8%). Овакви резултати показују да испитаници, иако не би пријављивали своје колеге, ипак нису спремни да и сами предузимају такву радњу, што указује на висок ниво свести и неслагања са поступцима колега.

Табела 21 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на одговор остало

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	16	3,2	491	96,8
руководилац	3	4,8	59	95,2

Као и у случају одговора на претходно питање, обе групе субузорака су великом проценту негативно одговориле. Из приказане табеле 21 можемо видети да је код **извршилаца** највише заступљен одговор „не“ (96,4%), што је знатно више од учесталости одговора „да“ (3,2%). Код „**руководилаца**“, заступљеност одговора „не“ такође је висока и износи 95,2%, што је знатно више од учесталости одговора „да“ (4,8%). Обе групе испитаника, који су посебно навели своје поступке, напоменули су да не би ништа предузели и да је ангажовање њихових колега оправдано с обзиром на изразито ниске зараде.

Табела 22 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на одговор *не знам*

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	98	19,3	409	80,7
руководилац	7	11,3	55	88,7

Из табеле 22 је могуће запазити да је код **извршилаца** највише заступљен одговор „не“, који је дало 408 испитаника (80,5%), што је знатно више од учесталости одговора „да“ (19,3%). Код **руководилаца** је заступљеност одговора „не“ (88,7%) знатно већа од учесталости одговора „да“ (11,3%). Анализом наведених одговора можемо видети да, иако је знатно већи број испитаника одговорио одрично, ипак постоји одређен број неодлучних испитаника, који не знају шта да ураде у случају сазнања о вршењу забрањене радње.

6.2.4. Ставови испитаника о правном оквиру приватног обезбеђења у Републици Србији

У наредном делу анализираће се тематска целина о ставовима испитаника о правном оквиру приватног обезбеђења у Републици Србији, на начин да ће у првом делу бити приказана бројчана и процентуална заступљеност ставова у односу на понуђене одговоре. Анализа ће се спровести на тај начин што ће се од испитаника затражити да изнесу своје ставове о правном оквиру приватног обезбеђења у Републици Србији, и то посебно о: регулативи из области приватног обезбеђења, процесу спровођења обуке, квалитету обуке, процесу лиценцирања, одсуству обуке за бивше раднике полиције, раду полицијских службеника ван радног времена, контролним и надзорним овлашћењима полиције и регулативи о сарадњи.

Како је питање правног регулисања један од основних услова организовања и деловања приватне безбедности, а онда и успостављања ефективне сарадње са полицијом, желели смо да утврдимо мишљење испитаника (и то искључиво руководилаца) о општим карактеристикама Закона о приватном обезбеђењу и пратећим подзаконским актима. Мишљење руководилаца нам је посебно значајно, пошто од њихових компетенција, разумевања и пуне примене правног оквира, зависи и ниво квалитета услуга које ће се пружити корисницима. Због тога смо руководиоцима поставили следеће питање: *Да ли сматрате да је постојећа позитивноправна регулатива из области приватног обезбеђења одговарајућа?* Испитаницима су понуђени одговори „да“, „не“ и „делимично“. Резултати су следећи.

Табела 23 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора о регулативи из области приватног обезбеђења у Републици Србији

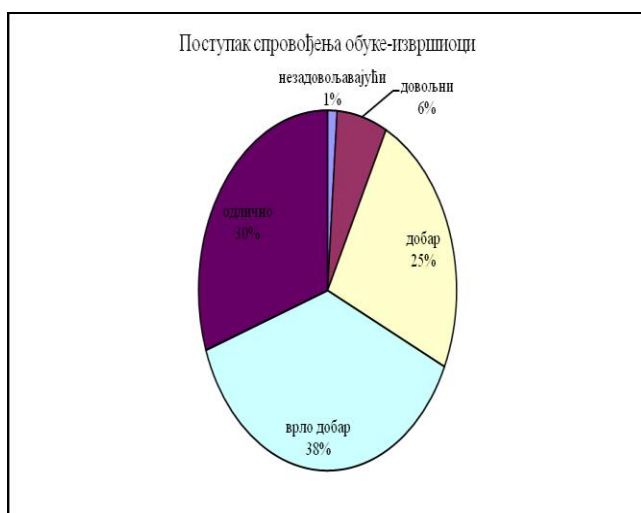
	без одговора		Да		Не		Делимично	
	Н	%	н	%	н	%	н	%
извршилац	507	100*	0	0	0	0	0	0
руководилац	0	0	23	37,1*	10	16,1*	29	4,8*

Из табеле 23 се може видети да **извршиоци** уопште нису одговарали на постављено питање. Увидом у одговоре **руководилаца** видимо да заступљеност одговора „делимично“ износи 46,8%, одговора „не“ 16,1% и одговора „да“ 37,1%. Наведено нам показује да готово половина испитаника има одређене резерве када је у питању правни оквир у целини, односно да има одређене замерке (16,1% + 46,8%). Тек нешто мало више од трећине испитаника сматра да је правни оквир одговарајући. Наведени ставови руководилаца су вероватно последица значајних материјалних и административних обавеза које су наметнуте Законом о приватном обезбеђењу.

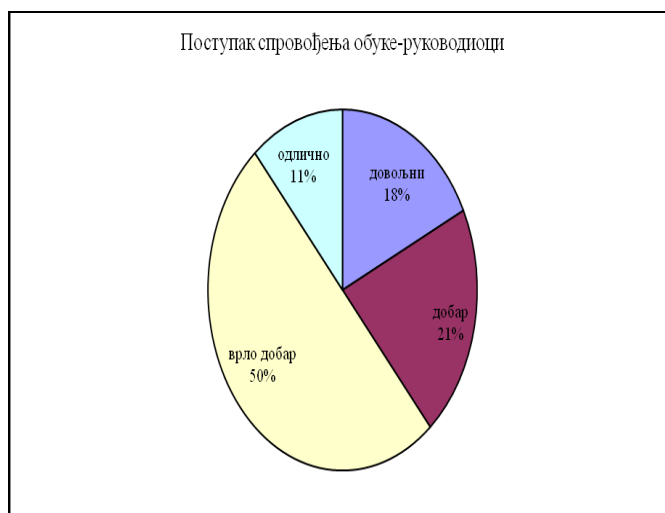
Један од основних услова професионализације јесте ефективна обука. Планови и програми везани за рад приватног обезбеђења по први пут су правно регулисани у Републици Србији Правилником о програмима и начину спровођења обуке за вршење послова приватног обезбеђења. Такође, Правилником о ближим условима које морају да испуне правна и физичка лица за спровођење стручне обуке за вршење послова приватног обезбеђења (центри за обуку) уређена су питања кадровске и материјално-техничке опремљености оних који спроводе стручну обуку. Међутим, како су постојали показатељи да је доста правних лица релативно касно кренуло са обуком својих запослених (непосредно пре почетка примене Закона, 1. јануара 2017. године),

да кадар који је спроводио обуку није био довољно компетентан, као и то да се у појединим центрима обука уопште и није спроводила, занимало нас је мишљење испитаника о самом процесу реализације обуке у оквиру центара за обуку. Због тога смо испитаницима поставили питање: *Како бисте оценили досадашњи поступак спровођења обуке службеника приватног обезбеђења реализован у складу са Законом о приватном обезбеђењу и пратећим подзаконским актом?* Испитаницима је понуђено пет одговора: незадовољавајући, довољан, добар, врло добар и одличан.

Графикони 7 и 8 Процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на ставове о поступку спровођења обуке



Графикон број 7



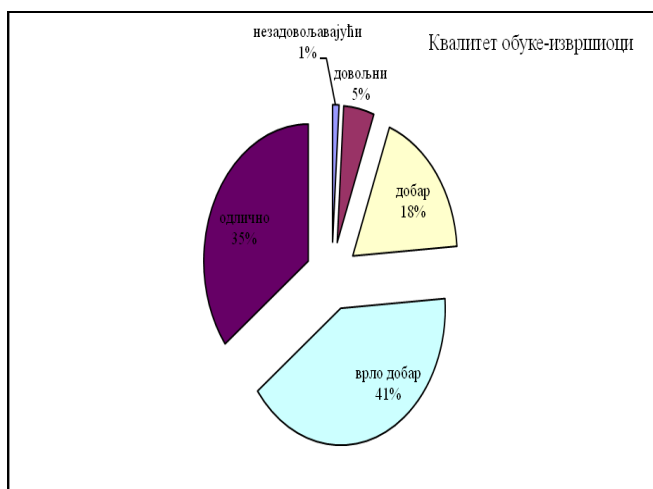
Графикон број 8

Увидом у графиконе 7 и 8 можемо запазити да је код обе групе **субузорака** највише заступљен одговор „врло добар“ (37,7% код извршилаца и 50% код руководиоца). Ако томе додамо и оцену одличан (30,4%) код извршилаца, видимо да је већина **извршилаца** (скоро 70%) оценила реализован процес обуке оценом „врло добар“ и „одличан“. За разлику од извршилаца, проценат **руководилаца** који су процес обуке оценили оценом „одлично“ износи само 11,3%. Што се тиче оцене „дobar“, можемо видети хомогеност испитаника (извршиоци 24,5% а руководиоци 21%). Такође, не тако мали број руководиоца је процес обуке оценио оценом „довољно“ (17,7%), што је знатно више од истог одговора извршилаца (6,3%). Из анализе наведених података можемо закључити да су руководиоци, за разлику од извршилаца, ипак

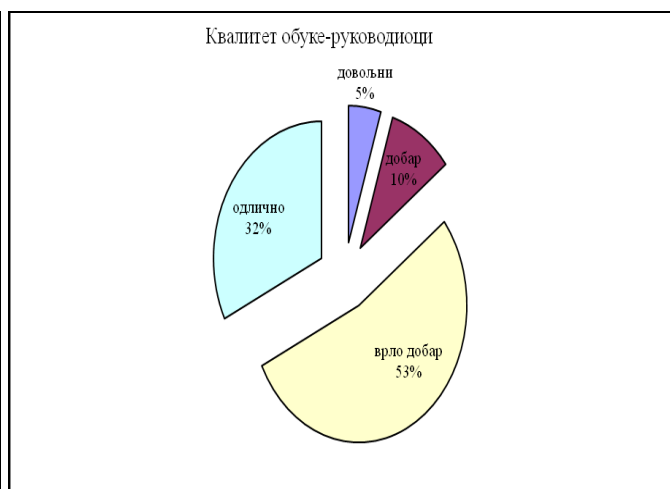
уочили одређене недостатке приликом реализовања обуке. Такође, можемо закључити да, иако су испитаници у највећем проценту процес обуке оценили оценом „врло добар“, постоје могућности да се он значајно унапреди у будућности.

Реализација обуке има за циљ стицање основних знања и вештина будућих службеника обезбеђења. Од добро реализоване обуке зависи и начин спровођења послова приватног обезбеђења, а нарочито примене овлашћења, којима је могуће повредити људска права и слободе. Због тога, да би службеници обезбеђења могли да буду ефикасни и ефективни у обављању послова приватног обезбеђења, морају бити сигурни у себе и усвојена знања и вештине. Како бисмо утврдили квалитет обуке и ниво стручности испитаника, поставили смо следеће питање: *Како бисте оценили квалитет Ваше обуке и нивоа стручности за обављање послова приватног обезбеђења?* Испитаницима је понуђено пет одговора: незадовољавајући, довољан, добар, врло добар и одличан.

Графикони 9 и 10 Процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на ставове о квалитету обуке



Графикон број 9



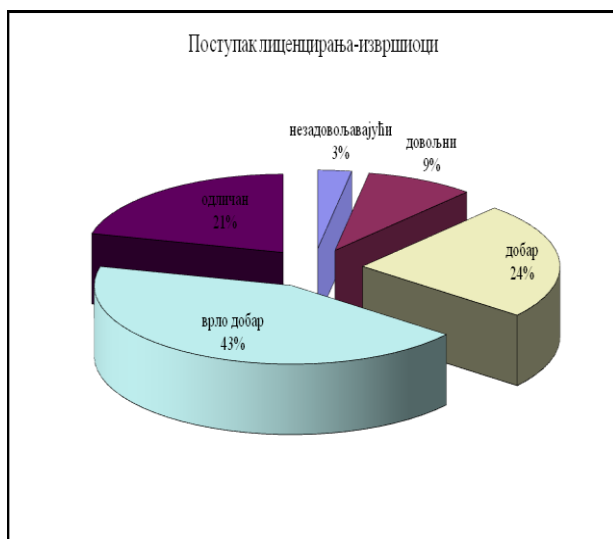
Графикон број 10

Анализом графикана 9 и 10 можемо видети да је велика хомогеност испитаника приликом давања оцене „одличан“ (35,3% код извршилаца и 32,3% код руководилаца) и оцене „довољан“ (4,7% и 4,8%). И код извршилаца и код руководилаца је највише заступљен одговор „врло добар“ (40,8% и 53,2%), што је знатно више од учесталости одговора „добар“ (18,1% код извршилаца и 9,7% код руководилаца), док је оцена „незадовољавајући“ готово занемарљива (код

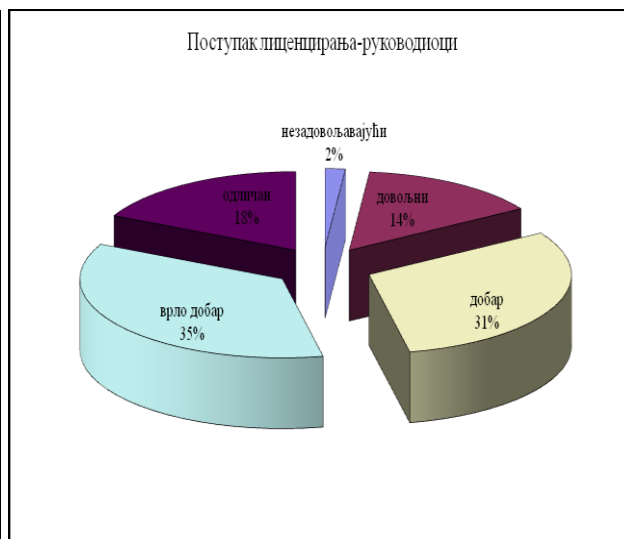
руководилаца није био ниједан испитаник са овим одговором). Наведени подаци могу бити показатељ адекватно спроведене обуке анкетираних испитаника од стране центара за обуку (преко 75% извршилаца је квалитет своје обуке оценило оценом „врло добро“ и „одлично“, као и преко 85% руководилага). Наравно, не треба занемарити и одређени ниво субјективности, с обзиром на то да испитаници оцењују сами себе и да је тешко очекивати (готово немогуће) да ће у знатнијој мери бити самокритични. Процентуална заступљеност појединих одговора може се видети и у следећим графиконима.

Како процес лиценцирања, после процеса обуке, представља први непосредан и формалан контакт између припадника полиције и приватног обезбеђења, намера нам је била да остваримо увид у те односе. Наиме, свако физичко и правно лице које се бави пословима приватног обезбеђења мора да има лиценцу коју издаје МУП. Лиценца представља једну врсту гаранције за кориснике услуга да правна и физичка лица испуњавају одређене стандарде из области приватног обезбеђења. Међутим, сам процес лиценцирања службеника обезбеђења (па самим тим и правних лица у којима раде) био је оптерећен одређеним проблемима организационе природе, како на страни полиције (мали број овлашћених полицијских службеника), тако и самих агенција (недостатак или преоптерећеност административног особља) које су тај посао обављале за своје раднике. У намери да сазнамо колико су ови проблеми били оптерећујући за саме службенике обезбеђења, испитаницима смо поставили следеће питање: *Како бисте оценили досадашњи процес спровођења лиценцирања службеника приватног обезбеђења реализован у складу са Законом о приватном обезбеђењу?* Испитаницима је понуђено пет одговора: незадовољавајући, довољан, добар, врло добар и одличан.

Графикони 11 и 12 Процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на ставове о процесу лиценцирања



Графикон број 11



Графикон број 12

Из приказаних графикона 11 и 12 могуће је запазити да је и код извршилаца и код руководиоца највише заступљен одговор „врло добар“ (43,2% код извршилаца и 35,5% код руководиоца), затим следе одговори „добар“ (24,1% код извршилаца и 30,6% код руководиоца), одговори „одличан“ (21,1% код извршилаца и 17,7% код руководиоца), док су одговори „незадовољавајући“ занемарљиво ретки. Иако у овом случају збирно одговори „врло добар“ и „одличан“ чине највећи проценат одговора испитаника (преко 60% код извршилаца и преко 50% код руководиоца), можемо уочити и значајан број испитаника који су процес лиценцирања оценили оценама „добар“ и „довољан“ (трећина извршилаца и скоро половина руководиоца), што показује да је процес за поједине испитанике био оптерећујућ, превише бирократизован и да је дуго трајао. Процентуална заступљеност појединих одговора се може видети и на следећим графиконима.

Један од проблема, на који су указали поједини домаћи аутори, везаних за правни оквир приватног обезбеђења јесте и одредба према којој лице које има одговарајући степен и врсту стручног образовања и најмање три године радног искуства на пословима овлашћеног полицијског службеника не мора да пролази одговарајућу обуку за вршење послова приватног обезбеђења. Иако су послови полиције и послови приватног обезбеђења слични, компатибилни, допуњујући, то не значи да су компетенције, односно ниво знања и вештина исти. На овај начин је сектор приватног обезбеђења означен као мање значајан и способан да пружи потребну безбедност, док се подразумева да су полицијски службеници обучени за те послове. Уколико

оставимо по страни ранија теоријска становишта која су полазила од раније наведеног, можемо рећи да је ово свакако једно од питања које утиче на односе између полиције и приватног обезбеђења. Како бисмо утврдили шта мисле припадници приватног сектора безбедности о овом питању, испитаницима смо поставили следеће питање: *Да ли сматрате да је оправдана одредба Закона о приватном обезбеђењу према којој лице које има одговарајући степен и врсту стручног образовања и најмање три године радног искуства на пословима овлашћеног полицијског службеника, не мора да прође одговарајућу обуку за вршење послова приватног обезбеђења?* Испитаницима су понуђена два одговора: „да (оправдана је)“ и „не (није оправдана)“.

Табела 24 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на ставове о одсуству обуке за бивше раднике полиције

	да (оправдана је)		не (није оправдана)	
	н	%	н	%
извршилац	373	73,6	134	26,4
руководилац	51	82,3	11	17,7

Анализом приказане табеле 24 могуће је запазити да је код обе групе субузорка највише заступљен одговор „**да (оправдана је)**“, који је дало 73,6% извршилаца и 82,3% руководилица, што је знатно више од учесталости одговора „не (није оправдана)“, како је одговорило 26,4% извршилаца и 17,7% руководилица. Ако наведене податке упоредимо са ранијим подацима о претходном радном искуству испитаника у полицији (који је, подсећамо, занемарљиво мали), можемо закључити да припадници приватног обезбеђења немају ништа против, односно да не сматрају дискриминаторском одредбу према којој полицијски службеници не морају да пролазе обуку као они.

Још једно од кључних питања које утиче на међусобне односе полиције и приватног обезбеђења јесте и могућност рада полицијских службеника ван радног времена као службеника обезбеђења. Иако обављање послова приватног обезбеђења од стране полицијских службеника може довести до сукоба интереса, ова појава није страна у нашој пракси. Томе свакако у прилог говоре и непрецизне законске одредбе по овом питању, због чега се може сматрати да ангажовање полицијских службеника ван радног времена представља нелојалну конкуренцију службеницима приватног обезбеђења. Како бисмо утврдили мишљење по овом питању, испитаницима смо поставили следеће питање: *Да ли сматрате да би полицијским службеницима*

законом требало дозволити да ван радног времена раде као службеници приватног обезбеђења?
Испитаницима су понуђена три одговора: „да“, „не“ и „немам став“.

Табела 25 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на ставове о раду полицајца ван радног времена

	Да		не		немам став	
	н	%	н	%	н	%
извршилац	75	14,8	306	60,4	126	24,9
руководилац	9	14,5	41	66,1	12	19,4

Након анализе приказане табеле 25 могуће је још једном видети хомогеност ставова испитаника. Наиме, код обе групе субузорака највише је заступљен одговор „не“, који код извршилаца чини 60,4% а код руководиоца 66,1% одговора. То је знатно више од учесталости одговора „да“ (14,8% код извршилаца и 14,5% код руководиоца). Треба рећи да није мали број и оних испитаника чији је одговор „немам став“ (24,9% код руководиоца и 19,4% код извршилаца). Наведено показује да службеници приватног обезбеђења ипак доживљавају као конкуренцију могућност да полицијски службеници раде на њиховим пословима. Због тога је неопходно законом јасно одредити (забранити) полицијским службеницима да раде као службеници приватног обезбеђења, с обзиром на бројне проблеме на које смо указали у теоријском делу рада.

У Републици Србији је прихваћен модел по којем МУП има контролна и надзорна овлашћења када је у питању рад правних и физичких лица у области приватног обезбеђења. Ово је још један од видова односа између два субјекта. Међутим, према нашем мишљењу, Закон је поједина питања контроле и надзора прешироко уредио. Како бисмо сагледали мишљење службеника обезбеђења (искључиво руководиоца, будући да су они најупућенији у одредбе Закона), испитаницима смо поставили следеће питање: *Како бисте оценили контролна и надзорна овлашћења полиције када је у питању рад агенција и службеника приватног обезбеђења?* Испитаницима су понуђена три одговора: „адекватна“, „преширока“ и „немам став“.

Табела 26 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на ставове о контролним и надзорним овлашћењима полиције

	адекватна		преширока		немам став	
	н	%	н	%	н	%
руководилац	31	50*	11	17,7*	20	32,3*

Из приказане табеле 26 могуће је запазити да половина **руководилаца** сматра да су законска овлашћења „адекватна“ (50%). То је знатно више од учесталости одговора „немам став“ (32,3%) и одговора „преширока“ (17,7%). Наведени резултати показују да руководиоци овлашћења полиције по питању контроле и надзора сматрају адекватним. Међутим, ипак постоји одређена група (трећина испитаника) која није хтела да се изјасни о наведеном питању. То може бити показатељ да у пракси нису имали искуства (контакте) са полицијским службеницима по том питању, односно да полицијски службеници нису спроводили поступак контроле и надзора.

Једно од кључних питања сарадње полиције и приватног обезбеђења јесте и правни оквир који ће уредити видове и начине сарадње. Садашњи Закон о приватном обезбеђењу готово да не садржи одредбе о међусобној сарадњи. Самим тим, нема ни подзаконске регулативе која би додатно разрадила наведена питања. Ту свакако изузимамо опште одредбе Закона везане за обавезу пријављивања прекршаја или кривичног дела, коју имају сви грађани. Службеници приватног обезбеђења су у свом свакодневном раду највише упућени на полицијске службенике. Због тога је неопходно правно уредити питања заједничког деловања, међусобних права и обавеза, као и питања планирања, организовања и реализовања заједничких акција (активности). Због тога смо испитанике питали: *Да ли сматрате да би Законом о приватном обезбеђењу требало регулисати питања међусобне сарадње полиције и приватног обезбеђења?* Испитаницима су понуђена два одговора: „да“ и „не“.

Табела 27 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на ставове о регулативи о сарадњи

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	384	75,7	123	24,3
руководилац	52	83,9	10	16,1

Из приказане табеле 27 могуће је запазити да је код велике већине испитаника највише заступљен одговор „да“ (75,7% извршилаца и 83,9% руководилаца). Иако готово четвртина извршилаца сматра да питања сарадње не треба регулисати Законом, можемо закључити да припадници приватног сектора сматрају да би у остваривању безбедности лица и имовине требало да постоји сарадња са полицијом, али сарадња која ће бити регулисана Законом о приватном обезбеђењу.

6.2.5. Ставови испитаника о међусобном односу са полицијом

У делу који следи анализираће се тематска целина о ставовима испитаника о међусобном односу са полицијом, на тај начин да ће бити приказана бројчана и процентуална заступљеност ставова у односу на понуђене одговоре. Анализа ће се спровести на тај начин што ће се од испитаника затражити да изнесу своје ставове о међусобном односу са полицијом и то: о моделима међусобних односа, заједничком предузимању службених радњи, сарадњи при предузимању службених радњи, сарадњи на плану превенције криминалитета, заједничком обављању послова, обиласцима од стране полиције, обраћању за помоћ полицији и сарадњи на јавним окупљањима.

Већина теоријских модела о међусобним односима полиције и приватног обезбеђења полази од тога да на природу односа између полиције и агенција за приватно обезбеђење утичу правни оквир организације и деловања оба субјекта, али и међусобне перцепције и лична и непосредна искуства службеника обезбеђења стечена у контактима са полицијским службеницима. Полазећи од тога, у намери да утврдимо да ли су односи између полиције и приватног обезбеђења код нас еволуирали ка односима сарадње и партнерства, испитаницима смо поставили следеће питање: *За који од наведених модела односа између полиције и приватног обезбеђења сматрате да је најзаступљенији у Вашој пракси?*

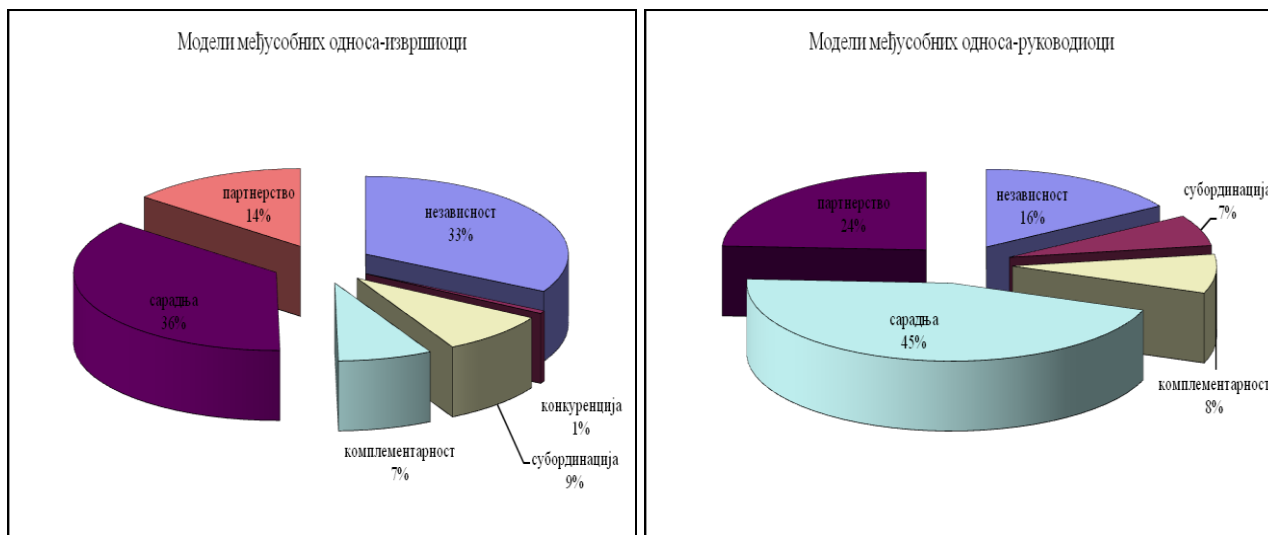
- 1. Модел независности (несарадње) – свако ради свој посао;*
- 2. Модел конкуренције – приватно обезбеђење и полиција се мешају једни другима у рад;*
- 3. Модел субординације – приватно обезбеђење поступа по наредбама добијеним од стране полиције;*
- 4. Модел комплементарности – приватно обезбеђење допуњује рад полиције;*

5. Модел сарадње – заједничко деловање у појединим областима спречавања и сузбијања криминалитета, нарушавања јавног реда и мира, заштити од пожара, експлозија, природних и других несрећа;

6. Модел партнерства – планска, организована, координисана, стална и на праву заснована сарадња, која је резултат међусобног уважавања и разумевања посебности у погледу места и улоге у остваривању јавне безбедности.

Испитаници су замољени да се одреде искључиво за један одговор.

Графикони 13 и 14 Процентуална (%) заступљеност субузорока у односу на моделе међусобних односа



Графикон број 13

Графикон број 14

Увидом у графиконе 13 и 14 могуће је запазити да је код **извршилаца** највише заступљен одговор „сарадња“, који чини 36,3% свих одговора, што је готово идентично одговору „независност“ (32,9%). Код **руководилаца** је највише заступљен одговор „сарадња“ (45,2%), што је више од учесталости одговора „партнерство“ (24,2%). На основу наведеног можемо закључити да је код **извршилаца** подељено мишљење, односно да они односе са полицијом у пракси доживљавају највише као односе „сарадње“ и „независности“, што значи да и даље знатан број службеника обезбеђења сматра да између полиције и приватног обезбеђења нема додирних тачака, односно да свако ради свој посао. Са друге стране, код **руководилаца** можемо видети да су ти односи највише перципирани као „сарадња“ и „партнерство“, што представља добру основу за унапређење тих односа у будућности. Такође, наведени подаци могу указивати на то да су у

практици ипак заступљенији контакти између руководилаца у агенцијама за приватно обезбеђење са припадницима полиције, него контакти полиције и непосредних извршилаца.

Један од облика сарадње са полицијом јесте и онај у погледу оперативно-стручних (безбедносних) послова. Неки од најнепосредних контаката припадника полиције и приватног обезбеђења код нас јесу они у случају обезбеђења спортских приредби и јавних окупљања, хватања и преузимања учинилаца казних дела и сл. У намери да проверимо да ли су се ти контакти проширили од тренутка усвајања правног оквира који уређује наведена питања, као и Закона о приватном обезбеђењу, испитаницима смо поставили следеће питање: *Да ли сте од тренутка стицања лиценце учествовали у предузимању службених радњи заједно са полицијским службеницима, и ако јесте, наведите која је то ситуација била?* Испитаницима су понуђени одговори „да“ и „не“.

Табела 28 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорока у односу на заједничко предузимање службених радњи

	да		не	
	н	%	н	%
извршилац	88	17,4	419	82,6*
руководилац	22	35,5*	40	64,5

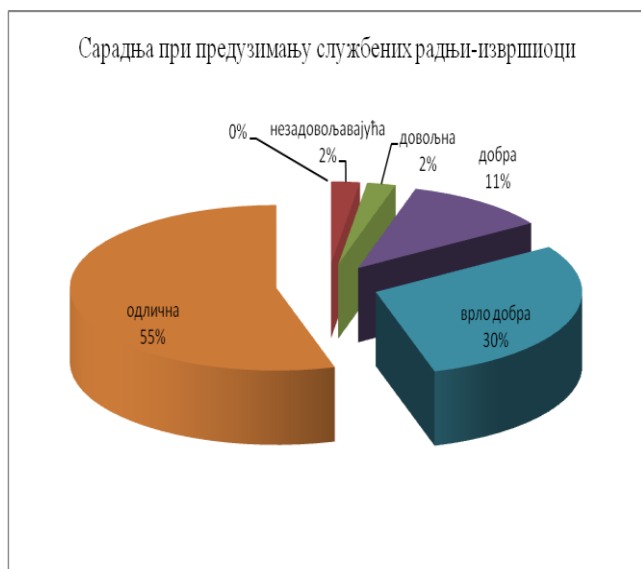
Анализом података приказаних у табели 28 могуће је запазити да је код **извршилаца** највише заступљен одговор „не“, који чини 82,6% одговора, што је знатно више од учесталости одговора „да“ (17,4%). Код **руководилаца** је такође највише заступљен одговор „не“ (64,5%), иако не толико као код извршилаца, с обзиром на то да се више од трећине руководилаца изјаснило да није учествовало у заједничком предузимању службених радњи са полицијским службеницима (35,5%). Наведени подаци показују да код нас нису толико заступљене ситуације да полиција и приватно обезбеђење заједно предузимају одређене службене радње, већ се свако креће у оквиру својих надлежности.

Укупно 110 испитаника се изјаснило да су учествовали у предузимању службених радњи у којој су учествовали и полицијски службеници (17,4% извршилаца и 35,5% руководилаца). Руководиоци су изјавили да су то били следећи случајеви: обезбеђење спортских приредби и других јавних окупљања (друге културне и музичке манифестације); преглед грађана пре уласка у спортски објекат; уступање полицијским службеницима снимака са видео-надзора; задржавање

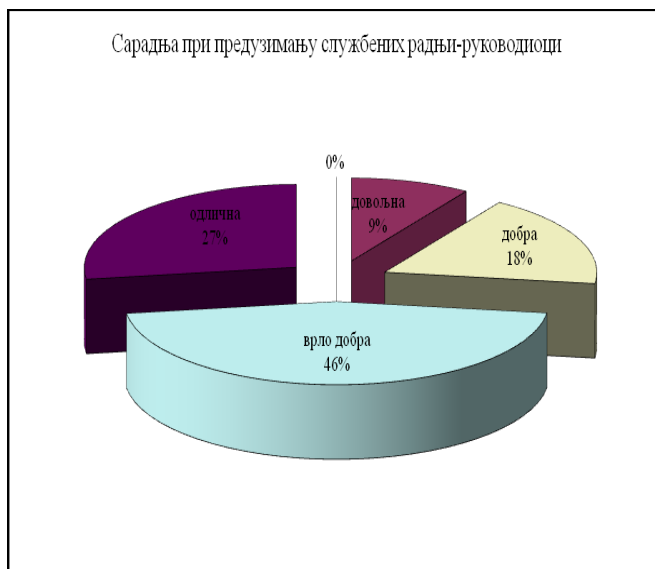
лица у вршењу кривичног дела до доласка полиције и ненајављени скупови грађана. Са друге стране, извршиоци су навели да су то биле следеће ситуације: покушај спречавања крађе у објекту који се обезбеђује; преглед лица и одузимање недозвољених средстава на јавним окупљањима; раздвајање и смиривање навијача на спортским приредбама; обезбеђење објекта приликом посете штићене личности; нарушавање ЈРМ у објекту који се обезбеђује (најављени и ненајављени штрајкови); контрола (регулисање) саобраћаја у објекту и на простору који се обезбеђује; обавештавање полиције о анонимним дојавама о подметању експлозивног средства у објекту који се обезбеђује и задржавање лица у вршењу кривичног дела. Наведени подаци показују да су најчешћи контакти полицијских службеника и службеника приватног обезбеђења остварени приликом обезбеђења јавних окупљања (посебно спортских приредби), спречавања лица у вршењу кривичних дела и задржавања лица до доласка полицијских службеника.

Од испитаника који су потврдно одговорили у погледу предузимања службених радњи у којој су учествовали и полицијски службеници, затражено је да оцене ту сарадњу оценом од 1 до 5 (испитаницима је понуђено пет одговора: незадовољавајућа, довољна, добра, врло добра и одлична).

Графикони 15 и 16 Процентуална (%) заступљеност одговора субузорака у односу на сарадњу при предузимању службених радњи



Графикон број 15

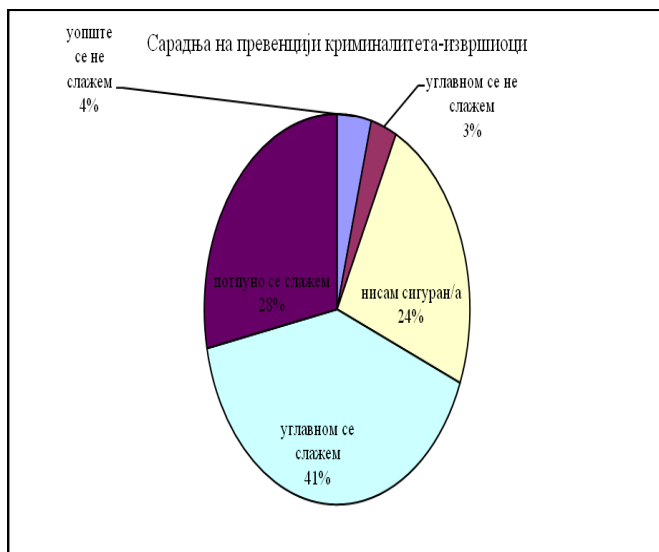


Графикон број 16

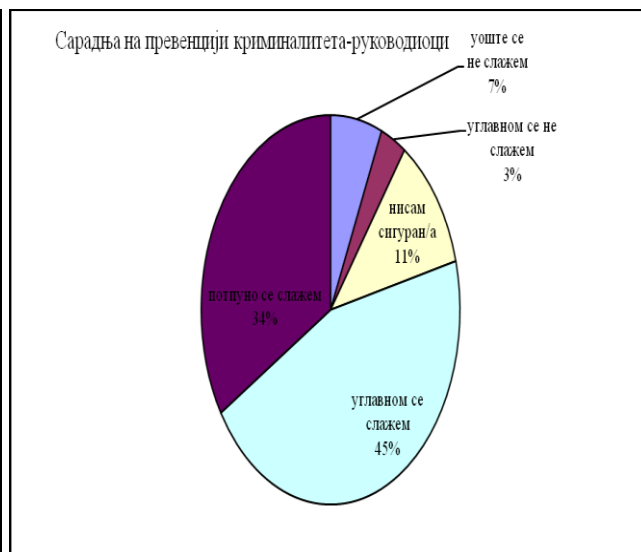
Из приказаних графикана 15 и 16 могуће је запазити да је код **извршилаца** највише заступљен одговор „**одлична**“ (54,5%), а код **руководилаца** одговор „**врло добра**“ (45,5%). Збирно посматрано, можемо видети да је највећи број и извршилаца и руководилаца одговорио да је сарадња била „одлична“ и „врло добра“ (85% извршилаца и 74% руководилаца). При томе, очекивали смо да би проценат одговора руководилаца могао бити већи када је у питању оцена „одлична“, будући да су они више у контакту са полицијским службеницима и њиховим руководиоцима. То значи да још увек има простора и могућности за унапређење постојеће али и других облика сарадње, нарочито ако узмемо у обзир велики број испитаника који уопште нису учествовали у предузимању службених радњи заједно са полицијским службеницима (преко 80% извршилаца и преко 60% руководилаца).

Основна функција приватног обезбеђења јесте превенција криминалитета. Успешност остваривања те функције у великој мери зависи од успостављене сарадње са полицијом. Заједничко деловање у различитим формама пројеката на плану превенције криминалитета у сваком случају може допринети остваривању функција приватног обезбеђења и полиције, а самим тим и остваривању јавне безбедности. Међутим, поставља се питање да ли превенција криминалитета треба да буде искључиво област сарадње са полицијом, или би сектор приватне безбедности требало да има значајну улогу и у обављању неких других послова из домена репресивне делатности, односно деловања и након настанка одређених облика угрожавања. Како бисмо утврдили ставове испитаника, поставили смо следеће питање: *Како бисте оценили став да је сарадњу полиције и приватног обезбеђења потребно искључиво усмерити на план превенције криминалитета?* Од испитаника је затражено да оцене ту сарадњу оценом од 1 до 5 (где су одговори скалирани на следећи начин: 1 – уопште се не слажем, 2 – углавном се не слажем, 3 – нисам сигуран, 4 – углавном се слажем и 5 – потпуно се слажем).

Графикони 17 и 18 Процентуална (%) заступљеност одговора субузорака у односу на сарадњу на плану превенције криминалитета



Графикон број 17



Графикон број 18

Анализом резултата из приказаних графикона 17 и 18 можемо запазити хомогеност испитаника приликом давања одговора „углавном се слажем“ и „потпуно се слажем“ (скоро 70% код извршилаца и скоро 80% код руководиоца). Наиме, код извршилаца је заступљеност одговора „углавном се слажем“ 40,6%, док је код руководиоца 45,2%. Код извршилаца заступљеност одговора „потпуно се слажем“ износи 28,2% а код руководиоца 33,9%. Из наведених података можемо закључити да службеници приватног обезбеђења обављање својих послова првенствено виде у остваривању превентивне функције, односно превенције криминалитета, док је остваривање репресивне функције примарна одговорност полиције.

Будући да је до сада правним оквиром у Републици Србији регулисана искључиво сарадња на плану обезбеђења јавних окупљања и спортских и других манифестација, циљ нам је био да остваримо увид у ставове испитаника о питању да ли је могуће сарадњу проширити у још неким областима. Због тога смо испитаницима поставили следеће питање: *Да ли сматрате да постоје одређени послови и задаци које бисте могли да обављате заједно са полицијским службеницима (уколико постоје, наведите о којим пословима је реч)?* Испитаницима су понуђена два одговора: „да“ и „не“, при чему је остављена могућност да експлицитно наведу који су то послови.

Табела 29 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора субузорака у односу на заједничко обављање послова

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	206	40,6	301	59,4*
руководилац	34	54,8*	28	45,2

Из приказане табеле 29 могуће је запазити одређене разлике између субузорака. Наиме, 206 извршилаца (40,6%) је потврдно одговорило на наведено питање, док је 301 (59,4%) одговорио одрично. Са друге стране, руководиоци су готово подељни по овом питању (54,8% је потврдно одговорило, а 45,2% одрично). Наведени подаци нам указују да руководиоци у односу на извршиоце у нешто већој мери сматрају да постоје послови који би могли заједно да се обављају са полицијским службеницима. С обзиром на то да су имали могућност да наведу који су то послови, **руководиоци су навели да су то:** размена информација, обезбеђење јавних окупљања, патролна делатност и заштита објеката од посебног значаја. **Извршиоци су навели:** обезбеђење јавних окупљања, патролна делатност, обезбеђење објеката од посебног значаја, регулисање саобраћаја у одређеним ситуацијама, привођење лица ухваћених у вршењу кривичних дела, превенција криминалитета (имовински и привредни криминалитет), саобраћајних прекршаја, наркоманије и вршњачког насиља у школама, обезбеђење места догађаја, размена информација (на локалном и оперативном нивоу), лично обезбеђење, транспорт новца и других вредности и санирање последица услед елементарних непогода. Као што можемо видети, постоји знатан број послова и задатака које службеници приватног обезбеђења „траже“ да обављају у сарадњи са полицијом. Широки круг послова наведен од стране испитаника може бити последица таксативног набрајања послова приватног обезбеђења у Закону о приватном обезбеђењу, због чега, као што видимо, неки од одговора испитаника показују да одређени послови, који по свом карактеру јесу безбедносни, нису предвиђени Законом о приватном обезбеђењу.

Међу основним начинима рада и обављања послова полиције опште надлежности јесу патролна и позорничка делатност. Основна функција ових видова делатности јесу праћење безбедносне проблематике на безбедносном сектору, односно рејону, као и предузимање превентивних и репресивних мера и мера пружања помоћи грађанима и другим субјектима заједнице. Присуство полицијских службеника на терену свакако превентивно делује на све

потенцијалне носиоце угрожавања, али представља и додатни вид подршке службеницима обезбеђења на терену, који знају да увек могу да рачунају на њих. Међутим, упркос одређеним проблемима материјалне и организационе природе, као и усложњеној укупној безбедносној проблематици у друштву, полиција није у стању да у потпуности реализује секторски начин рада. Како бисмо проверили ове наводе, испитаницима смо поставили следеће питање: *Да ли Вас полицијски службеници обилазе приликом обављања редовних послова?* Испитаницима су понуђена три одговора: „да, самоиницијативно“, „да, али само по позиву“ и „не“.

Табела 30 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора субузорака у односу на обиласке од стране полиције

	да, самоиницијативно		да, али само по позиву		не	
	н	%	н	%	н	%
извршилац	133	26,2	141	27,8	233	46,0*
руководилац	23	37,1*	22	35,5	17	27,4

Из приказане табеле 30 могуће је запазити знатније разлике међу одговорима субузорака. Код **извршилаца** је највише заступљен одговор „не“, који чини 46% одговора, што је знатно више од учесталости одговора „да, али само по позиву“ (27,8%) и одговора „да, самоиницијативно“ (26,2%). Код **руководилаца** је обрнуто. Заступљеност одговора „да, самоиницијативно“ је 37,1%, што је готово идентично одговору „да, али само по позиву“ (35,5%), док је готово трећина испитаника (27,4%) навела да их полицијски службеници уопште не обилазе. Како су извршиоци најприступнији на терену, а готово половина њих навела је да није имала искуство да их полицијски службеници обилазе током редовног обављања посла, то може указивати да се позорничка или патролна делатност не спроводе или да се ретко реализују у раду полиције.

Иако слична полицијским овлашћењима, овлашћења полицијских службеника некад нису довољна да би се заштитила безбедност лица и имовине, као и лична безбедност. Ово се нарочито односи на репресивно деловање, односно деловање након извршеног кривичног дела или прекршаја, када се тражи асистенција полиције. Са друге стране, службеници приватног обезбеђења могу тражити и помоћ у виду пружања одређених података или информација како би боље обављали свој посао. Како бисмо утврдили каква је пракса по питању ових односа,

испитаницима смо поставили следеће питање: *Да ли сте се у досадашњем раду обраћали за помоћ припадницима полиције, и ако јесте, наведите којим поводом?* Испитаницима су понуђена два одговора: „да“ и „не“, при чему је остављена могућност да наведу којим поводом су се обраћали полицијским службеницима.

Табела 31 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора субузорака у односу на обраћање за помоћ полицији

	да		не	
	н	%	Н	%
извршилац	88	17,4	418	82,6*
руководилац	27	43,5*	35	56,5

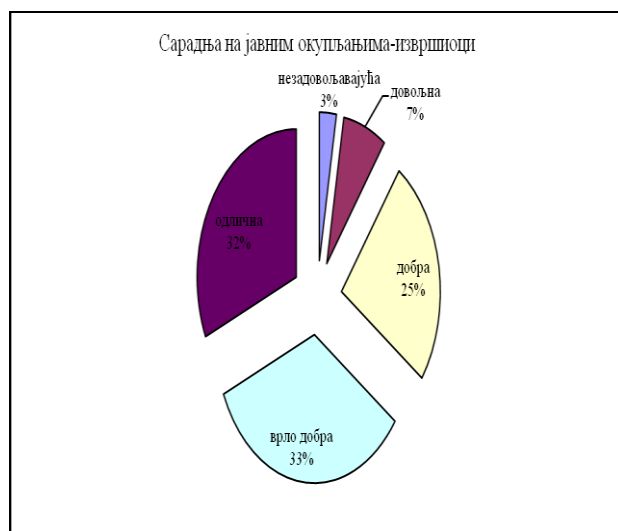
Из приказане табеле 31 могуће је запазити да је код **извршилаца** највише заступљен одговор „не“, који чини 82,4% одговора, што је знатно више од учесталости одговора „да“ (17,4%). Код **руководилаца** је заступљеност у ставовима готово подељена. Наиме, заступљеност одговора „Не“ (56,5%) није знатно већа од одговора „да“ (43,5%). Наведени подаци показују да се испитаници у целини ретко обраћају за помоћ полицији. Извршиоци се у пракси ређе за помоћ обраћају својим непосредним руководиоцима, који онда након процене ситуације одлучују да ли ће позвати полицију или не.

Како је испитаницима пружена могућност да наведу којим поводом су се обраћали полицији, **руководиоци** су навели следеће: поводом неовлашћеног упада у објекат који се обезбеђује од стране више лица; поводом избијања пожара у кругу објекта који се обезбеђује; приликом спречавања крађа у објекту који се обезбеђује; одржавања ЈРМ нарушеног услед ненајављених скупова и протеста у кругу предузећа које се обезбеђује, као и приликом обезбеђења спортских и културних манифестација; поводом давања информација неопходних за унапређење мера заштите лица, имовине и пословања. **Извршиоци** су као разлоге обраћања за помоћ полицији навели: блокирање возилом улаза у фирму; уочена кретања и радње сумњивих лица и возила у непосредној близини објекта који се обезбеђује; преглед лица и возила која улазе на јавна окупљања или у објекат који се обезбеђује; спречавање провалних крађа у објекту који се обезбеђује; неовлашћен упад у објекат од стране више лица; избијање пожара у објекту који се обезбеђује; успостављање нарушеног ЈРМ; пружање асистенције и заштите личне безбедности; проналажење сумњивих предмета у објекту који се обезбеђује и решавање конфликтних

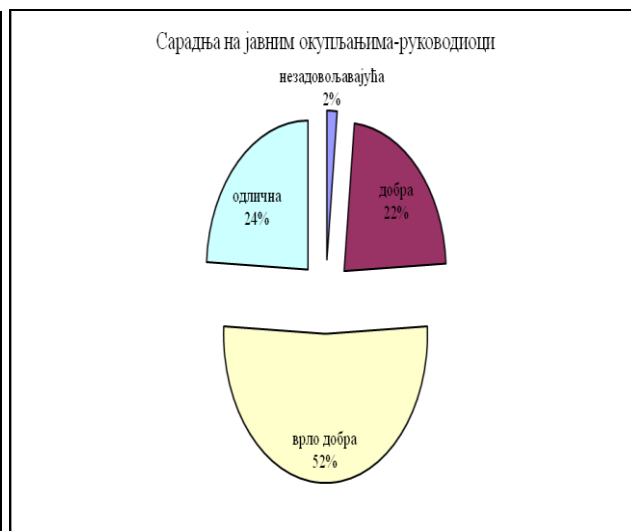
ситуација са навијачима на спортским утакмицама. Оно што можемо приметити из одговора испитаника јесте да су позиви полицији били упућени након настајања или непосредног настанка угрожавања вредности коју службеници приватног обезбеђења штите, или своје личне безбедности. Уколико упоредимо одговоре испитаника, видећемо да су се руководиоци полицији обраћали поводом тражења информација неопходних за адекватно обављање послова.

Како је обезбеђење јавних окупљања и спортских приредби једини непосредан безбедносни посао на ком полицијски службеници и службеници обезбеђења сарађују на терену (заједно предузимају одређене мере и радње), у намери да утврдимо каква је сарадња међу њима остварена, испитаницима смо поставили следеће питање: *Како бисте оценили досадашњу сарадњу са полицијским службеницима приликом обезбеђења јавних окупљања и(ли) спортских приредби?* Испитаницима је понуђено пет одговора: незадовољавајућа, довољна, добра, врло добра и одлична.

Графикони 19 и 20 Процентуална (%) заступљеност одговора субузорака у односу на сарадњу на јавним окупљањима



Графикон број 19



Графикон број 20

Анализом података из графикона 19 и 20 могуће је запазити да је највећи проценат испитаника сарадњу оценио као „врло добру“ (33,5% извршилаца и 51,6% руководиоца). Ако томе додамо и 31,6% извршилаца и 24,2% руководиоца који су сарадњу оцени као „одличну“, можемо видети да 65% извршилаца и чак 75% руководиоца сматра да су успостављени односи

сарадње приликом обезбеђења јавних окупљања на високом нивоу. Оцене „довољна“ и „незадовољавајућа“ код обе групе субузорака занемарљиво су мале.

6.2.6. Ставови испитаника о проблемима при сарадњи са полицијом

У складу са утврђеним нацртом истраживања анализираће се тематска целина везана за ставове испитаника о постојању проблема који отежавају сарадњу са полицијом, на тај начин да ће бити приказана бројчана и процентуална заступљеност ставова испитаника у односу на понуђене одговоре. Анализа ће се спровести на тај начин што ће се од испитаника затражити да се, након што изнесу своје ставове о (не)постојању проблема, посебно изјасне и о постојању појединих проблема: неадекватној регулативи, неразумевању међусобне улоге, одсуству координације, неадекватној обуци и непостојању више тела за сарадњу. У табелама које следе приказана је бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора, док је у графиконима приказана само процентуална заступљеност одговора.

Раније наведене личне перцепције и искуства стечена у току рада, као и непостојање законског уређења питања сарадње, утичу и на могућност идентификовања (не)постојања проблема који отежавају сарадњу са полицијом. Због тога смо испитаницима поставили директно питање: *Да ли сматрате да постоје проблеми који отежавају сарадњу полиције и приватног обезбеђења?* Испитаницима су понуђени одговори „да“ и „не“.

Табела 32 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на проблеме који отежавају сарадњу

	да		не	
	н	%	н	%
Извршилац	145	28,6	362	71,4
Руководилац	24	38,7	38	61,3

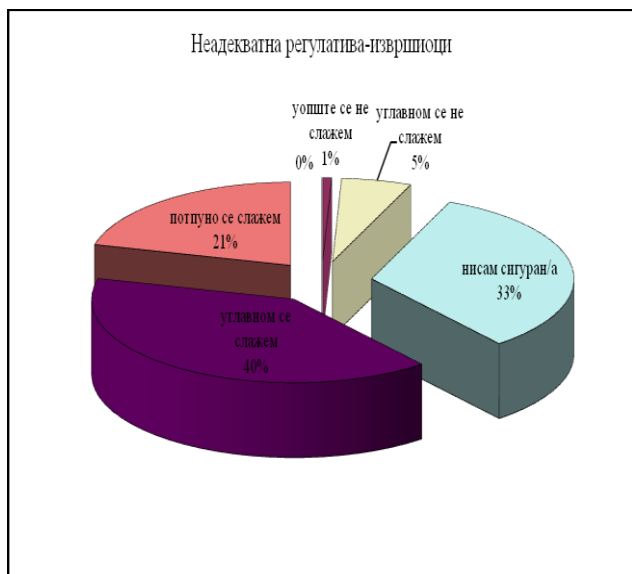
Из приказане табеле 32 види се да је код обе групе субузорака више заступљен одговор „не“ (71,4% извршилаца и 61,3% код руководиоца), знатно више од учесталости одговора „да“ (28,6% код извршилаца и 38,7% код руководиоца). Иако појединачно мање заступљени, ставови испитаника показују да ипак можемо идентификовати одређене проблеме који отежавају њихову сарадњу са полицијом.

Често су у научним и стручним круговима, како у земљи тако и у иностранству, идентификовани одређени проблеми који отежавају сарадњу полиције и приватног обезбеђења. Један од основних предуслова сарадње јесте адекватна правна регулатива, која уређује рад приватног обезбеђења у целини, а посебно питања сарадње и координације сарадње у свим заједничким питањима од значаја за функционисање, како приватног обезбеђења, тако и полиције. Неразумевање међусобних улога и јасно разграничење надлежности између полиције и приватног обезбеђења такође може утицати на успостављање сарадње. Још један од битних предуслова за сарадњу јесте и питање обучености службеника обезбеђења за адекватно обављање заједничких задатака са полицијским службеницима. Специфичност безбедносне проблематике на локалном нивоу свакако захтева укључивање приватног обезбеђења у радове локалних тела за безбедност, чији је основни задатак интегрисање субјекта у циљу остваривања безбедности у локланој заједници. Како бисмо од испитаника добили мишљење о постојању појединих проблема који отежавају њихову сарадњу са полицијом у пракси, поставили смо следеће питање: *Уколико је одговор на претходно питање „да“, оцените неке од понуђених проблема:*

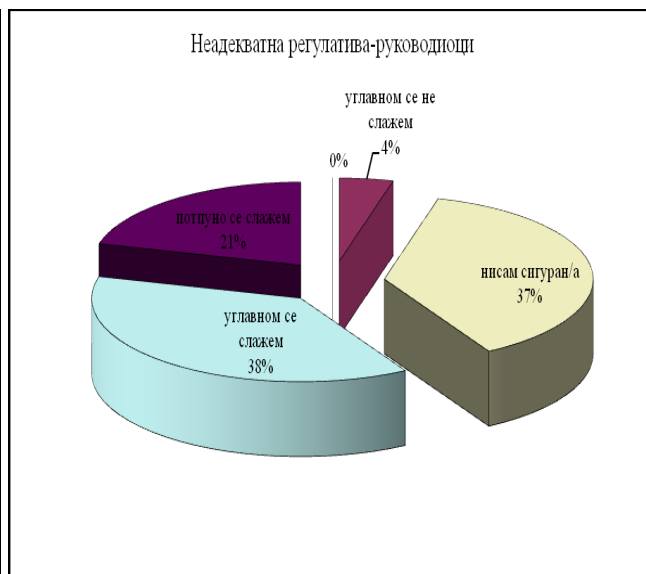
- 1. Неадекватна правна регулатива која уређује рад приватног обезбеђења;*
- 2. Неразумевање међусобне улоге у остваривању јавне безбедности;*
- 3. Одсуство регулативе која уређује координацију сарадње;*
- 4. Неадекватна обука приватног обезбеђења по питању заједничког рада;*
- 5. Непостојање више тела која ће бити надлежна за сва питања сарадње.*

Испитаницима су понуђени следећи одговори: 1 – уопште се не слажем, 2 – углавном се не слажем, 3 – нисам сигуран, 4 – углавном се слажем, 5 – потпуно се слажем.

Графикони 21 и 22 Процентуална (%) заступљеност ставова субузорака о неадекватној регулативи



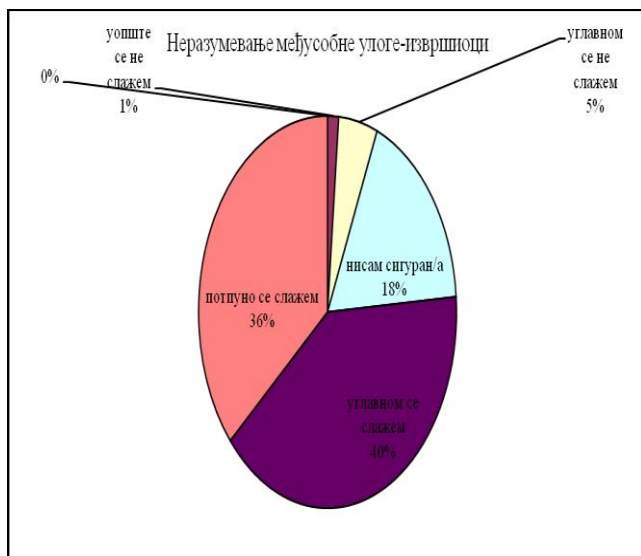
Графикон број 21



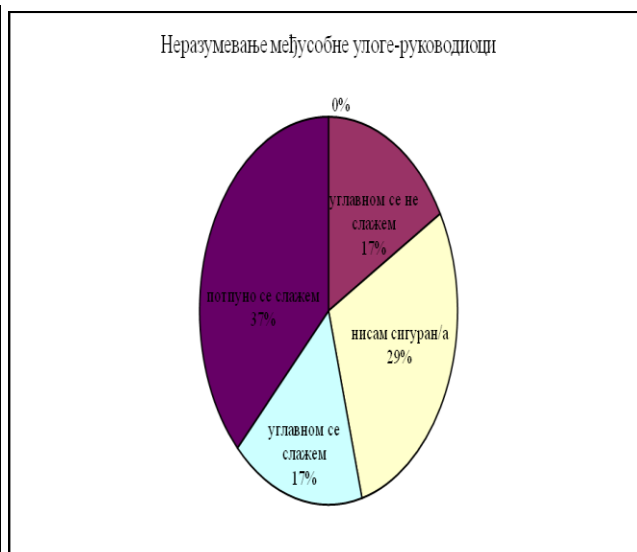
Графикон број 22

Из резултата приказаних у графиконима 21 и 22 могуће је запазити да је код **извршилаца** највише заступљен одговор „**углавном се слажем**“ (40%), што је незнатно више од одговора „нисам сигуран/а“ (33,1%) и знатно више од одговора „потпуно се слажем“ (20,7%). Заступљеност одговора „углавном се не слажем“ (5,5%) и одговора „уопште се не слажем“ (0,7%) је занемарљиво мала. Код **руководилаца** можемо уочити подједнаку заступљеност одговора „нисам сигуран/а“ (37,5%) и одговора „углавном се слажем“ (37,5%), што је знатно више од одговора „потпуно се слажем“ (20,8%) и одговора „углавном се не слажем“ (4,2%). На основу наведених података можемо видети да, иако знатан број испитаника није сигуран да је правна регулатива проблем који отежава сарадњу (трећина испитаника код обе групе), опције које се слажу да је неадекватна правна регулатива приватног обезбеђења проблем јесте најизраженија и код извршилаца (40% + 20,7%) и код руководилаца (37,5% + 20,8%).

Графикони 23 и 24 Процентуална (%) заступљеност ставова субузорака о неразумевању међусобне улоге



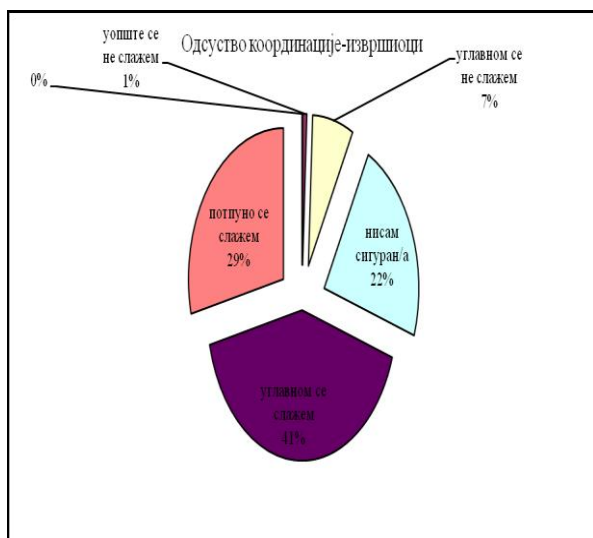
Графикон број 23



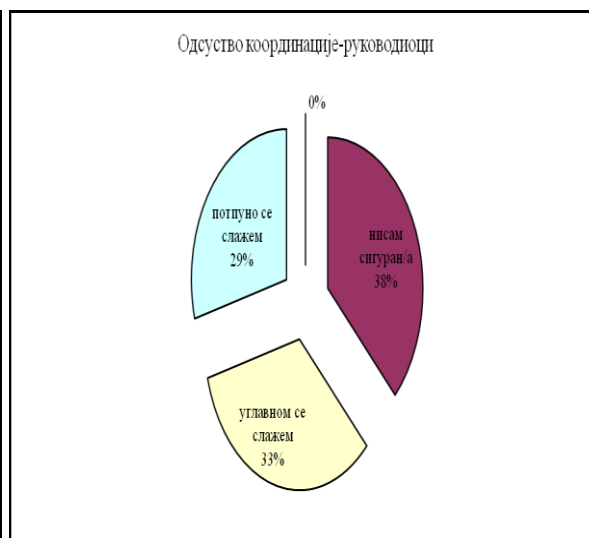
Графикон број 24

Анализом приказаних графикона 23 и 24 могуће је запазити да су код **извршилаца** највише заступљени одговори „**углавном се слажем**“ (40%) и одговори „**потпуно се слажем**“ (36,6%), што је знатно више од одговора „нисам сигуран/а“ (17,2%), одговора „углавном се не слажем“ (4,8%) и одговора „уопште се не слажем“ (1,4%). Код **руководилаца** је највећа заступљеност одговора „**потпуно се слажем**“ (37,5%) и одговора „**нисам сигуран/а**“ (29,2%), што је знатно више од одговора „углавном се не слажем“ (16,7%), одговора „углавном се слажем“ (16,7%) и одговора „уопште се не слажем“ (0%). Наведени подаци нам показују да код одговора „у потпуности се слажем“ постоји хомогеност између субузорака, док значајније разлике постоје код одговора „углавном се слажем“ и одговора „нисам сигуран“. То нас наводи на закључак да се извршиоци у највећем проценту слажу да полиција не разуме њихову улогу у остваривању јавне безбедности (40% + 36,6%). Са друге стране, код руководилица је проценат слагања са наведеном тврдњом нешто мало већи од 50% (16,7% + 37,5%), док готово трећина њих није сигурна. Ако овим одговорима додамо и оне руководиоце који се „углавном не слажу“ са тврдњом, видимо да скоро половина руководилица (16,7% + 29,2%) не сматра или није сигурна да полиција не разуме њихову улогу у остваривању јавне безбедности. Наведено може бити показатељ раније изнетог става да руководиоци углавном имају боље контакте и успостављају коректне односе са полицијским службеницима, који су засновани на личној основи.

Графикони 25 и 26 Процентуална (%) заступљеност ставова субузорака о одсуству координације



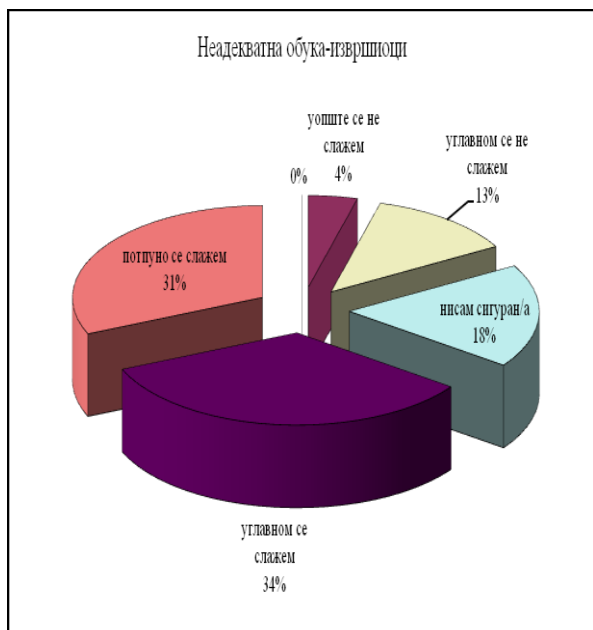
Графикон број 25



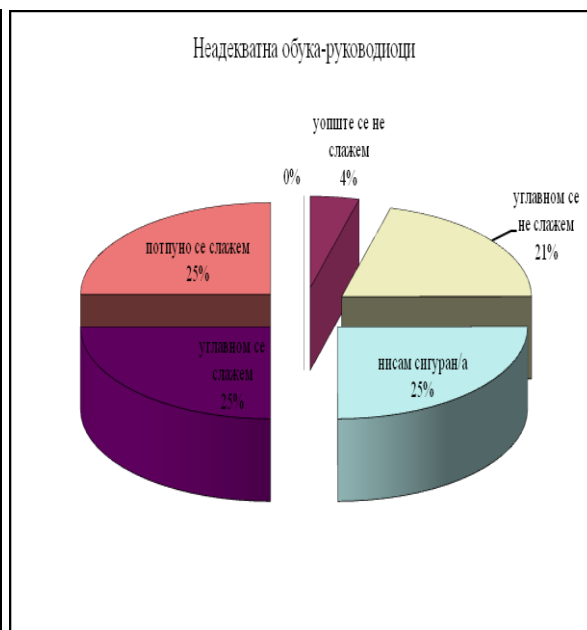
Графикон број 26

Анализом резултата приказаних у графиконима 25 и 26 могуће је запазити да су код **извршилаца** највише заступљени одговори „**углавно се слажем**“ (41,4%) и „**потпуно се слажем**“ (29%), што је више од одговора „**нисам сигуран/а**“ (22,1%), и знатно више од одговора „**углавно се не слажем**“ (6,9%) и „**уопште се не слажем**“ (0,7%). Са друге стране, код **руководилаца** су највише заступљени одговор „**нисам сигуран/а**“ (37,5%), одговор „**углавно се слажем**“ (33,3%) и одговор „**потпуно се слажем**“ (29,2%). Наведени подаци показују да се извршиоци у значајном броју углавном или у потпуности слажу (41,4% + 29%) да не постоји координација са полицијом. Код руководилица је такође у знатном броју заступљена ова опција (33,3% + 29,2%), док знатан број оних који су навели да нису сигурни вероватно полазе од тога да координације у пракси има, али да је она спорадична и променљива од случаја до случаја.

Графикони 27 и 28 Процентуална (%) заступљеност ставова субузорака о неадекватној обуци



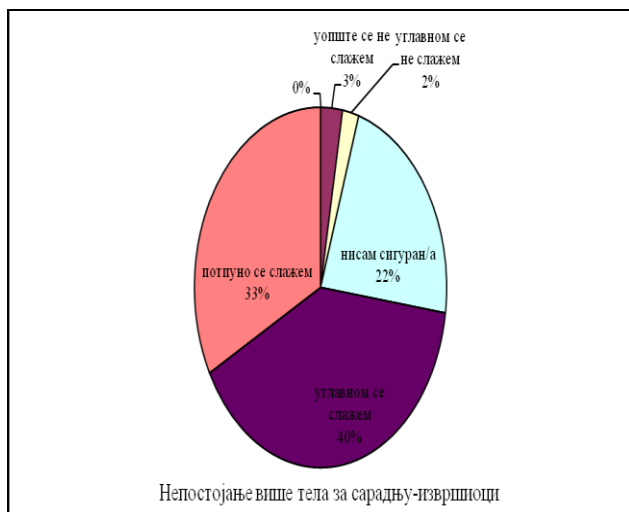
Графикон број 27



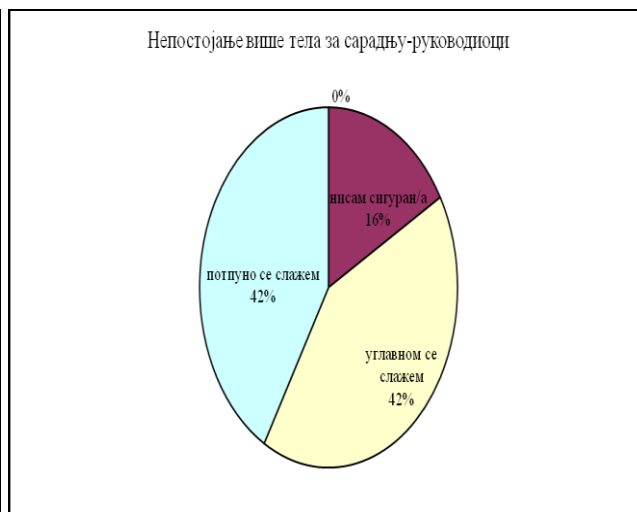
Графикон број 28

Анализом резултата приказаних у графиконима 27 и 28 могуће је запазити да су код **извршилаца** највише заступљени одговори „**углавном се слажем**“ (33,8%) и „**потпуно се слажем**“ (31,7%). Након тога следе одговори „нисам сигуран/а“ (17,9%), „углавном се не слажем“ (12,4%) и „уопште се не слажем“ (4,1%). Код **руководилаца** уочавамо идентичну заступљеност одговора „**нисам сигуран/а**“, „**углавном се слажем**“ и „**потпуно се слажем**“ (по 25%). Заступљеност одговора „углавном се не слажем“ је 20,8%, док је само један руководиоца изјавио да се уопште не слаже са наведеном тврдњом. На основу добијених резултата можемо видети да се извршиоци у значајном броју слажу да нису довољно обучени да би заједно радили са полицијским службеницима (31,7% + 33,8%). Са друге стране, резултати одговора руководиоца указују на изражену подељеност. Наиме, иако процентуално гледано половина руководиоца сматра да приватно обезбеђење није адекватно обучено да би заједно радило са полицијом, није мали број оних који се углавном не слажу с тим или пак изражавају сумњу по том питању.

Графикони 29 и 30 Процентуална (%) заступљеност ставова субузорака о непостојању више тела за сарадњу



Графикон број 29



Графикон број 30

Из приказаних графикона 29 и 30 можемо видети да је код **извршилаца** највише заступљен одговор „**углавном се слажем**“ (40%), што је више од заступљености одговора „**потпуно се слажем**“ (33%) и одговора „**нисам сигуран/а**“ (22,1%). Заступљеност одговора „уопште се не слажем“ (2,8%) и одговора „углавном се не слажем“ (2,1%) занемарљиво је мала. Код **руководилаца** можемо уочити идентичну заступљеност одговора „**углавном се слажем**“ (41,7%) и одговора „**потпуно се слажем**“ (41,7%), док се ниједан руководилац није определио за одговор „углавном се не слажем“ и „уопште се не слажем“. Наведени подаци показују хомогеност испитаника, односно да се велики проценат обе групе субузорака (преко 70% извршилаца и преко 80% руководилаца) углавном или у потпуности слажу да је неопходно постојање више (регионалних или локалних) тела у оквиру којих би се успоставила сарадња са полицијом.

6.2.7. Ставови испитаника о сарадњи и партнерству са полицијом

У складу са раније утврђеним нацртом истраживања анализирана је тематска целина везана за ставове испитаника о сарадњи и партнерству са полицијом, на тај начин да ће бити приказана бројчана и процентуална заступљеност модалитета анализираних параметара у односу на субузорке. Анализа ће се спровести тако што ће се од испитаника затражити да изнесу своје ставове о сарадњи и партнерству са полицијом и то о: размени информација, корисности сазнања до којих се долази у току обављања послова, добијању информација од полиције, сарадњи на

локалном нивоу, размени средстава, опреме и уређаја, заједничким обукама, центрима за заједничку обуку, ванредним ситуацијама, личном ангажовању у ванредним ситуацијама, обезбеђењу објеката од посебног значаја, обезбеђењу транспорта новца и других вредносних пошилики, приватном обезбеђењу као саставу помоћне полиције и личном ангажовању у помоћној полицији. У табелама које следе приказана је бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора испитаника у односу на ставове о сарадњи и партнерству са полицијом, док је у графиконима приказана само процентуална (%) заступљеност одговора испитаника.

Један од основних предуслова успешности безбедносних организација у борби против криминалитета јесте благовремена размена података и информација до којих се долази приликом обављања свакодневних послова. На ово упућује и секторски начин рада полиције, као и нови концепт рада полиције у (локалној) заједници. Међутим, како овај облик сарадње није регулисан законом, као и због одређених личних ставова и неповерења (присутних и код полиције и код приватног обезбеђења), сарадња на овом плану често изостаје. Како бисмо утврдили тренутно стање сарадње полиције и приватног обезбеђења, испитаницима смо поставили следеће питање: *Да ли размењујете информације о криминалитету са полицијом?* Испитаницима су понуђена два одговора: „да“ и „не“.

Табела 33 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора субузорака у односу на ставове о размени информација

	Да		Не	
	н	%	Н	%
Извршилац	107	21,1	400	78,9*
Руководилац	32	51,6*	30	48,4

На основу података приказаних у табели 33 могуће је запазити да је код **извршилаца** највише заступљен одговор „не“ (78,9%), што је знатно више од учесталости одговора „да“ (21,1%). Код **руководилаца** је заступљеност одговора „да“ и „не“ готово идентична (51,6% је одговорило „да“, а 48,4% „не“). Наведени подаци показују да у пракси извршилаца готово и да нема размене информација са полицијским службеницима, за разлику од руководиоца, код којих је она знатно заступљенија. Како питање систематске, планске и организоване размене информација није правно регулисано, овај облик сарадње је и даље чешћи код руководиоца и заснива се на личним контактима који они имају са полицијским службеницима.

Како би сарадња на плану размене информација између полиције и приватног обезбеђења била успешна, неопходно је да ниво свести и безбедносне културе службеника обезбеђења буде на високом нивоу. Тачније, службеници приватног обезбеђења морају бити свесни своје улоге у остваривању јавне безбедности, односно развијати способност уочавања свих потенцијално угрожавајући појава, понашања и процеса, који нису искључиво везани за непосредне мере физичко-техничке заштите лица и објеката. Често се у научној и стручној јавности стиче утисак да тај ниво свести код службеника приватног обезбеђења није на задовољавајућем нивоу. Како бисмо утврдили наведено, испитаницима смо поставили следеће питање: *Да ли сматрате да сазнања до којих долазите током редовног обављања својих послова могу бити од користи полицијским службеницима?* Испитаницима су понуђена два одговора: „да“ и „не“.

Табела 34 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора субузорака у односу на ставове о корисности сазнања до којих се долази у току обављања послова

	Да		Не	
	н	%	н	%
Извршилац	383	75,5	124	24,5*
Руководилац	59	95,2*	3	4,8

Из података приказаних у табели 34 види се да је код **извршилаца**, као и код **руководилаца**, највише заступљен одговор „да“ (75,5% извршилаца и 95,2% руководилица). За разлику од руководилица, код извршилаца је знатан број испитаника који сматра да сазнања до којих долазе не могу бити од користи полицијским службеницима (24,5% или једна четвртина укупног броја). Ако упоредимо резултате са претходним питањем, видимо да поред тога што извршиоци не размењују информације са полицијским службеницима, сваки четврти сматра да сазнања до којих долазе у току редовног обављања послова не могу бити од користи полицијским службеницима. Са друге стране, велики проценат извршилаца, а нарочито руководилица, указују на то да би држава, односно полиција требало да искористи потенцијал којим приватно обезбеђење располаже, односно да се уреди перманентни, плански и организовани пријем свих информација и података које службеници приватног обезбеђења прикупе током обављања својих редовних послова.

Питање размене информација не може бити једностран процес. Потребно је да и полиција, помажући приватном обезбеђењу, буде спремна да уступи одређене податке и информације.

Полиција као главни носилац задужен за остваривање јавне безбедности мора да развија односе сарадње са другим субјектима заједнице, како је то предвиђено и Законом о полицији, односно концептом полиције у заједници. То подразумева и неопходност размене информација (наравно, узимајући у обзир законска ограничења) са службеницима приватног обезбеђења. Првенствено се мисли на одређене информације везане за стање криминалитета и безбедности (безбедносне проблематике) на подручју које „покривају“ службеници приватног обезбеђења. До сада је сарадња по питању размене информација са полицијом углавном била везана за високе и стратешке нивое руковођења у полицији. Због тога смо испитаницима поставили следеће питање: *Да ли сте некад од полиције добили информације које су Вам омогућиле да боље обављате свој посао?* Испитаницима су понуђена два одговора: „да“ и „не“.

Табела 35 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора субузорока у односу на ставове о добијању информација од полиције

	Да		Не	
	н	%	н	%
Извршилац	108	21,3	399	78,7*
Руководилац	25	40,3*	37	59,7

Анализом података из табеле 35 могуће је запазити да је код субузорока највише заступљен одговор „не“. Код **извршилаца** он износи 78,7%, а код **руководилаца** 59,7%. Наведено указује на то да полиција још увек није спремна да „дели“ информације са приватним обезбеђењем. Наиме, само 40,3% руководилица је изјавило да је од полиције добило информације, што је донекле разумљиво, будући да су односи између полиције и приватног обезбеђења углавном засновани на личним контактима који се успостављају између руководилица у оба сектора. Међутим, размена информација не сме бити заснована на личним контактима између појединаца, већ институционализована и интегрисана у јединствен систем који ће довести до обостране користи.

Један од основних праваца развоја централистички организованих полицијских организација јесте развијање партнерства са заједницом на локалном подручју. Како приватно обезбеђење представља посебно опремљеног, обученог и од државе овлашћеног субјекта заједнице који обавља послове безбедности и покрива знатно већу територију од полиције, јавља се потреба за координацијом и утврђивањем заједничких циљева са осталим партнерима што

учествују у остваривању безбедности. Та координација првенствено подразумева благовремену и континуирану размену информација посредством координационог тела формираног од стране локалне заједнице (тзв. савети за безбедност). Како су овакви савети формирану у појединим локалним самоуправама, хтели смо да проверимо да ли и приватно обезбеђење треба да буде субјект који ће бити укључен у рад оваквог тела. Испитаницима смо поставили следеће питање: *Да ли сматрате да је потребно успоставити сарадњу по питању размене информација између полиције и приватног обезбеђења посредством координационог тела на локалном нивоу?* Испитаницима су понуђена два одговора: „да“ и „не“.

Табела 36 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора субузорака у односу на ставове о сарадњи на локалном нивоу

	да		не	
	н	%	н	%
Извршилац	411	81,1	96	18,9
Руководилац	55	88,7	7	11,3

Из приказане табеле 36 могуће је запазити да је код обе групе субузорака највише заступљен одговор „да“, 81,1% извршилаца и 88,7% руководилица тако је одговорило, што је знатно више од учесталости одговора „не“ (18,9% код извршилаца и 11,3% руководилица). Хомогеност у ставовима испитаника показује да у пракси приватно обезбеђење није препознато као партнер при остваривању безбедности у локалној заједници. Постојање и функционисање субјеката приватне безбедности на локалном подручју свакако доприноси остваривању безбедности локалне заједнице. Због тога би њени представници требало да буду чланови локалних савета за безбедност, у оквиру којих би се, између осталог, интензивирала и сарадња на плану размене информација.

Из компаративних искустава других земаља могли смо видети да је једна од предности приватног обезбеђења и то што оно има и користи савремену опрему и средства, који су у неким случајевима и знатно бољи од оних које користи полиција. Практика других држава показује да се у одређеним редовним, а нарочито у ванредним и кризним ситуацијама, та опрема и средства могу ставити у функцију заједничких обављања задатака. Како је овај вид сарадње код нас спорадично присутан, а правно нерегулисан, занимало нас је мишљење испитаника којима смо поставили следеће питање: *Да ли сматрате да је потребно успоставити сарадњу по питању размене*

средстава, опреме и уређаја између полиције и приватног обезбеђења када би деловали заједно?
Испитаницима су понуђена два одговора: „да“ и „не“.

Табела 37 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на ставове о размени средстава, опреме и уређаја

	да		не	
	н	%	н	%
Извршилац	306	60,4	201	39,6
Руководилац	36	58,1	26	41,9

Анализом приказаних података у табели 37 уочава се хомогеност у одговорима испитаника. Наиме, код обе групе субузорака највише је заступљен одговор „да“, који чини 60,4% одговора извршилаца и готово исто толико одговора руководиоца (58,1%). Као што се види, није занемарљив проценат ни оних испитаника који су одрично одговорили на постављено питање (39,6% извршилаца и 41,9% руководиоца). Из тога можемо закључити да већина испитаника као један од видова сарадње види и могућност да приликом заједничког обављања послова стави на располагање своју опрему, средства и уређаје. Очигледно постоји значајан проценат испитаника који сматрају да не треба размењивати средства, опрему и уређаје. Они вероватно полазе пре свега од економских интереса, односно користи, будући да послују по тржишним правилима. Због тога сматрамо да би ово питање требало правно регулисати и даље истражити, при чему би свакако требало узети у обзир интересе обе стране.

Још један од видова сарадње заступљен у другим државама јесте и спровођење заједничких обука полицијских службеника и службеника приватног обезбеђења. Овај вид сарадње за сада не постоји у нашој земљи. Као што смо видели, код нас је Законом о приватном обезбеђењу предвиђена могућност да МУП спроводи обуку кандидата за службенике приватног обезбеђења. Међутим, МУП није искористио ову могућност, што је било и очекивано, будући да он спроводи и полагање стручног испита. Оно што може оправдати овај вид сарадње јесу многи идентични послови које обављају и нека овлашћења што примењују припадници оба сектора. Како бисмо утврдили мишљење испитаника по овом питању, поставили смо следеће питање: *Да ли сматрате да је потребно успоставити сарадњу по питању заједничких обука полицијских службеника и службеника приватног обезбеђења?* Испитаницима су понуђена два одговора: „да“ и „не“.

Табела 38 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на ставове о заједничкој обуци са полицијом

	да		не	
	н	%	н	%
извршилац	326	64,3	181	35,7*
руководилац	47	75,8*	15	24,2

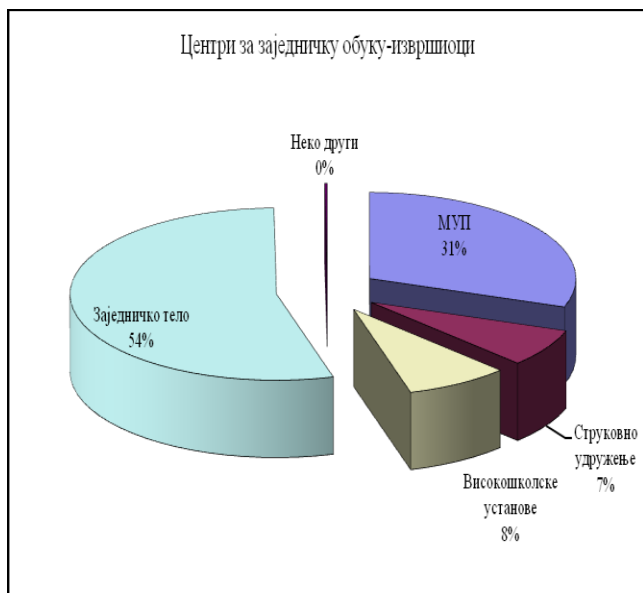
Из приказаних података у табели 38 могуће је запазити да је и код **извршилаца** и код **руководилаца** највише заступљен одговор „да“ (64,1% код извршилаца и 75,8% код руководиоца). То је знатно више од учесталости одговора „не“ (35,7% код извршилаца и 24,2% код руководиоца). Наведени подаци показују да испитаници сматрају да спровођење заједничких обука може бити област сарадње која ће за циљ имати размену искустава и унапређивање знања и вештина. Посебно је охрабрујуће то што су руководиоци ти који су у знатнијем проценту подржали ову могућност. Са друге стране, нешто мало више од трећине извршилаца који су негативно одговорили на постављено питање указују на то да и даље постоји знатан број оних који у полицији не виде партнера са којим треба успоставити сарадњу.

Једно од кључних питања које се поставља уколико би постојала могућност спровођења заједничких обука јесте: Ко би био надлежан за њено спровођење? Због тога смо испитаницима поставили следеће питање: *Шта мислите ко би требало да буде надлежан за спровођење заједничких обука?*

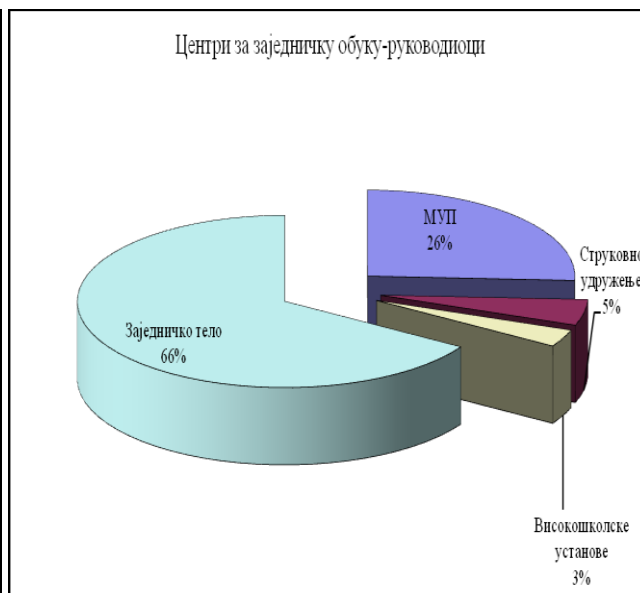
1. Министарство унутрашњих послова;
2. Струковно удружење из области приватног обезбеђења;
3. Релевантне високошколске установе;
4. Заједничко тело које би чинили припадници полиције и струковног удружење из области приватног обезбеђења;
5. Неко други: _____

(заокружите један одговор)

Графикони 31 и 32 Процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на ставове о Центру за заједничку обуку са полицијом



Графикон број 31



Графикон број 32

Увидом у графиконе 31 и 32 могуће је запазити да су код **извршилаца** највише заступљени одговори „**заједничко тело**“ (54,2%) и „**МУП**“ (30,4%). У односу на извршиоце, код **руководилаца** процентуално је нешто већа заступљеност одговора „**заједничко тело**“ (66,1%), а нешто мања заступљеност одговора „**МУП**“ (25,8%). Наведени подаци показују да припадници приватног обезбеђења по питању заједничких обука сматрају да равноправно треба да партиципирају у телу које би спроводило обуку, што је и разумљиво. Међутим, знатан број испитаника који сматрају да МУП треба да буде задужен за ту обуку указује на то да и о овом облику сарадње у будућности треба размишљати.

Искуства појединих земаља нам говоре да област спречавања и санирања последица насталих услед ванредних ситуација такође може бити један од видова сарадње полиције и приватног обезбеђења. Ово би нарочито требало да буде облик сарадње у мање развијеним земљама, чији национални капацитети у погледу државних органа и њиховог људства, материјалних и техничких средстава, често нису довољни да одговоре на све интензивније угрожавања које настаје услед елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и сл. Полицијски службеници у складу са чланом 61 Закона о полицији предузимају хитне мере неопходне за отклањање непосредне опасности за људе и имовину (изазване природним непогодама, епидемијама и другим облицима угрожавања), када те мере не могу правовремено да предузму други органи. Такође, као што смо видели, у нашој земљи, у складу са Законом о

ванредним ситуацијама, постоји могућност ангажовања привредних субјеката из области приватног обезбеђења од стране штабова за ванредне ситуације. Међутим, из разговора са представником Удружења за приватно удружење, власницима и одговорним лицима из појединих агенција за приватно обезбеђење, као и увидом у одлуке појединих локалних органа власти у којима су одређена оспособљена правна лица, видели смо да до сада ниједна агенција није била ангажована у ванредним ситуацијама. Како бисмо утврдили ставове испитаника о овом питању, поставили смо следеће питање: *Да ли сматрате да би службеници приватног обезбеђења и лиценцирана правна лица и предузетници за приватно обезбеђење требало да буду укључени у активности везане за ванредне ситуације?* Испитаницима су понуђена три одговора: „да, увек“, „да, али само у неким ситуацијама“ и „не“.

Табела 39 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на ставове о учешћу приватног обезбеђења у ванредним ситуацијама

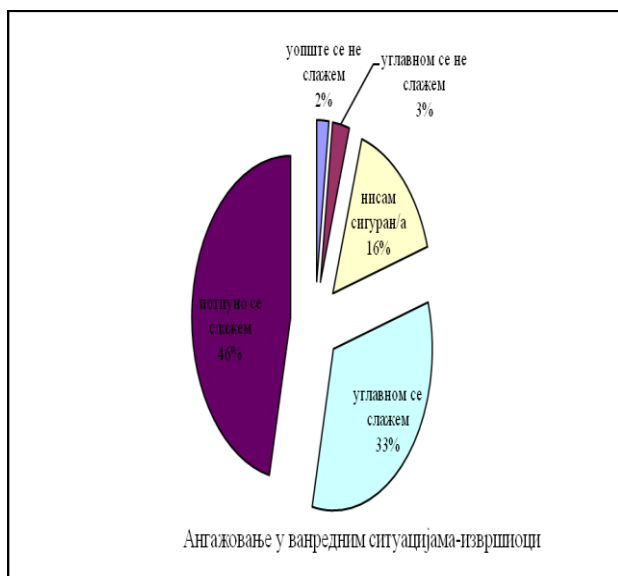
	да, увек		да, али само у неким ситуацијама		не	
	н	%	н	%	н	%
извршилац	190	37,4	269	53,1	48	9,5
руководилац	30	48,4*	30	48,4	2	3,2

Из табеле 39 могуће је запазити да је код **извршилаца** највише заступљен одговор „**да, али само у неким ситуацијама**“, који чини 53,1% одговора, што је знатно више од учесталости одговора „да, увек“ (37,1%) и одговора „не“ (9,5%). Код **руководилаца** је подједнака заступљеност одговора „да, увек“ и „да, али само у неким ситуацијама“ (48,4%), што је знатно више од учесталости одговора „не“ (3,2%). Анализирајући наведене податке, можемо видети да извршиоци себе и своју улогу у ванредним ситуацијама ипак посматрају у ограниченом обиму, односно да сматрају да приватно обезбеђење може бити ефикасно само у одређеним ситуацијама. То може бити показатељ да они сматрају да нису довољно обучени, а ни опремљени да би били укључени у све активности које имају за циљ заштиту и спасавање људи, материјалних и културних добара. Ово је још видљивије код руководиоца, који су, као што смо видели, подељени по овом питању. Када је реч о ангажованости приватног обезбеђења у ванредним ситуацијама, требало би размислити и о специјализовању приватног обезбеђења по питању извршавања само појединих задатака цивилне заштите (нпр. евакуација, заштита и спасавање од

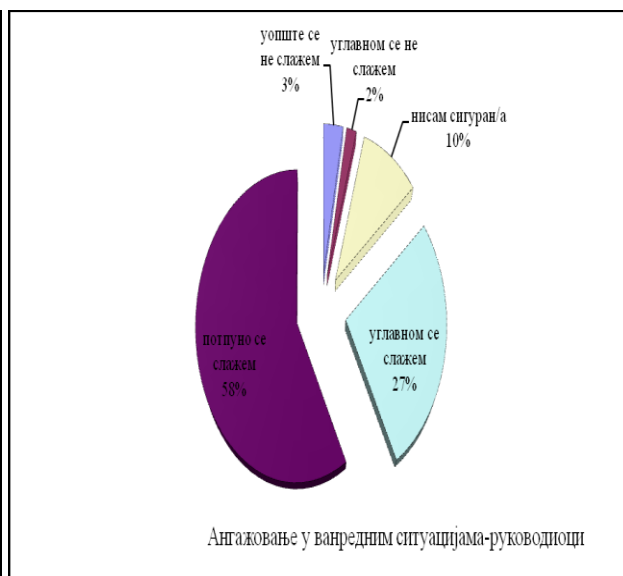
поплава и несрећа на води, заштита и спасавање у случајевима избијања пожара и експлозија и сл.).

У вези са претходним питањем и могућношћу специјализовања приватног обезбеђења за извршавање задатака при спречавању и санирању последица услед проглашених ванредних ситуација, желели смо да утврдимо и мишљење испитаника о личном ангажовању у ванредним ситуацијама. Због тога смо испитаницима поставили следеће питање: *Да ли бисте Ви (након завршене специјалистичке обуке) узели учешће у активностима везаним за спречавање настанка и санирање последица насталих услед катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра?* Испитаницима је понуђена петостепена скала.

Графикони 33 и 34 Процентуална (%) заступљеност субузорока у односу на ставове о личном ангажовању у ванредним ситуацијама



Графикон број 33



Графикон број 34

Увидом у графиконе 33 и 34 запажа се да је и код **извршилаца** и код **руководилаца** највише заступљен одговор „**потпуно се слажем**“ (46,5% код извршилаца и 58,1% код руководилага), а онда и одговор „**углавном се слажем**“ (33,1% код извршилаца и 27,4% код руководилага). Заступљеност осталих одговора била је занемарљиво мала. Из наведеног можемо закључити да су припадници приватног обезбеђења заинтересовани да се и лично ангажују у ванредним ситуацијама, те због тога и даље остаје нејасно зашто припадници приватног

обезбеђења нису препознати као субјекти безбедности који би били ангажовани у ванредним ситуацијама. Процентуална заступљеност појединих одговора се може видети и у следећим графиконима.

Послове обезбеђења објекта од посебног значаја (критична инфраструктура) обављају и полицијски службеници и службеници приватног обезбеђења. Како је дијапазон објеката, система и мрежа који чине критичну инфраструктуру у складу са предметном уредбом, а одскора и Законом о критичној инфраструктури, толико широк, немогуће је очекивати да полиција данас, суочена са све бројнијим и деструктивнијим облицима и носиоцима угрожавања, може сама да спроведе све неопходне мере заштите. Због тога је тренд у развијеним државама да се субјекти приватног обезбеђења укључе и у обављање ових послова. Код нас је искључена могућност ангажовања приватног обезбеђења на заштити објеката чију заштиту обављају државни органи (па и полиција). Желели смо да видимо шта испитаници мисле о томе, па смо им поставили следеће питање: *Да ли сматрате да би службеници приватног обезбеђења и лиценцирана правна лица и предузетници за приватно обезбеђење требало више да буду укључени у обезбеђење објеката од посебног значаја?* Испитаницима су понуђени следећи одговори: „да, увек“, „да, али само заједно са полицијским службеницима“ и „не“.

Табела 40 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорока у односу на ставове о обезбеђењу објеката од посебног значаја

	Да, увек		Да, али само са полицијом		Не	
	н	%	н	%	н	%
извршилац	190	37,5	229	45,2	88	17,4
руководилац	27	43,5	32	51,6	3	4,8

Анализом резултата приказаних у табели 40 запажа се да је код **извршилац** највише заступљен одговор „**да, али само са полицијом**“, који износи 45,2% свих одговора, што је незнатно више од учесталости одговора „да, увек“ (37,5%). Укупно 88 извршилаца одговорило је „не“, што чини 17,4% одговора. Код **руководилаца** је такође највише одговора „**да, али само са полицијом**“ (51,6%), што је знатно више од учесталости одговора „не“ (4,8%), а незнатно више од учесталости одговора „да, увек“. Ово показује да у просеку једна половина код обе групе субузорока сматра да приватно обезбеђење треба да буде укључено у обезбеђење објеката од

посебног значаја, али заједно са полицијом, а друга половина да те послове треба да обавља самостално. Заједничко обављање послова свакако представља пут ка остваривању бољих односа, а самим тим и партнерства.

Обезбеђење транспорта новца и других вредности такође представља послове које обављају и полиција и приватно обезбеђење. Специфичност обављања ових послова везана је за то што се они обављају уз употребу ватреног оружја. Наиме, полиција код нас, као што смо могли видети, може остваривати додатна средства тако што ће обезбедити службену пратњу и транспорт новца, хартија од вредности и других драгоцености. Занимљиво је да ови послови нису експлицитно наведени као полицијски послови у члану 30 Закона о полицији. Са друге стране, приватно обезбеђење се лиценцира за вршење послова обезбеђења транспорта и преноса новца и вредносних пошиљки. Стиче се утисак да би, пошто већ оба субјекта могу пружати овај вид услуга свим правним лицима, могли и заједнички обављати ове послове или пак успоставити друге видове сарадње (заједничке обуке, размена или изнајмљивање опреме и сл.). Због тога смо испитаницима поставили следеће питање: *Да ли сматрате да је потребно успоставити сарадњу полиције и приватног обезбеђења по питању обезбеђења транспорта новца и других вредносних пошиљки?* Испитаницима су понуђена два одговора: „да“ и „не“.

Табела 41 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на ставове о обезбеђењу транспорта новца

	Да		Не	
	н	%	н	%
Извршилац	445	87,8	62	12,2*
Руководилац	60	96,8*	2	3,2

Из података приказаних у табели 41 запажа се да је и код **извршилаца** и код руководиоца највише заступљен одговор „да“, који чини 87,8% одговора извршилаца и 96,8% одговора руководиоца, што показује да припадници приватног обезбеђење сматрају да је и по питању ових послова могуће успоставити сарадњу са полицијом. Када су у питању ови послови, сарадња се свакако може остварити по питању размене информација, опреме, средстава и уређаја, као и у заједничким тимовима који би обављали ове послове. Смањење броја полицијских службеника који би обављали ове послове омогућило би њихову алокацију на извршавање других полицијских послова и задатака.

Законом о полицији предвиђена је могућност формирања помоћне полиције. Као што смо могли видети, помоћна полиција се може образовати за извршавање полицијских послова када је потребно надокнадити ангажовање великог броја полицијских службеника за извршавање задатака повећаног безбедносног ризика, у природним и другим несрећама (нпр. поплаве у Србији 2014. година), обезбеђивање државне границе (као што је био повећан прилив миграната 2015. године), као и у другим случајевима кад је угрожена унутрашња безбедност земље. Како помоћна полиција још увек није образована (није донета предметна уредба која треба да регулише ова питања), а приватно обезбеђење се по речима интервјуисаних власника и одговорних лица и рекламира као „продужена рука полиције“, желели смо да утврдимо ставове испитаника о могућности да службеници приватног обезбеђења чине састав помоћне полиције. Због тога смо испитаницима поставили следеће питање: *Да ли сматрате да би требало да постоји могућност по којој би неки (посебно обучени) службеници приватног обезбеђења могли да чине састав помоћне полиције (за извршавање задатака у случају високог безбедносног ризика, у природним и другим несрећама, обезбеђивања државне границе и другим случајевима када је угрожена унутрашња безбедност) у складу са Законом о полицији?* Испитаницима су понуђена два одговора: „да“ и „не“.

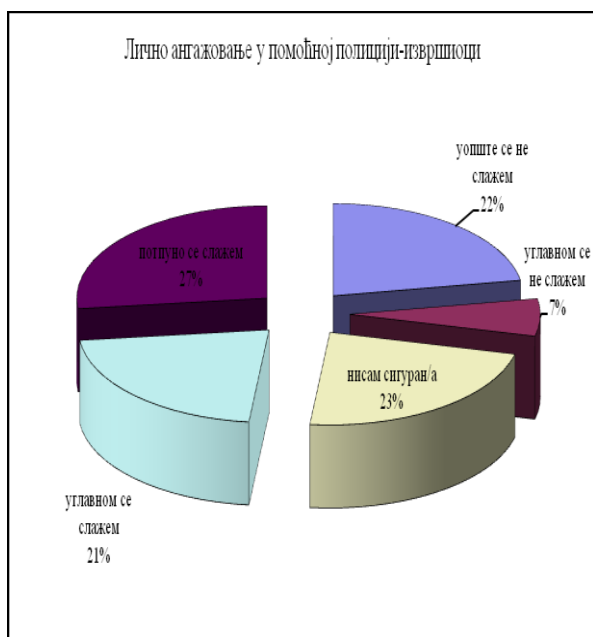
Табела 42 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност субузорака у односу на ставове о приватном обезбеђењу као саставу помоћне полиције

	Да		Не	
	н	%	н	%
Извршилац	367	72,4	140	27,6*
Руководилац	52	83,9*	10	16,1

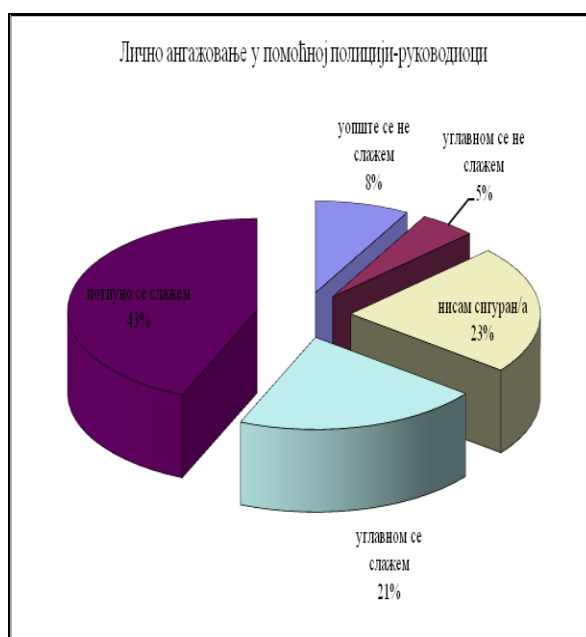
Анализом одговора испитаника приказаних у табели 42 можемо видети да је и код **извршилаца** и код руководиоца највише заступљен одговор „да“, који чини 72,4% одговора извршилаца и 83,9% одговора руководиоца, што је знатно више од учесталости одговора „не“ (27,6% извршилаца и 16,1% руководиоца). Наведени резултати показују да припадници приватног обезбеђења себе доживљавају као припаднике помоћне полиције. Овакав став и перцепција испитаника сигурно је последица тога што се послови приватног обезбеђења у великој мери поклапају са пословима полиције.

У вези са претходним, у намери да утврдимо ставове испитаника о личном учешћу у помоћној полицији, поставили смо следеће питање: *Да ли бисте Ви били заинтересовани да чините састав помоћне полиције?* Испитаницима су понуђени следећи одговори: 1 – уопште се не слажем, 2 – углавном се не слажем, 3 – нисам сигуран, 4 – углавном се слажем, 5 – потпуно се слажем.

Графикони 35 и 36 Процентуална (%) заступљеност субузорока у односу на ставове о личном ангажовању у помоћној полицији



Графикон број 35



Графикон број 36

Из приказаних графикана 35 и 36 могуће је запазити готово подједнаку процентуалну заступљеност приликом изражавања ставова, нарочито код извршилаца. Наиме, код **извршилаца** је највише заступљен одговор „**потпуно се слажем**“, који чини 26,8% одговора, што није много више од учесталости одговора „уопште се не слажем“ (22,3%), одговора „углавном се слажем“ (21,5%), одговора „нисам сигуран“ (22,9%) и одговора „углавном се не слажем“ (6,5%). Код **руководилаца** заступљеност одговора „**потпуно се слажем**“ износи 43,5%, што је знатно више од учесталости одговора „нисам сигуран/а“ (22,6%), одговора „углавном се слажем“ (21,0%), одговора „уопште се не слажем“ (8,1%) и одговора „углавном се не слажем“ (4,8%). За разлику од претходног питања, где су испитаници начелно за то да службеници приватног обезбеђења

треба да чине састав помоћне полиције, овде видимо да су, када је у питању лично ангажовање извршилаца, мишљења подељена. Готово је подједнак број оних који се у потпуности слажу и у потпуности не слажу да би се лично ангажовали, као и оних који су неодлучни, нису сигурни. За разлику од извршилаца, руководиоци се у знатно већем проценту у потпуности слажу са тим да би се лично ангажовали у односу на оне који се са тим уопште не слажу. Као и код извршилаца, и овде је знатан број оних који нису сигурни. Међутим, ако погледамо опције које се слажу (углавном или у потпуности), видимо да је готово половина извршилаца (48,3%) и готово 65% руководилаца заинтересовано да чине састав помоћне полиције. Све наведено нас води до закључка да је, уколико се жели постићи модел по којем би службеници приватног обезбеђења чинили састав помоћне полиције, неопходна знатно већа едукација њених припадника, као и ангажовање државе (пре свих Министарства унутрашњих послова) да сектор приватног обезбеђења интегрише у систем јавне и националне безбедности и искористи његове компаративне предности у односу на остале друштвене субјекте.

Видели смо да је један од основних предуслова остваривања сарадње и успостављања партнерских односа полиције и приватног обезбеђења у појединим земљама и формализација међусобних односа. Наиме, у тим државама се сматра да се партнерски односи могу много боље успоставити и развијати уколико су унапред прецизно и јасно дефинисана међусобна права, обавезе и одговорности. Како до сада правним оквиром нису регулисани ови односи, у намери да утврдимо ставове испитаника, поставили смо следеће питање: *Да ли мислите да је потребно формализовати сарадњу и партнерске односе између полиције и приватног обезбеђења на локалном нивоу (у виду Уговора, Меморандума, Протокола о сарадњи и сл.)?* Испитаницима су понуђена два одговора: „да“ и „не“.

Табела 43 Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност одговора субузорока у односу на ставове о формализацији односа сарадње и партнерства са полицијом

	Да		Не	
	н	%	н	%
извршилац	371	73,2	136	26,8*
руководилац	53	85,5*	9	14,5

Из приказане табеле 43 могуће је запазити да и код нас припадници сектора приватног обезбеђења подржавају идеју да се партнерски односи формализују. Наиме, код обе групе субузорака највише је заступљен одговор „да“ (72,8% **извршилаца** и 85,5% **руководилаца**), што је знатно више од учесталости одговора „не“ (26,8% извршилаца и 14,5% руководилаца).

6.2.8. Закључци о резултатима анкетираних испитаника

Реализованим емпиријским истраживањем утврдили смо неколико битих ствари у погледу функционисања приватног обезбеђења у Републици Србији и у односу на дефинисан проблем истраживања. Једна од првих јесте утврђивање просечног профила службеника приватног обезбеђења. Наиме, просечан профил службеника приватног обезбеђења који ради на извршилачким радним местима јесте особа мушког пола, старости од 31 до 60 година, која има просечан радни стаж у приватном обезбеђењу до пет година, поседује лиценцу за обављање основних послова приватног обезбеђења – без оружја, и са завршеном средњом сручном спремом. Са друге стране, руководилац на оперативном нивоу такође је особа мушког пола, старости од 31 до 60 година, има лиценцу за обављање специјалистичких послова приватног обезбеђења – са оружјем, са радним искуством у приватном обезбеђењу до пет година, али готово исто толико и са вишегодишњим стажом и са завршеном средњом сручном спремом.

Како је највећа разлика између извршилачких и руководећих радних места уочена у дужини радног стажа, образовању и знањима, емпиријским истраживањем смо утврдили да су службеници приватног обезбеђења пре добијања лиценце искуство стицали у највећој мери у самом сектору приватног обезбеђења. Међутим, приметан је и значајан број лица на извршилачким радним местима која нису имала претходно искуство на пословима безбедности пре стицања лиценце. Емпиријско истраживање је оповргло раније ставове да у приватном обезбеђењу ради знатан број бивших припадника полиције, војске, државних служби безбедности и некадашњих радника унутрашње службе обезбеђења у јавним предузећима. Утврђено је да је велики број службеника обезбеђења који су пре запослења у агенцији у којој тренутно раде радили и у другим агенцијама за приватно обезбеђење, што указује на и даље изражену флукуацију радне снаге у овој грани привреде.

Емпиријским истраживањем идентификовали смо још неколико кључних показатеља о функционисању приватног обезбеђења, а везани су за пословање агенција и лична искуства испитаника. Наиме, свеукупни услови рада у агенцијама оцењени су као одлични и врло добри, а

зараде се редовно исплаћују. Међутим, велика већина испитаника који раде на извршилачким радним местима није задовољна висином тих зарада, као и половина руководилица, чија су примања ипак нешто већа. Наведени економски моменат је сигурно и један од разлога који су утицали на то да у пракси и даље службеници приватног обезбеђења пружају услуге другим физичким и правним лицима ван агенције у којој су запослени. Такође, утврђено је да службеници приватног обезбеђења готово да нису, од тренутка стицања лиценце, употребљавали нека од средстава принуде. Неколицина испитаника која је и применила средства принуде, навела је да су то били искључиво физичка снага и средства за везивање.

Како је наведена појава пружања услуга обезбеђења ван редовне делатности и ван агенције у којој су запослени забрањена, емпиријским истраживањем утврдили смо да службеници који знају да то постоји у пракси, готово да не би ништа предузели по питању пријављивања такве радње (анонимно или руководиоцу). Очигледна солидарност са својим колегама последица је ниских зарада, али вероватно и избегавања нарушавања колегијалних односа. Оно што је позитивно јесте да би испитаници били спремни да разговарају са својим колегама и да саветодавним путем покушају да их одврате од недозвољене радње. Такође, позитивно је и то што испитаници не би били заинтересовани да и сами учествују у недозвољеним радњама.

Што се тиче правног оквира приватног обезбеђења у Републици Србији, истраживањем смо идентификовали да су, за разлику од извршилаца, руководиоци уочили одређене недостатке када је у питању правни оквир, што је и очекивано, као и недостатке у процесу реализовања обуке и лиценцирања. Са друге стране, већина испитаника је квалитет своје обуке оценила највишим оценама, што не мора бити прави показатељ њихове обучености, нарочито ако се узме у обзир одсуство законске обавезе у погледу допунских или специјалистичких обука. Занимљиво је да испитаници сматрају оправданом законску одредбу да бивши овлашћени полицијски службеници не морају да пролазе обуку, што и даље одражава раније постојеће перцепције да ако је неко био полицијски службеник, значи да ће бити и добар радник приватног обезбеђења. Са друге стране, утврђено је да би испитаници сматрали конкуренцијом уколико би се полицијским службеницима дозволило да ван радног времена раде као службеници приватног обезбеђења. Наиме, због непостојања прецизних законских одредби, ове појаве су и даље присутне кад су у питању полицијски службеници.

Контролна и надзорна овлашћења полиције, кад је у питању приватно обезбеђење, нужно утичу на међусобне перцепције њихових припадника. Истраживањем смо утврдили да већина

руководилаца оперативног нивоа сматра постојећи модел адекватним. Међутим, оно што је идентификовано ка недостатак Закона о приватном обезбеђењу јесте недефинисано питање сарадње полиције и приватног обезбеђења.

Емпиријским истраживањем смо успели да идентификујемо и неколико кључних показатеља који детерминишу међусобне односе полиције и приватног обезбеђења. Када су у питању модели односа, утврђено је да већина испитаника сматра да су у питању односи кооперације (сарадње), док је знатно мањи број оних који у полицији виде партнера. Оно што је забрињавајуће јесте да знатан број извршилаца сматра да су у питању односи независности (несарадње), где у пракси свако ради свој посао. Наведено потврђује и то што већина испитаника готово да није учествовала у заједничком предузимању радњи са полицијским службеницима. Једине заједничке активности су везане за предузимање радњи приликом обезбеђења јавних окупљања и спортских приредби, спречавања лица у вршењу кривичних дела и задржавања лица до доласка полицијских службеника, при чему је та сарадња оцењена високом оценом.

Што се тиче односа сарадње, истраживањем смо утврдили да је сарадњу са полицијом потребно успоставити искључиво на плану превенције криминалитета, с обзиром на то да је домен репресивне функције искључиво у надлежности полиције. Упркос томе, успели смо да идентификујемо и одређене послове који би могли да се обављају заједно са полицијским службеницима. Како су истраживањем обухваћени испитаници из више агенција за приватно обезбеђење, који обављају различите послове, и узимајући у обзир да су испитаници били подељени у субузорке, укрштањем њихових одговора видимо да су то послови размене информација и учествовање у ванредним ситуацијама.

Кључно питање у међусобним односима јесу и непосредни контакти службеника приватног обезбеђења приликом свакодневног обављања послова. Истраживањем смо утврдили да полицијски службеници не обилазе службенике приватног обезбеђења на терену, односно да у знатно мањем обиму то раде самоиницијативно у односу на позиве од стране службеника обезбеђења. Такође, када су у питању обраћања за помоћ полицији, утврдили смо да се службеници обезбеђења на извршилачким радним местима ретко обраћају за помоћ полицији у односу на руководиоце. Они који су се и обраћали за помоћ, радили су то искључиво због немогућности одржавања и успостављања нарушеног јавног реда и мира. Специфичности у раду руководиоца када је у питању тражење помоћи од полиције јесте да су тражене информације неопходне за унапређење рада.

Један од циљева истраживања био је и идентификација проблема који отежавају сарадњу приватног обезбеђења са полицијом. Спроведеним истраживањем смо утврдили да постоји неколико проблема. Први и основни, идентификован код обе групе испитаника, јесте неадекватна правна регулатива која уређује рад приватног обезбеђења, а самим тим и непостојање уређења координације са полицијом (које у пракси има и углавном је везана за рад руководиоца приликом обављања појединих послова). Проблем с неразумевањем улоге приватног обезбеђења у остваривању јавне безбедности јесте такође проблем идентификован искључиво код службеника приватног обезбеђења на извршилачким радним местима. То значи да полиција још увек нема довољно поверења у приватно обезбеђење када је у питању њихово учешће у остваривању јавне безбедности. Још један од проблема сарадње идентификован током истраживања јесте и неадекватна обученост службеника приватног обезбеђења када је у питању заједнички рад. То значи да би један од услова за реализовање заједничког рада полиције и приватног обезбеђења требало да буде организована и специјалистичка обука, која би се реализовала у појединим областима заједничког деловања, а чији би носилац био МУП. И на крају, можемо рећи да је као проблем у сарадњи идентификовано и непостојање више тела (пре свега на локалном и регионалном нивоу) која би била надлежна за сва питања сарадње од обостраног интереса. Постојећи формализован и институционализован вид сарадње преко Савета за унапређење приватног обезбеђења и јавно-приватног партнерства свакако је позитиван. Међутим, рад Савета је првенствено везан за стратешки ниво сарадње и до сада је своју активност заснивао искључиво на успостављању организационих и функционалих претпоставки за рад приватног обезбеђења.

Пројектованим циљевима истраживања покушали смо и да идентификујемо поједине области сарадње и партнерства приватног обезбеђења и полиције. Спроведеним емпиријским истраживањем утврдили смо да постоји значајна разлика између субузорака по питању размене информација о проблемима криминалитета са полицијом. Наиме, извршиоци уопште не размењују информације са полицијским службеницима, за разлику од руководиоца, што нас наводи на закључак да се у нашој пракси размена информација и даље заснива на неформалним везама које постоје између руководиоца и њихових колега из полиције. Такође, утврдили смо да је већина испитаника свесна значаја сазнања до којих долазе приликом обављања редовних послова, који могу побољшати рад полиције. То је добар предуслов за институционализовање сарадње на овом плану, и то на начин да се на локалном нивоу формира координационо тело у

оквиру којег би се размењивале информације. Са друге стране, успели смо да утврдимо и колико је процес размене информација двосмеран или једносмеран. Наиме, резултати истраживања указују да полиција и даље није спремна да дели информације из области рада приватног обезбеђења са агенцијама и њиховим службеницима, што се нарочито види из ставова службеника на извршилачким радним местима. Наведена разлика у односу на извршиоце је очигледно последица раније стечених ставова према припадницима приватног обезбеђења, као и раније наведених неформалних веза које руководиоци имају с полицијом, због чега су у прилици да добију одређене информације.

Истраживањем смо успели да утврдимо да спровођење заједничких обука такође може бити област сарадње и партнерства полиције и приватног обезбеђења, при чему је као реализатор спровођења те обуке наведено Заједничко тело, које би чинили представници оба сектора и МУП.

Ангажовање службеника приватног обезбеђења је такође идентификована област сарадње и партнерства приватног обезбеђења и полиције. Наиме, утврђено је да приватно обезбеђење треба укључити у ванредне ситуације, али у ограниченом обиму (само у одређеним ситуацијама), који је прилагођен њеним организационим (обученост људи, њихова опремљеност и сл.) могућностима. С тим у вези, утврдили смо да би приликом заједничког обављања послова (између осталог и у случајевима ванредних ситуација) било могуће остварити сарадњу и на плану размене опреме, средстава и уређаја, односно њиховог стављања у функцију ради извршавања задатака. Оно што је такође неспорно утврђено јесте и спремност испитаника да се лично ангажују у ванредним ситуацијама, што је одраз високог нивоа свести и одговорности код њих.

Још једна од области сарадње полиције и приватног обезбеђења идентификована истраживањем јесте и обезбеђење објеката од посебног значаја (тзв. критична инфраструктура) и обезбеђење транспорта новца. Наиме, поред знатног броја испитаника који сматрају да приватно обезбеђење може самостално да обавља ове послове, велики број испитаника сматра да ти послови треба да се обављају заједно са полицијом, која је знатно дуже од њих обављала ове послове. Послови обезбеђења транспорта новца представљају послове на којима су ангажовани и полиција и приватно обезбеђење, тако да је логично да се и на овом пољу успостави сарадња (било да је то у питању размена информација, опреме, средстава, уређаја, па све до заједничких тимова).

На крају, истраживањем смо утврдили да би област сарадње и партнерства у Републици Србији могла да буде и модел по којем би службеници приватног обезбеђења чинили састав

помоћне полиције. То у значајној мери потврђују и ставови испитаника, који сматрају да би могли чинити састав помоћне полиције. Спроведеним истраживањем смо утврдили да постоји знатан број службеника приватног обезбеђења који су били неодлучни или против тога да чине састав помоћне полиције, што је последица њихове недовољне обучености, као и раније утврђених међусобних перцепција када је у питању полиција и њен однос према приватном обезбеђењу.

6.3. Резултати одговора испитаника на основу експертског интервјуа

6.3.1. Анализа одговора из експертског интервјуа са представницима Управе полиције у Дирекцији полиције и Савета за унапређење приватног обезбеђења и унапређење јавно приватног партнерства у сектору безбедности

Експертски интервју је обављен са четири представника Управе полиције, од којих су два представника Управе полиције у Савету за унапређење приватног обезбеђења и јавно-приватног партнерства у сектору безбедности. У питању су начелник Одељења за праћење рада приватног обезбеђења, помоћник начелника Управе полиције за питања приватног обезбеђења и детективске делатности, шеф Одсека за приватно обезбеђење при Одељењу, и један извршилац.

Циљ интервјуисања је био стицање дубљих увида у ставове и мишљења, као и вредносне судове полицијских службеника када су у питању рад приватног обезбеђења, примена Закона о приватном обезбеђењу, као и однос полиције и сектора приватног обезбеђења. С тим у вези, експертски интервју је реализован у оквиру следећих тема (целина):

1. Улога приватног обезбеђења у систему националне безбедности Републике Србије;
2. Процес примене Закона о приватном обезбеђењу и пратећи проблеми;
3. Актуелни односи полиције и приватног обезбеђења;
4. Области сарадње и партнерства полиције и приватног обезбеђења;
5. Улога Савета за унапређење приватног обезбеђења и јавно-приватног партнерства у сектору безбедности у остваривању јавно приватног партнерства у области јавне безбедности.

1. Како бисте описали улогу приватног обезбеђења у систему националне безбедности Републике Србије?

Сви испитаници су сагласни да је цео систем приватног обезбеђења у Републици Србији још увек у процесу заокруживања организационих и функционалних претпоставки. Самим тим, приватно обезбеђење још увек није у потпуности интегрисано у систем националне безбедности. Упркос томе, они су сагласни са тим да приватно обезбеђење, обављајући своју основну делатност, директно доприноси остваривању безбедности, нарочито у смислу деловања на

превенцију (спречавање) угрожавајућих појава на грађане, правна лица и њихову имовину. Као такво, приватно обезбеђење свакако јесте један од субјеката система националне безбедности.

Један од основних предуслова за остваривање своје улоге у систему националне безбедности јесте његова правна уређеност. Област приватног обезбеђења до 2013. године није била уређена системским законом, па самим тим нису створене основе за интегрисаност у систем националне безбедности. Позитивна чињеница јесте да пословање приватног обезбеђења од тада улази у легалне токове, нарочито узимајући у обзир велики број људи који у њему ради. Значајно је за безбедносну проблематику и то што је системски организована употреба ватреног оружја, али и осталих овлашћења предвиђених Законом о приватном обезбеђењу.

Са становишта полиције битно је да приватно обезбеђење постоји и да својим деловањем има превентивну улогу у остваривању безбедности. Приватно обезбеђење сада има законску обавезу да извештава полицију о случајевима чињења кривичних дела (формална обавеза), али има и неформалну обавезу што се остварује свакодневним контактима с полицијом, која при обиласку службеника обезбеђења може доћи до одређених података који се могу искористити у оперативном раду полиције.

Испитаници су на крају истакли да је имплементација Закона о приватном обезбеђењу у току, да су темељи организовања и функционисања приватног обезбеђења добро постављени и да се иде у добром правцу. Неопходност интеграције приватног обезбеђења јесте процес који је неминован, посебно због послова којим се баве, а онда и овлашћења која имају док врше послове.

2. Како оцењујете досадашњи процес имплементације Закона о приватном обезбеђењу?

С обзиром на релативно скору (пуну) примену Закона о приватном обезбеђењу, затражили смо од испитаника да изнесу своје ставове према досадашњем процесу примене тог закона. Испитаници сматрају да је његова примена премашила очекивања, нарочито узимајући у обзир временски период од његовог усвајања и почетка примене (која је два пута одлагана) до данас. МУП је дао максималан допринос томе.

Први корак у процесу имплементације била је обука (која је обухватала прво давање овлашћења центрима за обуку за спровођење стучне обуке, који су касније спроводили обуку кандидата). Битно је истаћи да МУП, иако Законом одређен као субјект који може вршити обуку

кандидата, није вршио обуке, тако да је целокупан процес препуштен правним и физичким лицима. Након спроведене обуке, лица су полагала стручни испит. После тога је уследило лиценцирање физичких, па онда и правних лица. Испитаници су навели да у прилог изнетим оценама о процесу имплементације Закона говоре и следећи статистички подаци. Наиме, тренутно у Србији има 82 центра која спроводе обуку (док укупно 137 центара има овлашћење за спровођење обуке, само не спроводе сви обуку), а стручни испит је положило око 37.000 лица. Закључно са 2. октобром 2018. године, статистички показатељи су следећи:

1. **Физичким лицима** је издато 33.288 лиценци (од чега лиценцу за процену ризика у заштити лица имовине и пословања – 470; лиценцу за вршење послова физичко-техничке заштите лица и имовине и одржавање реда на спортским приредбама, јавним скуповима и другим местима окупљања грађана – 30.996; лиценцу за вршење послова одговорног лица за заштиту – 66; *лиценцу за вршење основних послова службеника обезбеђења – без оружја, укупно 14.485; лиценцу за вршење специјалистичких послова службеника обезбеђења – са оружјем, укупно 16.511;* лиценцу за вршење послова планирања система техничке заштите – 411; лиценцу за вршење послова пројектовања и надзора над извођењем система техничке заштите – 383 и лиценцу за вршење послова монтаже, пуштања у рад и одржавања система техничке заштите и обуке корисника – 962).
2. **Правним лицима** је издато 1.035 лиценци за вршење послова приватног обезбеђења, а од тога: *лиценцу за процену ризика у заштити лица, имовине и пословања – 118; лиценцу за вршење послова физичко-техничке заштите лица и имовине и одржавање реда на спортским приредбама, јавним скуповима и другим местима окупљања грађана – 417; лиценцу за вршење послова транспорта и преноса новца и вредносних пошиљки – 26;* лиценцу за вршење послова планирања система техничке заштите – 91; лиценцу за вршење послова пројектовања и надзора над извођењем система техничке заштите – 86 и лиценцу за вршење послова монтаже, пуштања у рад и одржавања система техничке заштите и обуке корисника – 297.

3. **Издатих легитимација** – 22.208 (они су у систему пензијско-инвалидског осигурања). Услов за издавање легитимације је да лице има лиценцу и да је запослен у правном лицу (агенцији/фирми).⁷³⁴

Испитаници наводе да процес имплементације и даље траје, нарочито у делу спровођења обуке и поступака лиценцирања. Оно што посебно истичу са аспекта организације и функционисања рада Управе полиције јесте да је највеће оптерећење за рад полиције, када је у питању поступак лиценцирања, био од краја 2016. године до половине 2017. године. Ово се правда тиме што је примена Закона била померена за 1. јануар 2017. године, као и тиме да су фирме (велика већина) чекале последњи моменат да почну са усклађивањем свог рада са Законом и пратећим подзаконским актима. Релативно касна примена Закона је за последицу имала то да је полиција у једном кратком временском периоду била оптерећена великим бројем предмета, односно захтевима за издавање лиценци и легитимација. До 1. 1. 2017. године било је лиценцирано тек неколико десетина правних лице и неколико хиљада физичких лица. Процене испитаника су да ће још око 10.000 људи ући у процес лиценцирања у предстојећем периоду.

3. Које бисте кључне проблеме идентификовали у том процесу?

Испитаници сматрају да су одређени проблеми који су се јавили у пракси приликом примене Закона последица појединих нејасних или недовољно одређених законских одредаба, али и одређених правних празнина. С тим у вези, испитаници су као проблеме идентификовали оне који су везани за рад полиције и сектора приватног обезбеђења (првенствено када су у питању процеси спровођења обука и лиценцирање), а нарочито истичу:

- 1) Велика већина субјеката из области приватног обезбеђења чекали су последњи моменат да започну поступак обуке. Последњи правилник неопходан за почетак примене Закона донет је 2015. године. Значи да су фирме одлагале своје обавезе од 2015. године до краја 2016. године. **Кључни проблем је било тумачење одредби Закона о томе ко треба да сноси трошкове вршења обуке** (запослени или послодавци). Испитаници су навели да је учешће у решавању проблема с одлагањем почетка усаглашавања рада са Законом узела и Привредна комора, која је својим

⁷³⁴ Подаци добијени на основу дописа МУП-а број: 7261/18-6 од 20. новембра 2018. године.

активностима везаним за промоцију Закона дала значајан допринос почетку процеса његове имплементације.

- 2) **Приметно је да је обука у неким сегментима лоше спровођена, што се одразило на резултате приликом полагања стручних испита.** Наиме, био је приметан већи број лица која нису положила стручни испит, нарочито оних који су обуку похађали у појединим центрима.
- 3) **Недостатак адекватног стручног кадра који је требало да спроводи обуку.** МУП сматра да, иако има могућност за вршење обуке, те активности треба препустити физичким и правним лицима која ће се лиценцирати за те послове. Ангажовање МУП-а око реализације обуке представљало би додатно оптерећење за кадрове, које би се дуплирало (за вршење обуке и за полагање стручног испита).
- 4) **Проблеми организационе природе на страни полиције.** Наиме, логистички проблеми – у смислу прихвата и обраде великог броја захтева за лиценцирање, организовање полагања стручних испита, израде лиценци и уопште целокупног поступка. Чланство у Комисијама за полагање стручних испита представљало је додатну обавезу за полицијске службенике (који су имали своје редовне послове везане за решавање предмета – значи, паралелно су радили два посла). Због превеликог обима посла, укључивале су се и колеге из других Одељења Управе полиције као испомоћ. Такође, **било је пуно нејасноћа код колега из ППУ** (то је решавано инструктивним актима којима су разјашњаване текуће нејасноће);
- 5) **Поједине одредбе Закона нису биле адекватно уређене (нису довољно јасне и прецизне, што је доводило до различитог тумачења у пракси).** Међутим, то није произвело знатнију штету, процес се спроводио, а проблеми су се решавали у ходу. Један од проблема у пракси је био и изостанак прекршајне одговорности за лица која су радила без лиценце (физичка лица).

На крају, испитаници сматрају да се 2021. године може поново очекивати повећан обим посла, када дође време за обнављање лиценци. Као једну од мана Закона када је у питању **обнављање лиценци, испитаници наводе да би Законом требало предвидети да се поново полаже стручни испит (или нешто слично томе) – због тога што нису предвиђене додатне обуке или стручна усавршавања.**

4. Како бисте оценили досадашње процесе обуке и лиценцирања службеника приватног обезбеђења и агенција?

Општа оцена испитаника је да су процеси обуке и лиценцирања спроведени задовољавајуће, уколико се искључе раније наведени проблеми везани за обуку, као и проблеми организационе природе. Задовољавајућој оцени су у великој мери допринели контрола и надзор од стране полиције (којој циљ није била репресија, већ превенција). Надзор је управо имао тај задатак – да подучи, усмери агенције и њене запослене да поступају у складу са Законом. Поред тога, испитаници су се посебно осврнули на: полагање стручних испита, састав стручних комисија МУП-а, време неопходно за решавање по захтевима правних и физичких лица, као и на ниво стручне спреме као услова за стицање лиценце.

Када је у питању **процес обуке**, испитаници су навели да је било одређених мањкавости, које су се разликовале од центра до центра. То се најбоље видело на полагању стручних испита (кандидати из неких центара су боље пролазили на стручним испитима, док је код других био већи број оних који нису положили стручни испит). Од око 39.000 изашлих на стручни испит, њих око 2.000 није положило испит (неки су полагали чак и два или више пута). Генерално, **Управа полиције је задовољна досадашњим процесом реализације обуке и полагања стручних испита и сматра да су задовољена нека основна (минимална) знања неопходна за вршење послова приватног обезбеђења.**

Што се тиче **стручних комисија** пред којима су кандидати полагали стручни испит, испитаници су навели да су то била високообразована лица полицијске, војне и правне струке, осим у случају стручних испита из ППЗ и прве помоћи, као и припадници Сектора за ванредне ситуације. У питању су била лица са дугогодишњим радним стажом у МУП-у.

Процес лиценцирања су пратили раније наведени проблеми с логистиком. Испитаници су још једном истакли да је у „ударном“ периоду (крај 2016. године и почетак 2017. године) био поднесен велик број захтева за издавање лиценци, а да је било јако мало времена за поступање по њима (60 дана за доношење решења). У том периоду су највеће ППУ биле најоптерећеније. Приликом вршења безбедносних провера долазило је до мањих „загушења“ по појединим ППУ, нарочито у погледу прикупљања података о лицима (често нису били на пријављеним адресама) приликом спровођења безбедносних провера. Било је одређених

проблема са дипломама средњих школа. Наиме, изражаване су сумње у њихову аутентичност, па је због тога захтевана провера од стране надлежног министарства просвете.

На додатно питање у вези са нивоом стручне спреме као условом за лиценцирање, који је исти и за одговорно лице (руководиоца) као и за службеника обезбеђења, испитаници су навели да су одредбе Закона у овом погледу коректне. Испитаници сматрају да „правном лицу нико не брани да својим актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места за одређено руководеће место предвиди да мора имати високу стручну спрему“, као и да нема потребе да то Закон регулише.

5. Да ли сматрате да су Законска овлашћења полиције по питању контроле и надзора агенција и службеника приватног обезбеђења адекватна?

Два основна облика контроле приватног обезбеђења од стране полиције када је у питању добијање дозволе за рад јесу: контрола знања и вештина приликом полагања стручних испита пред Комисјом МУП-а и контрола приликом одлучивања о захтеву за издавање лиценце. Поред тога, полиција има и контролна овлашћења када је у питању обављање појединих послова приватног обезбеђења. То се огледа у томе што су службеници обезбеђења дужни да у одређеним ситуацијама поступе по наређењу полицијских службеника, подносе извештаје о употреби средстава принуде, као и да ставе на увид одређена документа и податке. Надзор над спровођењем Закона такође врши полиција. Односно, искључиво овлашћени полицијски службеник има право и дужност да проверава: начин чувања и ношења оружја, психофизичку способност и оспособљеност службеника обезбеђења за руковање оружјем, као и да по потреби спроведе друге радње којима се остварује непосредни и ненајављени увид у вршење послова приватног обезбеђења.

Сви испитаници су јединствени у ставу да су законска решења по питању контроле и надзора правних и физичких лица од стране полиције умногоме адекватна. Полиција контролише приватно обезбеђење преко поступка издавања лиценци (и брине да физичка и правна лица и предузетници константно испуњавају законске услове у погледу стицања лиценци); и начина примене овлашћења (Законска обавеза извештавања о примени средстава принуде).

Надзор над приватним обезбеђењем врше само припадници полиције у чијем је опису радног места вршење надзора над приватним обезбеђењем. Међутим, сваки полицијски

службеник може да легитимише службеника ПО, сачини службену белешку, након чега се белешка доставља надлежној линији рада (овлашћени полицијски службеник у ППУ).

При томе, **испитаници истичу неколико случајева где је Закон могао бити прецизнији или боље уредити поједина питања.** У питању је право овлашћеног полицијског службеника да утврђује психофичку способност службеника обезбеђења. Део у Закону (чл. 71) којим се полицијским службеницима дозвољава да проверавају психофизичку способност службеника приватног обезбеђења, по њиховим речима, није добро интерпретиран. Норма само упућује да се провери психофизичка способност, али не говори да то ради полицијски службеник и због тога сматрају да је норма само погрешно тумачена. Да је у питању „неспретна“ законска одредба, говори и то да је у пракси долазило до различитих тумачења од стране колега у ППУ. Након што је овај проблем уочен, ова одредба је примењивана тако што су лица, за које полицијски службеник посумња да нису психофизички способна, упућивана на ванредни лекарски преглед. Испитаници су истакли да је било случајева у пракси да је након спроведеног ванредног лекарског прегледа утврђено да лице не испуњава захтев у погледу психофизичке способности, те да му је одузета лиценца.

Испитаници **спорном сматрају и одредбу везану за обавезу правних лица да једном годишње достављају лекарско уверење о психофизичкој способности својих службеника обезбеђења.** Наиме, мишљења су да је непотребно да лица достављају уверење о психофизичкој способности једном годишње. Напомињу да је актуелним изменама и допунама Закона предвиђено да то буде сваке пете године, и то сматрају адекватнијим решењем.

Што се тиче раније наведеног недостатка у виду изостанка прекршајних одредби за физичка лица, он је у пракси „надомештен“ изрицањем управних мера, односно привременом забраном вршења послова.

На крају, испитаници су навели да адекватно спровођење надзора подразумева претходно знање и искуство полицијских службеника који треба да врше тај надзор. С тим у вези, када је у питању приватно обезбеђење, полиција не може и не треба да контролише усклађеност коришћења техничких средстава у складу са стандардима. Испитаници су навели да предстојеће измене и допуне Закона управо иду у правцу формирања посебног акредитационог тела, које ће проверавати испуњеност у погледу техничких стандарда. Акредитационо тело Србије ће издавати лиценце појединим правним и физичким лицима, која ће бити овлашћена да проверавају

испуњеност стандарда (наведеним у Правилнику о начину вршења послова техничке заштите, *Службени гласник РС*, бр. 19/15 и 71/17).

6. Које бисте кључне проблеме издвојили када је у питању рад агенција за приватно обезбеђење?

Испитаници су јединствени у ставу да је највећи проблем у раду агенција за приватно обезбеђење у претходном периоду била недовољна информисаност о прописима, као и неспремност да се пракса усагласи са прописима (првенствено због трошкова у том процесу). Фирме и запослени у њима нису били упућени у прописе, тако да су постављали бројна (и по речима испитаника – непотребна) питања, при чему су додатно оптеретили рад полиције.

Када је у питању обезбеђење спортских приредби, јављао се недостатак кадра да ради на тим пословима, услед чега је долазило до ангажовања људи преко омладинске задруге. Најављеним изменама и допунама овај проблем се решава тако што се уводе редари, као посебна врста службеника приватног обезбеђења, специјализована само за обављање редарских послова.

Испитаници су поред наведених замерки на рачун приватног обезбеђења посебно желели да истакну одређене позитивне ствари. Један од првих јесте одзив да се коначно уђе у процес примене Закона, посебно у каснијим фазама. Томе је у знатној мери допринео и надзор од стране полиције, који је почео тек марта 2017. године, иако је примена Закона почела 1. јануара. На тај начин је фирмама остављено још два (додатна) месеца да прилагоде своје пословање са Законом. Посебно су истакли да су велике фирме прве почеле да усклађују свој рад са Законом и да су биле спремне на потпуну сарадњу са полицијом у том погледу. Полиција је у првом периоду примене Закона била „флексибилна“ и није примењивала све репресивне мере према фирмама, пружајући им на тај начин додатно време да ускладе своје пословање са Законом.

7. Које су то кључне области у којима су до сада полиција и приватно обезбеђење сарађивали и како бисте оценили ту сарадњу?

Испитаници су били јединствени у ставу да је то било најчешће обезбеђење великих јавних окупљања (укључујући и спортске манифестације). Како су и полиција и приватно обезбеђење имали обавезе у погледу обезбеђења јавних окупљања, међусобне активности су биле

координисане. У пракси је било тешко да једна фирма обезбеди више стотина редара у случају веће спортске приредбе, тако да је више агенција морало да се удружи – неретко је и пет до десет агенција једва могло да обезбеди такве скупове.

Поред јавних окупљања и спортских приредби, испитаници су навели и сарадњу приликом обезбеђења великих тржних центара, те хватање извршилаца кривичних дела од стране службеника приватног обезбеђења (крађе) и њихово преузимање од стране полицијских службеника.

8. Да ли сматрате да постоје области у којима је могуће проширити сарадњу полиције и приватног обезбеђења и успоставити партнерске односе? Објасните свој став.

Испитаници код овог питања нису имали шта посебно да истакну. Због тога су им понуђени одређени модели сарадње, након чега су изнели своје мишљење. Ти модели сарадње су следећи: размена информација, средстава, опреме и уређаја; заједничке обуке; превенција криминалитета (концепт полиције у заједници); обезбеђење јавних скупова; обезбеђење спортских приредби; обезбеђење критичне инфраструктуре; обезбеђење транспорта новца; кризне и ванредне ситуације и приватно обезбеђење као састав помоћне полиције. С тим у вези, у наставку ћемо сумарно изнети њихове ставове и мишљења.

Размена информација. Сарадња између приватног обезбеђења и полиције на плану размене информација постоји у пракси, она је постојала и пре доношења Закона, али свакако има простора да се она унапреди.

Према речима испитаника, размена информација је један од модалитета рада полиције и може се посматрати као формална и неформална. *Неформалан* вид размене информација са ПО остварен је у оквиру концепта полиције у заједници, док је *формалан* део остварен у оквиру законских обавезе у погледу извештавања о употреби средстава принуде (испитаници су навели да је јако мали број службеника приватног обезбеђења до сада употребио средства принуде) и обавештавања о вршењу кривичних дела која се гоне по службеној дужности и прекршаја са елементима насиља. Одређени вид сарадње у погледу овог модела јесте област видео-надзора. Наиме, Законом о ПО се сав материјал са видео-камера архивира и чува одређено време и ПО је дужно да тај материјал уступи полицији на њен захтев.

Испитаници такође сматрају да питање размене информација треба посебно развијати на локалном нивоу. На локалном нивоу полиција треба патролну и позорничку делатност да „искористи“ у циљу прикупљања података од службеника приватног обезбеђења на терену. Са друге стране, полиција треба својим повратним информацијама службеницима приватног обезбеђења да укаже на шта посебно да обрате пажњу у свом раду и у којим ситуацијама да обавештавају полицију. Како би се то у пракси и остварило, неопходно је додатно обучити припаднике оба сектора о значају овог вида сарадње.

Даље, приликом обезбеђења спортске приредбе или јавног окупљања (са повећаним безбедносним ризиком), организатор ангажује фирму за приватно обезбеђење која израђује план обезбеђења што се доставља полицији. Полиција након тога користи тај план, израђује безбедносну процену (узимајући у обзир и своје евиденције и оперативни рад) да би на крају донела коначни план обезбеђења. Полиција својим планом може предвидети додатне мере, за које сматра да их приватно обезбеђење неће спровести, а услед чијег пропуштања може доћи до угрожавања безбедности. Полиција нема обавезу да упозна приватно обезбеђење са својим планом у целини, већ само са оним делом који има везе са обавезама редара и ангажовања других служби (медицинске и ватрогасне службе).

На додатно питање о томе да ли је размену информација потребно посебно правно регулисати, испитаници су истакли да формализовање обавезе размене информација у виду законских одредби није потребно. Приватно обезбеђење црпи своја овлашћења само из Закона о приватном обезбеђењу, док полиција то чини из много више закона.

Када је у питању размена опреме, средстава и уређаја који се користе у обављању послова, испитаници су били прилично резервисани по овом питању. По њима, ово свакако не би било изводљиво, а по некима је и непотребно. Наиме, МУП има своје стандарде када су у питању опрема, средства и уређаји, а приватно обезбеђење своје, и тешко да ће се таква размена реализовати у наредном периоду.

Заједничке обуке. За сада овог вида сарадње у пракси нема. Испитаници су навели да једину могућност по питању овог облика сарадње виде у области личног обезбеђења и обуке паса и на томе се ради. Такође, испитаници су мишљења да *МУП треба да спроводи обуку службеника приватног обезбеђења, а не да обука буде заједничка*. Ову могућност и пружа члан 13 Закона о приватном обезбеђењу, али као што је речено раније, МУП не спроводи обуку кандидата. Двоје испитаника сматрају да овај вид сарадње свакако није лош, али напомињу да се

он не може одвијати у свим областима. Треба пронаћи заједнички интерес, односно кроз дијалог доћи до области у којима би се ове обуке могле реализовати.

Превенција криминалитета. Испитаници сматрају да овај вид сарадње треба реализовати преко концепта полиције у заједници. Иако је концепт полиције у заједници првенствено „окренут“ ка грађанима, приватно обезбеђење је свакако један од субјеката заједнице који треба укључити у решавање безбедносних проблема на локалном подручју. Значајан допринос приватно обезбеђење може дати у погледу информација прикупљених током обављања редовних послова на обезбеђењу појединих објеката и простора. Један од видова ове сарадње јесте, као што смо раније навели, већ предвиђен Законом о приватном обезбеђењу, а то је дужност обавештавања полиције о свим кривичним делима учињеним на простору и објекту који они обезбеђују. Испитаници су као један од модела у којем би сарадња на превенцији криминалитета могла имати значајне ефекте навели безбедност школа.

Што се тиче питања сарадње приликом **обезбеђења јавних окупљања и спортских приредби**, испитаници су сагласни у ставу да је сарадња на овом плану задовољавајућа и да је даље само треба унапређивати.

По питању **обезбеђење критичне инфраструктуре** испитаници су имали подељена мишљења. Полицији су ови послови стављени у надлежност, између осталог, у складу са одредбама Уредбе о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објеката (*Службени гласник РС*, број 72/2010). Како приватно обезбеђење још увек није изграђено као систем, оно свакако не би требало да обезбеђује ове објекте, али ни да буде укључено у овај посао са полицијом. Приватно обезбеђење обавља ове послове кроз самозаштитну делатност. Полицији је Уредбом стављено у надлежност шта треба да обезбеђује и то тако треба и да остане, без међусобног мешања у надлежност. Да би доказали да је то тако, испитаници наводе да приватно обезбеђење нема овлашћења као полиција. Наиме, полицијски службеници због специфичности заштите појединих вредности и добара (па и објеката од посебног значаја) примењују овлашћења из Закона о полицији, али и бројних других закона.

Према другом (супротном) мишљењу, приватно обезбеђење би могло да „ослободи“, „растерети“ полицију ових послова. При томе, свакако да би, полазећи од значаја појединих објеката, требало размотрити могућност да се у неком прелазном периоду ти послови заједнички обављају са полицијом.

Обезбеђење транспорта новца и других вредности. Полиција обезбеђује транспорт новца првенствено за потребе Народне банке Републике Србије, и то је регулисано у складу са предметним Правилником којим МУП може да остварује додатна средства. Основ ангажовања полиције је уговор са пословном банком која жели те услуге. То значи да полиција на тржишту иступа исто као и приватно обезбеђење, пружа услуге обезбеђења и наплаћује те услуге. Испитаници су изнели став да је полиција минимално ангажована на овим пословима. Међутим, ови послови оптерећују рад полиције и свакако би требало ићи у правцу потпуног лишавања полиције ових послова, како би се више усмерила на „прави“ полицијски посао. Оно што полиција мора да обезбеђује јесте транспорт опасних материја, и то тако треба да остане, без мешања приватног обезбеђења у то.

По питању сарадње у случајевима **ванредних ситуација**, испитаници су такође имали различите ставове. Оно у чему постоји знатна разлика између полиције и приватног обезбеђења када су у питању ванредне ситуације јесте основ за ангажовање. Наиме, приватно обезбеђење пружа услуге обезбеђења везане за ванредне ситуације искључиво унутар штићеног објекта, док полиција, Војска и Сектор за ванредне ситуације ту обавезу имају за целу територију Републике Србије. Са друге стране, друга група испитаника сматра да држава свакако треба да искористи потенцијале којима приватно обезбеђење располаже (а то су бројност људства, опрема и средства која имају, као и обука коју су већ прошли када су у питању ванредне ситуације), само је питање модела како то формализовати, односно како га ангажовати.

Приватно обезбеђење као помоћна полиција. Поредићи овај институт са раније постојећим резервним саставом полиције, испитаници сматрају да овај облик сарадње никако не би требало да постоји, због тога што би могло доћи до злоупотребе, као и због тога што приватно обезбеђење ни у ком случају није обучено за те послове. Са друге стране имамо друго мишљење, које полази од тога да по аналогном моделу за ванредне ситуације ову могућност свакако треба размотрити. Ово би могао да буде начин да се у одређеним (безбедносно угрожавајућим) ситуацијама „премости“ недостатак полицијских службеника, који је био изражен у претходном периоду.

9. Да ли сматрате да полиција и приватно обезбеђење могу бити партнери при остваривању јавне безбедности? Објасните свој став.

Испитаници су били јединствени у ставу да полиција и приватно обезбеђење могу бити партнери при остваривању јавне безбедности. Према њиховим речима, нема сметњи за то што се тиче МУП-а. При томе, они сматрају да полиција и приватно обезбеђење могу бити партнери као што полиција то може бити са осталим суплементарним субјектима система националне безбедности. Остваривање партнерства треба тражити преко концепта полиције у заједници (принцип „служити и штитити“) и концепта „полицијско-обавештајни“ модел. Испитаници такође сматрају да до партнерства треба доћи кроз дијалог са приватним обезбеђењем, као и сталним трагањем за новим моделима сарадње (основ за то могу бити раније анализирани модели сарадње). Неопходно је искористити потенцијале приватног обезбеђења (бројност, опремљеност и много шира територија коју покривају за разлику од полиције). Партнерство је и циљ сарадње два сектора, нарочито имајући у виду да се у Закону о приватном обезбеђењу спомиње Савет за унапређење приватног обезбеђења и јавно-приватног партнерства у сектору безбедности.

10. Који проблеми по Вашем мишљењу оптерећују (онемогућавају) остваривање јавно-приватног партнерства?

Ако се изузму текући проблеми процеса устројавања система приватног обезбеђења, што се тиче Управе полиције – нема сметњи за то. Испитаници су посебно истакли проблеме везане за интеграцију приватног обезбеђења у систем националне безбедности, одређене недоречености и нејасноће у Закону о приватном обезбеђењу. Такође, сматрају да је потребно да руководиоци у оба сектора воде рачуна о безбедносној култури својих припадника. При томе, нарочиту одговорност носе послодавци у сектору приватног обезбеђења, будући да је њима остављено да врше додатне и специјалистичке обуке својих запослених. Такође, неопходно је и полицији и приватном обезбеђењу објаснити шта је то јавно-приватно партнерство, у чему је његов значај, предности и сл. На крају, истакнуто је и то да не би било лоше размислити и о увођењу овог питања у наставне планове обука за оба сектора.

11. Да ли постојећа позитивноправна и доктринарна решења код нас омогућавају успостављање ефикасног јавно-приватног партнерства?

Испитаници су јединствени у ставу да постојећа позитивноправна и доктринарна решења омогућавају успостављање јавно-приватног партнерства. Најављене измене и допуне Закона, између осталог, иду у том правцу. Нарочито су истакнути прецизирање услова и начина обављања послова приватног обезбеђења, као и вршење надзора од стране полиције, као кључна питања за међусобне односе. Свакако да у даљим нормативним активностима МУП-а треба обратити пажњу на међусобне односе полиције и приватног обезбеђења, пре свега у смислу да их је потребно „увезати“. Нарочито је значајно мотивисати људе у приватном обезбеђењу да „мисле о безбедности“ и шире од самог објекта који штите, да буду свесни своје улоге и значаја у остваривању јавне, а онда и националне безбедности.

Напомињемо да је на преостала питања одговарало искључиво двоје испитаника, који су чланови Савета за унапређење приватног обезбеђења и јавно-приватног партнерства у сектору безбедности.

12. Који су кључни домети рада Савета од његовог оснивања до данас?

Савет је основан решењем министра унутрашњих послова 2015. године и броји 16 чланова. Поред представника МУП-а, Савет чине и представници Удружења за приватно обезбеђење. Седнице Савета се одржавају једном у три-четири месеца. На седницама Савета су до сада разматрана сва актуелна питања имплементације Закона о приватном обезбеђењу, текући проблеми у том процесу, као и начини за њихово решавање. Поред тога, на седницама Савета су анализирани активности предузете у претходном периоду. На крају сваке седнице врши се подела послова које треба реализовати до следеће седнице.

13. Да ли сматрате да Савету треба дати шира овлашћења?

Испитаници сматрају да, како су навели, „Савет треба да буде савет“, односно саветодавно тело министра, који га решењем и оснива. Савет доноси свој Правилник о раду, а одлуке у Савету се доносе гласањем. Како је у питању саветодавно тело, не треба му давати шира овлашћења од оних предвиђених Законом. Законом су питања и оснивање Савета уређени на најопштији начин

и то тако и треба да буде. Предност овог модела је то што је законска процедура измена питања у вези рада Савета дуга, док је решењем министра то лакше (оперативније) урадити.

14. Који су планови рада Савета у предстојећем периоду?

Испитаници су навели да је краткорочан и средњерочан план Савета да се испрате најављене измене и допуне Закона о приватном обезбеђењу, а дугорочно је план да се настави са даљом имплементацијом Закона у целини. Након тога, неопходно је наставити са досадашњим активностима на устројавању система приватног обезбеђења.

15. Да ли сматрате да је потребно извршити одређене измене у погледу састава Савета?

Испитаници сматрају да није потребно извршити измене у погледу састава Савета. Сви они представници појединих организационих јединица МУП-а и Удружења за приватно обезбеђење који су тренутно чланови Савета, то треба и да буду. Заступљеност је адекватна. На додатно питање о евентуалном укључивању релеватних појединаца из науке (са високообразованих установа и института), испитаници су негативно одговорили.

16. Да ли сматрате да би кључна питања рада Савета требало уредити Законом?

Испитаници су јединствени у ставу да нема потребе законом регулисати наведена питања. Овако је Савет много оперативнији (лакше је решењем министра решити поједина питања везана за рад Савета него покретати компликован и дуг законодавни процес).

6.3.2. Анализа одговора из експертског интервјуа са представницима подручних полицијских управа у Републици Србији

Интервју је реализован са представницима свих 27 Подручних полицијских управа на територији Републике Србије. У зависности од расположивог времена појединих полицијских службеника, интервјуи су трајали у просеку од 40 минута до два сата. Већина испитаника има у просеку 10–15 година ефикасног радног стажа у полицији. Сва лица имају високу стручну

спрему (при чему већину чине они са завршеном Полицијском академијом). Четири испитаника су била лица женског пола, а осталих 23 мушког. Интервјуисање је обављено у периоду од септембра до новембра 2018. године.

1. Како бисте описали улогу приватног обезбеђења у систему националне безбедности Републике Србије?

Испитаници су готово јединствени у ставу да је било крајње време да се донесе системски закон из области приватног обезбеђења. Сада коначно, поред државних органа, постоје и приватни субјекти посебно обучени и лиценцирани да брину о безбедности. Полазећи од војске и полиције, као и овлашћења која има (нарочито право на употребу ватреног оружја), ПО је трећи подсистем СНБ. Више од половине испитаника је навело да ПО виде као сараднике полиције, као одређени вид помоћне полиције, резервни састав полиције, као испомоћ полицији, као „продужену руку“ полиције на терену. Полиција и ПО су упућени једни на друге, на истом су задатку, раде исте послове. Због тога је неопходно константно радити на унапређењу сарадње на свим пољима. Један додатни субјект у систему безбедности је свакако позитивна ствар, нарочито имајући у виду ограничене могућности и мањак људства у полицији. У појединим ППУ број службеника приватног обезбеђења је и до пет пута већи од броја полицијских службеника. Процес интеграције ПО у СНБ је у току и то је, по речима испитаника, целокупна замисао доношења Закона. Добро организовано ПО и сарадња са полицијом је неопходна. Такође, циљ је да се полиција растерети „периферних“ послова (с обзиром на мањак људи у полицији), како би се посветила „правом“ полицијском послу. С временом, неопходно је ПО полако препуштати одређене послове које је полиција обављала. У том процесу интеграције полиција има значајну, а по поједим испитаницима – и пресудну улогу, при чему се посебан значај даје сарадњи на локалном нивоу. Поједини испитаници су посебно изводвојили значај и допринос приватног обезбеђења кад је у питању редарска служба приликом обезбеђивања великих јавних скупова (укључујући ту и спортске приредбе), где је сарадња са полицијом била на високом нивоу.

Њихова улога је првенствено превентивна у остваривању јавне, а онда и националне безбедности. Службеници приватног обезбеђења су први на лицу места и они треба да буду сигнал полицији са терена (да буду „очи и уши полиције на терену“). Радом на терену приликом обезбеђења појединих објекта, лица и имовине, они су у прилици да дођу до врло интересантних

и значајних информација, које после могу у великој мери унапредити рад полиције. У складу са тим, њихова обученост мора бити на високом нивоу и стално се мора унапређивати.

Заједничко је мишљење већине испитаника да ПО још увек није интегрисано у СНБ пошто процес увођења целокупног сектора у легалне токове још увек траје. Ово је нарочито значајно узимајући у обзир велики број радника који су у неком претходном периоду у овом сектору радили „на црно“. Због тога полиција и други државни органи готово да нису имали никакве податке о ПО. Пре доношења Закона о ПО, ова област је била проблематична и са аспекта безбедности. Није било безбедносних провера радника, осим оних у складу са Законом о оружју и муницији, што значи да су се проверавала само лица која су радила са оружјем. Сада полиција има знатно већи увид у пословање ПО и свакако да ПО треба интегрисати у СНБ, а то урадити преко полиције. Држава је коначно у прилици да убира порезе и доприносе и у овој, сада већ великој, привредној грани. Спровођењем безбедносних провера, обукама и полагањем стручних испита врши се селекција радника у овом сектору. Поједини испитаници су навели да је у просеку око 5% захтева за издавање лиценци било одбијено због негативне безбедносне провере, што сматрају позитивним резултатом.

Почетна очекивања од приватног обезбеђења, када је у питању полиција, још увек нису остварена, али по испитаницима то је и рано очекивати, с обзиром на скори почетак примене Закона. Све док се тај процес не заокружи, полиција и приватно обезбеђење неће моћи да остваре све потенцијале у погледу сарадње, а онда и партнерства. У пракси постоје бројни проблеми везани за рад сектора приватног обезбеђења, пре свега због тога што поједина предузећа (самозаштитна делатност) и правна лица и предузетници нису још ни логистички ни финансијски прилагођени за примену Закона.

Поједини испитаници су рекли како сматрају да је током целокупног процеса имплементације Закона више рачуна вођено о квантитету него о квалитету, при чему су нарочито имали у виду спровођење обуке службеника приватног обезбеђења. Наиме, током одређених контролних и надзорних активности уочени су неки недостаци у погледу обучености појединих службеника приватног обезбеђења. Испитаници истичу да су у пракси учили да ПО често не схвата или није свесно своје улоге у остваривању јавне, а онда и националне безбедности. ПО има широка овлашћења (готово идентична као полиција), али их у пракси слабо примењује. Често се дешавало да ПО зове полицију да интервенише у појединим угрожавајућим ситуацијама, иако су сами обучени и овлашћени да примене готово идентична овлашћења као

полиција. Поред тога, поједини испитаници су мишљења да је појединим агенцијама за приватно обезбеђење најважнији профит и да ретко или спорадично посматрају себе као део „шире слике“ у систему јавне и националне безбедности. Због тога поједини испитаници истичу да је неопходно радити на подизању свести и нивоа безбедносне културе службеника приватног обезбеђења. У том процесу знатно активнију улогу треба да има полиција.

2. Како оцењујете досадашњи процес имплементације Закона о приватном обезбеђењу и пратећих подзаконских аката?

Што се тиче одговора на ово питање, испитаници су били подељени, и то на оне који су задовољни досадашњим током примене Закона, на оне који нису задовољни и на оне који се још увек не осуђују да дају оцене о примени Закона што се примењује тек непуне две године.

Они који су задовољни досадашњом применом Закона сматрају да је добра ствар што се коначно кренуло са применом Закона. Да је тако, потврђује досадашњи број положених стручних испита, издатих лиценци и легитимација службеницима приватног обезбеђења, лиценци правним лицима и предузетницима, као и чињеница да су рађене озбиљне безбедносне провере кандидата. Поједини испитаници сматрају да је Закон у великој мери имплементиран када је у питању физичко обезбеђење, док део Закона у погледу техничке заштите није спроведен због питања контроле стандарда. Ово сматрају и они испитаници из ППУ у којима је и самозаштитна делатност у потпуности лиценцирана. Такође, усвојена је и сва неопходна подзаконска регулатива неопходна за пуну примену Закона. Ако се пође од чињенице да је област приватног обезбеђење била у катастрофалном стању пре доношења Закона, досадашње активности на овом пољу и више су него задовољавајуће.

Процес имплементације Закона је и даље у току, правна лица и предузетници, као и самозаштитна делатност упознају се са својим обавезама, и то све корекно тече на нивоу ППУ. Своје ставове поједини испитаници правдају и изношењем похвала на рачун МУП-а, Управе полиције и надлежног Одељења. При томе, нарочите похвале се износе на одабир официра полиције у чијој је непосредној надлежности примена Закона. Такође, Управа полиције, а онда и овлашћени полицијски службеници по ППУ, одређеним превентивним активностима током 2016. године упознавали су сва правна лица о неопходности усклађивања свог рада са Законом. Такође, МУП је значајан допринос дао приликом спровођења контрола и надзора који нису искључиво

имали репресиван карактер. Томе су допринеле и поједине фирме што су се на време укључиле у процес примене Закона и са њима је остварена одлична сарадња. МУП је свим правним и физичким лицима одређеним инструктивним актима указивао на одређене неправилности и нејасноће, које су у врло кратком року биле откоњене.

Испитаници који сматрају да процес имплементације Закона није задовољавајући наводе да се процес примене Закона одвија споро. Дошло је до одлагања Закона чак два пута, каснило се са доношењем одговарајућих подзаконских аката, велики број субјеката из области самозаштите се није лиценцирао, иако се Закон примењује већ скоро две године, велики број радника још увек нема лиценцу а често ни легитимацију (поједини испитаници су изнели став да још увек око 20% радника ради у сивој зони или „на црно“). Област техничке заштите није адекватно уређена, па се у складу са тим те одредбе тешко спроводе у пракси; изостале су поједине прекршајне одредбе и сл. Да је то тако, испитаници доказују и текућим процесом измена и допуна Закона.

Даље, испитаници су навели да су приватне фирме у потпуности биле неспремне за примену Закона, нису биле упознате са прописима, законским обавезама, управним мерама, а у неким случајевима их то уопште и није занимало. Било је приметно да поједина правна и физичка лица и предузетници нису веровали да ће Закон почети да се примењује од 1. јануара 2017. године. Тек су почели да се упознају са његовим одредбама када је почела примена, а нарочито када су почеле да се изричу мере након уочених неправилности. Ни поједини власници агенција у почетку нису били упућени у Закон; тек сада се полако мења ситуација по том питању. Испитаници због тога истичу да целокупно друштво није било припремљено за почетак примене Закона и да је период од 2013. године, када је Закон усвојен, па све до почетка 2017. године, када је почела његова примена, није искоришћен за стварање свих претпоставки за почетак његове примене. Томе су у великој мери допринели и Привредна комора, као и академска заједница, који су, по речима појединих испитаника, слабо били укључени у овај процес.

Како је област приватног обезбеђења по први пут уређена системским законом код нас, поједини испитаници су сматрали да је требало много озбиљније приступити и обуци овлашћених полицијских службеника по ППУ, нарочито имајући у виду да поједини од њих нису правници по струци, што може довести (а и доводило је) до одређених проблема у пракси. Неки су чак сматрали да питања надзора приватног обезбеђења не треба да буде у надлежности Управе полиције. Испитаници су навели да је крај 2016. године (када је МУП коначно објавио да више неће бити одлагања примене Закона) и готово цела 2017. година била посебно оптерећујућа за

полицију, због великог броја поднетих захтева за издавање лиценци, што је за последицу имало то да је мало времена остајало за спровођење надзора. Ако пођемо од броја лиценцираних и броја ППУ, испитаници сматрају да је једно систематизовано радно место на нивоу ППУ мало и да би требало размислити да то буде бар организациона јединица на нивоу Одсека.

Поједини испитаници су навели и да процес имплементације Закона у одређеној мери „коче“ спорадични политички утицаји из области приватног обезбеђења (почев од монополског положају у погледу вршења обуке, па све до спровођења јавних тендера, склапања уговора и поверавања послова искључиво појединим фирмама).

На крају, најумеренији испитаници су навели да је још увек кратак рок за давање неких прецизнијих оцена када је у питању примена Закона, али да је стање за сада задовољавајуће. Као разлог зашто би требало сачекати са оценама, они наводе и текући процес измена и допуна Закона. У питању је област правног регулисања која је нова и за полицију и за приватно обезбеђење, тако да се оба сектора још полако навикавају на новине. Оно што је позитивно јесте да је Закон усвојен, да је почео да се примењује, што би требало да доведе и до тога да грађани полако почну да имају више поверења у ПО.

3. Које бисте кључне проблеме идентификовали у том процесу?

Један од кључних проблема, које је изнела већина испитаника, јесу организациони и стручни проблеми с радом полиције. Наиме, испитаници сматрају да је постојећа организација рада у ППУ, по којој је предвиђено да једно лице у оквиру Одељења полиције у ППУ ради на пословима примене и надзора Закона о ПО, није одговарајућа с обзиром на обим посла. При томе, испитаници су посебно истакли превелик обим посла у погледу подношења захтева за лиценце у периоду с краја 2016. и током почетка 2017. године (при чему је у појединим већим ППУ такав обим посла био и до средине, па чак и краја 2017. године). Један испитаник је чак навео да је у овом периоду било подношено чак 30 захтева на дан. Просечан број подношења захтева за лиценцирање физичких лица кретао се од неколико стотина (у највећем броју случајева око 500) до чак неколико хиљада (при чему се посебно имају у виду велике ППУ као што су Београд и Нови Сад). Такође, испитаници су навели да су полицији додате нове надлежности Законом о ПО, поред нових предвиђених Законом о полицији, и да је због тога за

осам сати радног времена у наведеном периоду било врло тешко придржавати се свих Законских надлежности.

Када је у питању проблематика са организационим делом и повећаним обимом посла, решење је нађено у организовању испомоћи од стране колега из других линија рада (првенствено из Одељења полиције, односно других одсека), а нарочито линије рада везане за праћење рада навијача и проблема с хулиганизмом на спортским приредбама, нарушавање јавног реда и мира и др. Ово је нарочито занимљиво, с обзиром да су лица која сада раде на пословима праћења рада приватног обезбеђења претходно радила на овим пословима, што (додатно) потврђује став да су полиција и ПО углавном најинтензивније сарађивали на пословима обезбеђења јавних скупова и спортских приредби.

Као решење за наведене проблеме, испитаници су сматрали да би било добро систематизовати бар два радна места по ППУ за наведене послове. Други су сматрали да целокупну организацију треба додатно децентрализовати у смисли да у свакој полицијској станици (ПС) буде један официр полиције који би радио на овим пословима. Ово је нарочито истакнуто будући да је у периоду интензивног подношења захтева за лиценцама, овлашћеним полицијским службеницима остајало јако мало времена за вршење надзора на терену. Поједини испитаници су као могући модел организације навели пример организације саобраћајне полиције, у којој су послови надзора издвојени у оквиру рада ужих организационих јединица у оквиру Одељења саобраћајне полиције. Неки су чак сматрали да ове послове треба да раде организационе јединице ван Одељења полиције у оквиру ППУ.

Када је реч о пословима надзора, поједини испитаници су изнели и замерке у погледу потребног нивоа стручности полицијских службеника који раде на овим пословима. С тим у вези, они су навели да на овим пословима (нарочито када је у питању поступак надзора) треба да раде искључиво лица са завршеним правним факултетом. Поједини испитаници, иако сматрају похвалним организовање састанака у седишту МУП-а о свим питањима примене Закона, не мисле да је то довољно за адекватно обављање послова у пракси. Због тога сматрају да би било неопходно организовати и одређене видове обуке за полицијске службенике који раде на тим пословима на нивоу ППУ. Овде су нарочито истакли питање обуке у погледу надзора техничке заштите, за које испитаници сматрају да полицијски службеници имају мало знања.

Другу групу проблема коју су испитаници издвојили вазани су за непознавање законских одредби од стране физичких и правних лица и предузетника, као и одређених фирми које су

имале организовану самозаштиту. Наиме, испитаници су истакли да су у пракси, приликом контаката са физичким лицима и представницима правних лица уочавали да они уопште нису били упознати са одредбама Закона о ПО. То се видело из тога што су фирме долазиле у полицију са бројним питањима, за које испитаници сматрају да их не би било „само да су добро прочитали Закон и пратеће подзаконске акте“. Било је и доста случајева да се подносила непотпуна документација, због чега су појединци често враћани са захтевом за допуну захтева. Иако су чести телефонски позиви и долазак лица у полицију били додатно оптерећујући за испитанике, они су навели да су свима уредно излазили у сусрет и одговарали на сва питања. Оно што је додатно уочено као проблем када је питању рад фирми за ПО јесте да доста њих, а нарочито мале фирме, нису имале запосленог правника. Овај проблем је нарочито апострофиран од испитаника из мањих ППУ, на чијем подручју раде фирме са неколико десетина до 100 радника приватног обезбеђења, а које нису имале правника, и које су, по њиховим речима, доста неозбиљно схватиле цео поступак спровођења обука, а онда и лиценцирања.

Посебан проблем представљају јавна предузећа и установе и привредна друштва која имају организовану самозаштиту. Поједина од њих нису била уопште информисана о почетку примене Закона све док се није кренуло у надзор. Они који су и чули за Закон о ПО, сматрали су да се тај закон на њих не примењује. Поједини који су и знали да се Закон на њих примењује доста су површно тумачили његове одредбе. Испитаници су своје ставове аргументовали наводећи бројне и „мучне“ разговоре са њиховим правницима, за које сматрају да, иако су правници, немају довољно знања из области безбедности да би могли да тумаче Закон на прави начин. Осим пар испитаника који су изјавили да су задовољни досадашњим процесом примене Закона на подручју њихове надлежности, велика већина је изјавила да још увек постоје фирме које се нису лиценцирале, као и привредна друштва која се нису лиценцирала за самозаштитну делатност. Те фирме су у почетку примене на Закон гледале као на намет у погледу финансијских издатака и због тога су желеле да избегну његову примену. Као оправдање за ово, испитаници су навели да примена Закона није била довољно медијски пропраћена да би са њим могли да се упознају и пружаоци услуга безбедности, али и потенцијални клијенти. Посебно је напоменуто да би одређеним медијским кампањама требало упознати јединице локалне самоуправе о одредбама Закона, нарочито због оног дела њихових надлежности која се тичу доношења локалних одлука о раду угоститељских објеката и ноћних клубова, који би требало (а велика већина то не чини) да

ангажују лиценциране службенике приватног обезбеђења. Ово је нарочито битно с обзиром на изражену безбедносну проблематику нарушавања јавног реда и мира у тим објектима.

Трећа група проблема идентификована од стране већине испитаника јесу поједине законске одредбе, које су пре свега биле нејасне и доводиле до различитог тумачења, како од стране полиције, тако и од ПО. По њиховом мишљењу, Закон је сувише уопштено уредио поједина питања, у неким је остао недоречен, док је у неким био у колизији са другим законима. То је доводило до тога да су се испитаници често обраћали својим колегама из других ППУ, као и Управи полиције у Београду, за изворно тумачење, чију помоћ и сарадњу посебно похваљују. Како је примена Закона одмицала, тако је та сарадња била боља.

Испитаници су посебно истакли и неадекватну уређеност појединих питања у Закону која су у пракси доводила до проблема, како у ПО, тако и у полицији. Као примере за то, испитаници су навели: проблеме редарске службе у спортским такмичењима нижег ранга (мали клубови немају новчаних средстава да ангажују ПО), питање лекарских уверења, питање контроле и надзора (Закон о инспекцијском надзору, Закон о прекршајима, Закон о управном поступку) Контролних центара, питање минималног броја лиценцираних радника као услова да се фирма лиценцира, достављање полицији уговора закључених са клијентима, питање стручне спреме као услова за добијање лиценце, казнене одредбе (Закон није предвидео прекршајне санкције за физичка лица која раде без лиценци), видео-надзор (техничка заштита још увек не функционише у пракси онако како би требало). Након надзора у појединим ППУ је примећено да је било фирми које нису имале лиценце за послове техничке заштите, као и да нису испуњавале минималне стандарде пословања у овој области.

Неколицина испитаника сматра да је обука која је спровођена од стране појединих центара за обуку била у најмању руку незадовољавајућа. То се манифестовало и на стручним испитима, на којима су поједини кандидати падали чак и по неколико пута. Наведен је чак и пример једног центра за обуку, који је за 5.000-6.000 динара давао потврде кандидатима без и једног одржаног часа обуке. Оваквим поступцима, сматрају испитаници, нису постављене добре основе устројавања система ПО. Због тога је неопходно мењати Закон у овом погледу, у смислу ригорозније контроле центара који врше обуку. Поједини испитаници су навели да би основну обуку, а нарочито специјалистичку обуку (о којој у Закону и пратећим подзаконским актима нема ни речи), требало поверити релевантним, респектабилним државним високошколским установама.

Када су у питању услови за стицање лиценци за физичка лица, поједини испитаници су истакли да је Закон пропустио или превидео могућност да лица која су завршила средње стручне школе са профилом техничар обезбеђења (или слично), не морају да пролазе процес обуке. Овај профил средње стручне спреме имају средње правно-биротехничке школе. Испитаници сматрају да треба размотрити могућност да та лица буду у потпуности ослобођена похађања обуке или да им обука буде скраћена (у смислу појединих тематских целина предвиђених предметним правилником). На овај начин би се надокнадио неопходан број радне снаге на тржишту рада, с обзиром на то да је већи број испитаника навео да је у сектору ПО велика флукуација радне снаге и да је некад тешко наћи раднике који су прошли обуку и добили лиценцу. Овако би се смањило и време неопходно за добијање радника који има лиценцу.

Кад су у питању законске одредбе везане за то да бивши радници МУП-а, војске и служби безбедности не морају да пролазе основну обуку, готово сви испитаници подржавају овакво решење. Међутим, пар испитаника је навело да би и за та лица требало да постоји бар нека скраћена обука, будући да има и оних, како испитаници истичу, који су кроз полицију прошли „туристички“.

Следећи проблем који се у пракси појавио било је питање релевантних здравствених установа које би требало да дају уверења о психофизичкој способности лица. Наиме, министар здравља није донео предметни правилник у којем би биле одређене релевантне здравствене установе у којима би се вршили прегледи. То је у пракси довело до тога да су готово сви домови здравља могли да врше ове прегледе (полиција не улази у валидност тих потврда). Један испитаник је навео пример да је лице добило уверење о психофизичкој способности, а онда је оперативном (безбедносном) провером утврђено да је наркоман. Што се тиче безбедносних провера, оне су вршене у складу са Законом о оружју и муницији. Поједина физичка и правна лица су због тога тумачила Закон на тај начин што су сматрали да за стицање лиценце за обављање послова без оружја не треба да се пролази безбедносна провера. Нарочито интересантно је било то да су, када је у питању подношење потврда о реализованој обуци за употребу ватреног оружја, поједина лица доносила потврде из војног одсека да су војни рок служили са оружјем. Ово је нарочито проблематично према мишљењу неколицине испитаника, будући да су то углавном биле старије особе.

Испитаници из условно речено малих ППУ су посебно истакли да је појединим фирмама било тешко да спроводе обуку за своје раднике због тога што су понеки центри за обуку били у

другим градовима. То је проузроковало увећање трошкова у погледу превоза људи, као и целокупне логистике. Питање великих трошкова које је фирмама наметнуо Закон такође је идентификовано као један од проблема. Због тога испитаници сматрају да поједине мање фирме нису успеле да се лиценцирају и да су престале са радом. Све је то додатно усложњавало посао одговорним лицима у фирмама. Илуструјући речено, испитаници су навели пример да ако мала фирма хоће да има контролни центар, а нема довољно људи, мора да ангажује оператера и два лица за интервенцију. Агажовање тих лица од стране друге фирме често није исплативо. Са друге стране, искуства других испитаника су била управо супротна. Наиме, поједине мале фирме (10–15 запослених) које су успеле да испуне све финансијске намете, опстале су због дугогодишње традиције и сарадње са корисницима услуга.

Такође, неколико испитаника навело је да је фирмама био проблем пререгистрација у АПР-у, нарочито када је у питању техничко обезбеђење. Ови проблеми су били иманентни фирмама чија делатност није била само пружање услуга приватног обезбеђења, већ и послови чишћења и одржавања хигијене у стамбеним и пословним обејктима, портирски послови и сл.

Посебан проблем који је истакла већина испитаника јесу изузетно ниске цене радног сата у сектору ПО. Због тога су поједине фирме готово на дневном нивоу остајале без радника. На тржишту је било врло тешко наћи лиценцираног радника, што се даље одражавало на њихово пословање. Веома често радници нису били ни осигурани од стране фирми, што је поред ниских зарада био додатни мотив за напуштање посла. У пракси су због тога на овим пословима претежно радила старија лица која су остала без посла у претходним процесима приватизације, пензионери и сл.

Раније наведена необавештеност о појединим одредбама Закона доводила је до тога да су против фирми подношене прекршајне пријаве. Упркос томе, поједини испитаници су навели да нису били задовољни казненом политиком од стране прекршајних судова (за које такође сматрају да нису адекватно тумачили одредбе Закона).

4. Како бисте оценили досадашње процесе обуке и лиценцирања службеника приватног обезбеђења и агенција?

Приликом одговора на ово питање, испитаници су се посебно изјашњавали у погледу појединих питања везаних за обуку, а онда и процес лиценцирања. По питању обуке, испитаници

су изнели низ питања за које сматрају да их је неопходно решити. Првенствено, општа оцена готово половине испитаника, када је у питању реализација обуке од стране центара за обуке, јесте да је она добра. Са друге стране, нешто више од половине испитаника сматра да је обука лоше спровођена и да је свакако требало да буде боља и свеобухватнија. Ови испитаници су посебно истакли да сматрају како је целокупан процес више водио рачуна о квантитету, а не и квалитету (што је по њима требало да буде циљ). Неколицина испитаника је чак изнела и процену да чак 70–80% службеника приватног обезбеђења није обучено како треба и не знају шта треба да раде у одређеним ситуацијама.

Једна од првих ствари коју су испитаници истакли били су Центри за обуку, којих је у просеку било два-три на подручју већине ППУ. На додатно питање да ли су ишли у надзор центара за обуку, готово половина се изјаснила да јесте, док друга половина није (аргументујући то недостатком времена с обзиром на велики број подношених захтева за издавање лиценци у једном периоду). Од оних испитаника који су ишли у надзор, велика већина је изјавила да је све било у реду и да нису утврђене никакве неправилности. Међутим, није био занемарљив ни број оних који су уочили одређене неправилности. Неколицина испитаника је изнела мишљење да је неопходно додатно контролисати центре за обуку (један испитаник је дао чак и предлог да се аналогно новим изменама у погледу надзора техничког прегледа возила, предвиди и виде-надзор часова обуке како би се спречиле евентуалне малверзације). Када је у питању начин реализације обуке, овде ћемо поново истаћи ставове појединих испитаника који су навели пример једног центра за обуку што је за 5.000-6.000 динара давао потврде кандидатима без и једног одржаног часа обуке. Оваквим поступцима, сматрају испитаници, нису постављене добре основе неопходне за устројавање система ПО.

Следећа битна ствар на коју су указали испитаници јесте профил предавача, односно њихова компетенција. Наиме, предавачи у центрима за обуку углавном су били бивши (пензионисани) радници МУП-а. Иако испитаници сматрају да бивши радници МУП-а поседују огромно знање и искуство (а и формално испуњавају законске услове), остаје питање њихових педагошких способности да то знање пренесу кандидатима. Због тога сматрају да је селекцију кадрова који ће вршити обуку неопходно другачије уредити у односу на постојеће стање. С обзиром на став МУП-а да активни припадници полиције не могу бити предавачи и да би то довело до сукоба интереса, поједини испитаници су поставили питање зашто је онда та могућност дата активним припадницима војске и служби безбедности.

Када је у питању обука, велика већина испитаника је као значајан пропуст Закона навела и то да нису предвиђене додатне (специјалистичке) обуке (нарочито као један од услова за обнављање лиценци). Као разлога за то испитаници наводе да основна обука коју пролазе службеници обезбеђења није довољна за обављање појединих послова. Као прво, иста обука не може бити одговарајућа када су у питању руководећа и извршилачка радна места. Даље, испитаници су мишљења да редари на спортским приредбама треба да прођу посебну обуку (при чему је, као једна од наставних јединца, посебно истакнута психологија масе). Следећа област за коју су изнети ставови у погледу специјалистичке обуке јесте обезбеђење пратње новца. Неколицина испитаника чак сматра да полиција активно треба да се укључи у ову обуку. Још једна од области за специјалистичку обуку јесте и обезбеђење критичне инфраструктуре (при чему су истакнуте специфичности у погледу појединих објеката – хидроенергетски системи, системи за снабдевање водом, аеродроми и сл.).

Добро спроведена обука је посебно неопходна имајући у виду овлашћења која службеници обезбеђења имају, а нарочито могућност употребе средства принуде. Када је у питању употреба средстава принуде, испитаници су изнели податке да су службеници обезбеђења у малом броју употребљавали средстава принуде (што се види из готово занемарљивог броја поднетих извештаја о употреби средстава принуде). Узимајући у обзир безбедносну проблематику на терену, испитаници сматрају да се службеници обезбеђења устручавају да употребе средства принуде и то управо због тога што нису довољно добро обучени. Такође, истакнуто је да је кроз надзор уочено да неки службеници обезбеђења нису довољно добро обучени или да не примењују стечена знања. Посебан проблем је што их послодавци на то не подстичу, као што се и не труде да одржавају и унапређују ниво знања и вештина својих радника.

Када је у питању додатна обука организована од стране послодавца, испитаници из појединих ППУ изнели су позитивне примере, у виду периодичних обука што су организоване углавном из области употребе средстава принуде и ППЗ.

Испитаници који су изнели афирмативне ставове у погледу реализованих обука од стране појединих центара аргументовали су то великим процентом кандидата који су положили стручни испит. Према њиховом мишљењу, то је одлучујући показатељ добро спроведене обуке. Као додатни аргумент испитаници су изнели и податак да је проценат оних који нису положили стручни испит био око 5% од укупног броја изашлих, што је и више него задовољавајуће.

Поједини испитаници који су раније споменули да су фирме на подручју њихових ППУ касно започеле процес примене Закона (крајем 2016. и почетком 2017. године), па самим тим и процес реализације обуке, сматрају да се са процесом обуке журило како би се што пре добио радник који може да ради. Због тога су поједини центри у том периоду, исто као и полиција, морали да уложе додатне напоре како би успели да спроведу обуку за све пријављене кандидате.

Што се тиче правног оквира у делу који се тиче да стручни испит спроводи МУП, односно одредби да МУП даје последњу реч по питању обучености кадидата који су претходно прошли обуку, то испитаници сматрају позитивним. Узимајући у обзир искуства појединих европских држава у којима то раде одређена струковна удружења из области приватног обезбеђења, привредне коморе и сл., испитаници ипак сматрају да је решење у нашем Закону боље, узимајући у обзир дугогодишње непостојање регулисања ове области системским законом, као и пратећу безбедносну проблематику везану за сектор ПО у целини. Што се тиче комисија за полагање стручних испита које су формиране од стране МУП-а, велика већина се слаже да су у питању компетентни људи и да су полагања реализована коректно. Неколицина испитаника је изјавила да су, узимајући у обзир уочене неправилности у раду службеника на терену приликом спровођења надзора, комисије очигледно биле мало флексибилније.

Неколицина испитаника су сматрали да је обуку требало уредити Законом, а не подзаконским актом, како је то сада предвиђено. Сама та чињеница говори о томе колико су доносиоци Закона сматрали обуку значајном компонентом у процесу устројавања система ПО. Посебно су изнете замекре по питању одсуства додатне и специјалистичке обуке за поједине лиценце.

Даље, један од кључних проблема у пракси било је то што су се различито тумачиле одредбе Закона у делу о томе ко треба да сноси трошкове обуке, радник или фирма у којој је радник запослен. Такође, Законом је предвиђено да ће предметним подзаконским актом бити уређено питање висине цене обуке. МУП то није урадио. То је даље доводило до тога да су фирме које су плаћале обуку својим радницима на различите начине везивале раднике да раде за њих одређено време (тзв. уговорима о лојалности) или да у ратама врате новац који је „у њих уложен“.

На крају, испитаницима је постављено питање да ли сматрају адекватном одредбу Закона која предвиђа да бивши радници МУП-а, војске, служби безбедности и надлежних органа за извршење кривичних санкција не морају да пролазе обуку. Већина испитаника мисли да је ово

решење адекватно, сматрајући да су радници МУП-а у потпуности обучени за те послове. Међутим, неколицина испитаника изнела је сумњу у то колико су нпр. поједини бивши припадници војске довољно оспособљени за вршење послова приватног обезбеђења. Такође, наводимо и раније изнето мишљење испитаника који сматрају да би и за бивше раднике МУП-а требало да постоји бар неки вид скраћене обуке (будући да су неки од њих у полицији били само „туристички“).

Лиценцирање. Поред раније поменутог организационог проблема везаног за број радних места у ППУ на овим пословима, као и тога да је у одређеном временском периоду био повећан обим посла због великог броја поднетих захтева за издавање лиценци, испитаници нису имали веће замерке на сам поступак/процес лиценцирања. С обзиром на велики број захтева/предмета, чија евиденција се поред папирне водила и у електронској форми, појединим испитаницима је јако мало времена остајало за друге послове (нарочито за спровођење надзора). Поступак лиценцирања, иако полако јењава, и даље траје. Процене су испитаника да ће се сигурно још неких 5.000–10.000 људи лиценцирати за послове приватног обезбеђења. Испитаници су посебно истакли да су свим физичким и правним лицима излазили у сусрет што се тиче давања информација о њиховим обавезама, с обзиром на поједине нејасноће у Закону.

Велики број лиценцираних (око 33.000) је по неким испитаницима показатељ да је поступак лиценцирања успео, а циљ Закона остварен. Поред огромног личног доприноса, испитаници су навели и одличну сарадњу са руководиоцима из Управе полиције и надлежним Одељењем. Њихова помоћ је нарочито била значајна у оним почетним фазама лиценцирања, где су одређеним инструктивним актима решавани текући проблем, непознанице и нејасноће. Неки сматрају да је у томе знатан допринос дала и Привредна комора својим медијским активностима, организовањем саветовања, семинара, округлих столова, на којим су се привреда и субјекти из области ПО упознавали са својим правима и обавезама предвиђеним Законом о ПО. Са друге стране, није био мали број испитаника који су сматрали да је Привредна комора била пасивна, као и да је њена улога требало да буде много значајнија. По њима, Привредна комора и надлежно струковно удружење нису у довољној мери упознали своје чланове са одредбама Закона, а то се најбоље види из оних случајева када су се они обраћали Полицији за све нејасноће и недоумице везане за примену Закона. Због тога сматрају да је била неопходна већа и боља медијска кампања. Један испитаник је навео случај да се једна фирма за пружање услуга приватног

обезбеђења рекламирала у медијима како има лиценцу, иако је тек поднела захтев за издавање лиценце.

Поједини испитаници који су похвалили велики број лиценцираних службеника обезбеђења истакли су да је приметан повећан број фирми које су враћале легитимације својих радника. У разговору са њима, али и непосредно са службеницима, као главни разлози давања отказа били су ниска примања и бољи услови рада на другим радним местима. Било је и случајева да су лица само због неколико хиљада динара разлике у плати прелазила на друга радна места. Посебно су били истакнути случајеви да су појединци одлазили у земље Западне Европе (Немачка, Аустрија). Ова повећана флукуација радне снаге је нарочито представљала проблем малим фирмама, које су тешко успевале да надокнаде мањак радне снаге (пошто и на тржишту није било лица са лиценцама) и успоставе оптималне услове пословања. Било је случајева да радници нису враћали легитимације када су давали отказе у фирмама, као и да су са тим легитимацијама желели да раде у другим фирмама, или чак самостално. Поједини испитаници су навели пример да су појединци са легитимацијом покушали да раде ван радног времена у ноћним клубовима. Појединци су сматрали да је легитимација њихово власништво (а не фирме у којој су запослени). Лиценца је у власништву радника, али она не вреди и лице не може обављати послове ПО уколико нема легитимацију. Лиценца је основ да може да ради, али не може да ради без легитимације. Упркос овим проблемима, доста испитаника сматра да је дошло до повећања броја фирми (а самим тим и људи у сектору ПО) у односу на период раније, као и да ће се тај тренд наставити.

На додатно питање о томе где је највише било радника који су радили без лиценце, испитаници су навели да су то ноћни клубови, одређени објекти који се налазе ван насељених места, као и у области техничке заштите. Што се тиче обезбеђења у ноћним клубовима, посебно је проблематичан рад полиције. У пракси, ретко који ноћни клуб има лиценциране службенике обезбеђења. Обично лица која раде на улазима тих клубова, при чему забрањују или дозвољавају улаз у објекат (што су дефакто послови приватног обезбеђења), када дође полиција, легитимишу се као посетиоци клубова а не радници обезбеђења. Поједини испитаници су навели да с обзиром на изражену и сложену безбедносну проблематику у ноћним клубовима, поједине фирме и не желе да се баве тим пословима.

Када су у питању законски услови у погледу добијања лиценци, већина испитаника је навела да је, поред обуке, вршење безбедносних провера најважнија ствар, док су сви остали

услови техничког карактера. Ово је нарочито значајно када имамо у виду да су се у претходном периоду јављали случајеви да су поједина лица која су радила у ПО била из криминогене средине или су са њима имали одређене везе. Међутим, истакнуто је да и даље има простора за понављање таквих случајева, будући да није предвиђено да се безбедносне провере раде и за власнике фирми, већ само за одговорна лица. У пракси се због тога, према мишљењу поједних испитаника, може јавити ситуација да власник фирме узме одговорно лице које је „чисто“, при чему неће бити проблема да фирма лиценцира и послује.

Општи је утисак већине испитаника да су безбедносне провере вршене квалитетно, професионално. Једина отежавајућа околност је била то што је у „ударном“ периоду било тешко испоштовати законске рокове за доношење решења, а уједно и квалитетно спровести проверу. Због тога су поједини испитаници као решење навели да можда треба размислити о повећању рока за решавање по захтевима. У пракси је то превазилажено тако што су доношени закључци о прекиду поступка.

Следећа битна ствар када се ради безбедносна провера, јесте да се она ради у складу са Законом о оружју и муницији. Будући да је у међувремену, тачније 2016. Године, усвојен Закон о полицији у којем се по први пут наводи шта безбедносна провера подразумева, као и то да се ради за кандидате за пријем у службу приватног обезбеђења, у пракси се појавило питање који Закон примењивати. Посебно је наведено да се провера радила само за то лице, а не и за сроднике у првом колелу, као за припаднике полиције, што сматрају за дискриминацију. Било је и испитаника који су сматрали да је то коректно и да ипак за полицијске послове безбедносна провера треба да буде шира. Како безбедносна провера у великој мери зависи од дискреционе оцене, поједини испитаници су сматрали да је било неопходно Законом о ПО прецизно уредити питање безбедносних провера, као и то који прекршаји и кривична дела представљају сметњу да неко добије лиценцу. Један од испитаника је навео да је хипотетички могуће да лице због неке галаме или неплаћања алиментације жени не прође безбедносну проверу, а да, рецимо, лице које је починило нека кривична дела из области привредног криминала прође.

Кад је у питању проценат одбијених захтева за издавање лиценце због негативне безбедносне провере, готово сви испитаници су навели да тај број није прелазео 5% од укупног броја поднетих захтева. Према њиховом мишљењу, онај ко је знао да постоје безбедносне сметње, није ни подносио захтев.

Када је у питању стручна спрема као услов за добијање лиценци, испитаници су изнели неколико мишљења. Прво јесте да је неадекватно законско решење по којем је и за одговорно лице (руководиоца) и за службеника обезбеђења предвиђен исти ниво образовања, а то је средња стручна спрема. Аналогно полицији и недавно усвојеном концепту каријерног развоја, поједини испитаници су сматрали да је то питање требало другачије уредити, с обзиром на то да руководиоци дефинитивно морају имати шира и већа знања од службеника обезбеђења који раде на извршилачким радним местима. Супротно овом мишљењу, поједини испитаници су ипак већи значај придавали искуству у пракси, а као разлог за то су наводили позитивне примере својих бивших колега (сада пензионера) који су руководиоци у појединим фирмама и са којима је успостављена одлична сарадња. Неколико испитаника је то рекло и о бившим припадницима служби безбедности и војске.

Један од додатних проблема у пракси приликом процеса лиценцирања настао је када је лице које је имало лиценцу за вршење основних послова обезбеђења без оружја желело да добије и лиценцу за вршење специјалистичких послова обезбеђења са оружјем. Проблем је настајао због тога што, када се поднесе захтев организационој јединици надлежној за управне послове (у вези издавања оружја и муниције), поново се траже сви подаци и поново се ради безбедносна провера. Са аспекта рада ове организационе јединице, они поступају у складу са Законом о оружју и муницији. Због тога би било неопходно усагласити одредбе ова два закона, како се службеници обезбеђења који већ имају лиценцу не би излагали додатним трошковима и непотребно губили време.

Када је у питању услов везан за ниво стручне спреме ради стицања лиценце, у пракси је било случајева да су захтеви одбијани зато што лица нису имала завршену средњу школу. Подсећамо, Законом је предвиђено да лице мора да има најмање средњу стручну спрему. Поставља се питање како и зашто су лица завршавала обуку, губила време и непотребно се излагала трошковима. Будући да су поједини од њих већ радили као радници обезбеђења и да су организовано прошли обуку преко своје фирме, поставља се питање зашто су фирме, које су то биле у обавези да знају, то и допустиле. Додатни проблем је било то што су поједини испитаници приликом обрађивања поднетих захтева сумњали у аутентичност диплома. Када је од стране надлежног министарства просвете и образовања утврђено да су дипломе лажне, против лица су подношене одговарајуће пријаве. С обзиром на време неопходно да би надлежно министарство утврдило аутентичност дипломе, доношени су закључци о прекиду поступка.

Утврђивање психофизичке способности кандидата је такође један од услова за стицање лиценце. Како Министарство здравља није (не само благовремено, већ уопште) донело правилник о релевантним здравственим установама које треба да врше прегледе, у пракси се поставило питање ко ће вршити те послове. На крају, те прегледе су вршиле све здравствене установе (државне и приватне), а полицијским службеницима је остајало само да прихвате све што им лица донесу и приложе уз захтев. Када је у питању лекарско уверење о психофизичкој способности, Закон је наметнуо обавезу фирмама да сваку годину дана достављају та уверења полицији. Према мишљењу појединих испитаника, ово уопште није оправдано, нарочито што ствара додатне трошкове фирмама. Поред тога, полицији је остављена могућност да током надзора, уколико посумња да лице није психофизички способно за обављање послова, пошаље лице на ванредни лекарски преглед. То се и дешавало, по речима појединих испитаника, и појединим лицима су након спроведеног поступка одузимане лиценце.

Једно од посебних питања на које се осврнула већина испитаника било је лиценцирање правних лица и предузетника у виду самозаштитне делатности, при чему су биле доминантне две групе мишљења код испитаника. Прву групу чине они који сматрају да су се поједина предузећа уредно одазвала и лиценцирала своје некадашње раднике обезбеђења (или портуре, у зависности од систематизованог радног места). Ови испитаници сматрају и да су законске одредбе у погледу самозаштитне делатности коректне. Другу групу чине они који сматрају да је Закон морао бити прецизнији у том погледу. Поједини испитаници су посебно истакли да је тешко било, појединим јавним предузећима нарочито, објаснити да се Закон и на њих примењује. Због тога, у пракси и даље постоје поједина јавна предузећа која нису лиценцирала своју самозаштитну делатност. У појединим ППУ је због тога приоритет у раду било управо лиценцирање самозаштитне делатности.

Што се тиче полагања стручних испита, у пракси се оно није реализовало искључиво у Београду, већ су Комисије долазиле и у седишта ППУ. На тај начин, МУП је посебно излазио у сусрет ПО и на тај начин им смањио трошкове превоза.

Један испитаник је поставио питање да ли полицајац може да аплицира за лиценцу за приватно обезбеђење, што је једно од основних питања код могућности рада активних полицијских службеника ван радног времена у сектору ПО. О мишљењу испитаника по овом питању више ће бити речи у оквиру анализе одговора испитаника на следеће питања. Питање међусобних односа Полиције и ПО неминовно захтева и давање одговора на питање о

могућности преласка службеника из једног сектора у други, разлога за тако нешто, реалним могућностима да не дође до злоупотреба, заинтересованости службеника за то, као и правног оквира који би све претходно регулисао.

5. Да ли сматрате да су Законска овлашћења полиције по питању контроле и надзора агенција и службеника приватног обезбеђења адекватна?

На почетку, пре давања одговора на ово питање, испитаници су споменули да контролу службеника приватног обезбеђења може да врши сваки полицијски службеник (овлашћено службено лице). То се пре свега огледа у могућности да га у одређеним, оправданим ситуацијама легитимише, сачини службену белешку о евентуалним уоченим неправилностима и ту службену белешку достави овлашћеним полицијским службеницима у Одељењу полиције своје ППУ. На основу те белешке, овлашћени полицијски службеник одлучује о даљим мерама и радњама које ће се евентуално предузимати. Поједини испитаници су наводили да су те белешке ретко када добијали, као и да су се првенствено односиле на употребу средстава принуде приликом нарушавања јавног реда и мира у одређеним објектима. У тим случајевима је опет дошао до изражаја раније наведен проблем – да је јако тешко доказиво да је поједино лице службеник обезбеђења у нпр. ноћном клубу, зато што се он полицији не легитимише тако. Било је случајева и да су лица радила, имала лиценцу, али не и легитимацију (опет раније наведен проблем да лице може да примењује овлашћења искључиво као радник агенције за приватно обезбеђење, од које и добија легитимацију).

Са друге стране, надзор агенција и службеника обезбеђења могу да врше искључиво овлашћени полицијски службеници, односно они који су по систематизацији одређени за те послове у ППУ, односно у Управи полиције.

Код одговора на ово питање можемо уочити две групе мишљења. Прву групу чине испитаници који сматрају да су овлашћења полиције утврђена Законом о ПО у потпуности адекватна, коректна, као и да полиција дефинитивно треба да буде државни орган примарно задужен за контролу и надзор ПО. Овакав став се образлаже широким овлашћењима службеника ПО (која су готово идентична полицијским), а нарочито могућношћу употребе средстава принуде. Напомињу да је у почетку било одређених нејасноћа везаних за тумачење појединих

одредаба Закона, али да су сва питања решавана у кратком року и то у координацији са колегама из Управе полиције.

Такође, испитаници су поново изнели већ раније наведен став према неопходности повећања броја полицијских службеника који ће радити на овим пословима. То је нарочито било изражено када је био повећан број подношених захтева за издавање лиценци, што је аутоматски остављало мањак времена за контролу и надзор.

Било је и оних испитаника који су сматрали да полиција не треба да се бави надзором или, ако већ мора, да се искључиво за послове надзора формира посебна инспекцијска служба у оквиру МУП-а или Управе полиције. Као добар пример из компаративне праксе наведен је пример Републике Хрватске, у којој у оквиру МУП-а постоји Инспекторат који је надлежан за вршење надзора сектора приватног обезбеђења. При томе, те послове би требало да раде искључиво лица која су завршила правни факултет. Појединци су чак изнели став да би, аналогно колегама који раде са малолетницима и у насиљу у породици, било добро да су и овлашћени полицијски службеници прошли обуку када је у питању област ПО. Као додатни разлог зашто полиција не би требало да ради ове послове, истакнуто је да је перцепција грађана када је у питању униформисана полиција таква, да кад год се иде у надзор, људи одмах мисле да постоји одређен проблем.

Поједини испитаници су сматрали да је била неопходна боља сарадња и координација са осталим инспекцијским државним органима, при чему посебно мисле на Инспекцију рада, Пореску управу, али и тужилаштво и судове. Поједине фирме користе могућност да своје запослене не осигуравају у пуном обиму, као и то да ангажовањем пензионера плаћају мање намете држави. Ово свакако није добро, из више разлога који се намећу сами по себи, и то је нешто што Полиција не може да контролише. Због тога испитаници сматрају да би само заједничко, синергијско деловање ових органа могло и мора да доведе до устројавања система ПО на прави начин. На тај начин директно се утиче и на сузбијање раније споменуте нелојалне конкуренције.

Другу групу чине испитаници чије је мишљење да закон није у довољној мери уредио питање контроле и надзора, нарочито због тога што су изостајале поједине казнене одредбе, а самим тим и немогућност санкционисања уочених неправилности у пракси. Такође, што се тиче самог поступка надзора, испитаници сматрају да он Законом није уређен до краја и да није давао довољно могућности за адекватну контролу.

Поједини испитаници, који сматрају да су полицијска овлашћења чак и преширока, сматрају да Полиција залази у надлежности других државних органа (првенствено Инспекције рада). При томе је као пример наведена законска одредба о обавезама достављања полицији уговора закључених са клијентима. Због тога су појединци поновили раније изречено, а то је да саме агенције треба више да се укључе у контролу својих радника. Ту је наведен пример сумње око тога да ли је службеник психофизички способан. Поједини испитаници су навели да су се у пракси јавила различита тумачења одредбе Закона у којој овлашћени полицијски службеник контролише психофизичку способност лица. Закон је ту требало да буде прецизнији. Интерес је послодавца да има психофизички способног радника. У крајњој линији, послодавац је тај који ће имати највише штете уколико клијент није задовољан радником.

Када је у питању покретање надзора, неколицина испитаника је навела да је надзор инициран од стране грађана, колега из других линија рада и самоиницијативно. Што се тиче времена неопходног за спровођење надзора, већина испитаника је навела да се није одмах с почетком примене Закона кренуло са надзором, већ је фирмама омогућено да се прво лиценцирају, имајући у виду да су поједине касниле са тим. Такође, испитаници су навели да су неопходно време за спровођење надзора имали тек кад је прошао „ударни“ период, почетком 2017. године.

Што се тиче резултата спроведених надзора, испитаници су имали различита искуства. Једни нису утврдили било какве пропусте у раду појединих агенција и њихових службеника. Међутим, овде је споменута раније наведена празнина у Закону која се тиче тога да ако би на терену било затечено лице које ради без лиценце, није било правног основа за његово прекршајно кажњавање. Постојала је само могућност да се кажњава лице које нема легитимацију, али не и оно које нема лиценцу. Када су у питању казнене одредбе, апсурдно је по одређеним испитаницима да се правном лицу које ангажује фирму без лиценце може изрећи забрана обављања одређене делатности. При томе, један од испитаника је навео хипотетичку ситуацију и поставио питање: Да ли ћемо забранити, рецимо, основној школи да изводи наставу зато што је ангажовало фирму без лиценце? Такође, током надзора утврђено је да на терену и даље има непријављених радника, при чему су се фирме правдале превеликим обимом посла а мањком радника са лиценцама на тржишту.

Како су контрола и надзор међу кључним питањима међусобних односа полиције и приватног обезбеђења, током интервјуа смо се осврнули и на питање постојања могућности да

полицијски службеници ван редовног радног времена раде као службеници приватног обезбеђења. Како ово питање није експлицитно регулисано нашим позитивним правом, поставили смо испитаницима питање шта они мисле, да ли полицијским службеницима треба дозволити да раде као службеници приватног обезбеђења или не, као и да објасне своје ставове.

Испитанике и њихове ставове можемо груписати у три целине и то: оне који су изричито за могућност да полицијским службеницима треба дозволити да ван редовног радног времена раде као службеници приватног обезбеђења, оне који су изричито против тога, и оне који су у начелу за, али да треба размотрити све аргументе „за“ и „против“ и на крају озбиљне јавне расправе то питање прецизно регулисати Законом о полицији.

Један од главних аргумената за дозвољавање полицијским службеницима да раде као службеници ПО јесте економски моменат, односно ниска примања полицијских службеника. На тај начин би се полицијским службеницима омогућио додатни извор прихода. Поједини испитаници сматрају да и сада у пракси има случајева да њихове колеге ван радног времена раде као радници приватног обезбеђења (углавном у ноћним клубовима). Због тога би било добро такве активности увести у легалне токове. Аргументујући своје ставове, испитаници су навели аналогију са лекарима који раде и у државним установама, али и у приватним. Везано за ово питање, испитаници су истакли да је пре почетка примене Закона о ПО спроведена интерна анкета унутар МУП-а да се види ко би био заинтересован да се пријави као предавач за вршење обука ПО (с обзиром на одредбу Закона којом и МУП може да спроводи обуку). На крају је заузет став да Полиција то не треба да ради. Због тога испитаници сматрају да ако већ полицијским службеницима није на овај начин омогућено да остваре додатне приходе, онда би им требало омогућити да раде у сектору ПО.

Друга група испитаника, која сматра да не треба дозволити полицијским службеницима да раде као службеници ПО, наводе да су у питању послови што доводе до сукоба интереса. Нарочито треба узети у обзир негативна искуства из ранијег периода. При томе, остављају могућност за такво ангажовање кад полицијски службеник оде у пензију. Околности у нашем друштву и држави још увек нису такве да не би било злоупотребе службеног у приватне сврхе. Поједини испитаници су сматрали да економски моменат треба уважити, али да изворе додатних прихода треба тражити у томе да се све ванредне интервенције полиције наплаћују.

Поједини испитаници сматрају да су ту кључна и питања као што су: сменски рад (како да лице буде психофизички способно за обављање полицијских послова ако ће у слободном

времену радити као службеник ПО), питање контроле, те могућности ангажовања припадника полиције од стране лица из криминогене средине. Будући да поједини полицијски службеници и сада раде у ноћним клубовима, постоји опасност да лице због већих примања на том месту запостави полицијске послове. На крају, испитаници су истакли да не треба заборавити да у Полицији ионако постоји мањак полицијских службеника и да се уз повећане напоре одржава процес рада.

Трећу групу испитаника можемо назвати умереним оптимистима кад је у питању рад полицијских службеника у ПО. Они сматрају да би требало наћи оптималан модел таквог ангажовања, узимајући у обзир искуства других држава, као и тренутне околности у нашој држави. Свакако да је економски моменат битан, али постављају и питање колики би то додатни извори прихода били у сектору ПО с обзиром на ниску цену радног сата. Као један од евентуалних модела, којим би се помирили аргументи претходне две групе, они наводе могућност ангажовања искучиво на обезбеђењу спортских приредби и ноћних клубова. То су они послови од којих неке агенције за приватно обезбеђење „беже“, а лица би на тим пословима била ангажована неколико сати, а не пуно радно време. Због свега наведеног, они сматрају да је неопходно добро сагледати све позитивне и негативне стране и на крају све прецизно законски уредити.

Са питањем ангажовања полицијских службеника у ПО повезано је и питање компетенција бивших полицијских службеника за рад у ПО. Због тога смо испитанике питали шта мисле о одредби у Закону о ПО којом је предвиђено да лице које има одговарајући степен и врсту стручног образовања и најмање три године радног искуства на пословима овлашћеног полицијског службеника не мора да пролази одговарајућу обуку. Велика већина испитаника сматра ову законску одредбу адекватном у потпуности. Неколицина испитаника је навела да су бивши радници полиције сада или власници агенција за приватно обезбеђење или руководиоци у њима и да те агенције послују како треба. Било је мишљења да треба отићи и корак даље када су у питању бивши радници полиције, па су неки навели да их треба ослободити и полагања појединих испита у оквиру стручног испита.

Неколицина испитаника сматра да би, у зависности од тога на који су начин и када лица отишла из полиције, требало размислити о одређеном, бар скраћеном виду обуке. Оно што је посебно истакнуто код ове одредбе Закона јесте то да су изједначени послови припадника полиције са пословима професионалних припадника Војске, безбедносно-обавештајним

пословима и пословима извршења кривичних и прекршајних санкција, за шта сматрају да нема неког оправданог разлога.

6. Које бисте кључне проблеме издвојили када је у питању рад агенција за приватно обезбеђење?

Већина испитаника је као један од главних проблема у раду агенција за приватно обезбеђење навела непознавање Закона о ПО, односно непознавање својих обавеза у складу са тим законом. Поједини испитаници су навели да и даље код појединих правних лица постоје одређене непознанице, иако је Закон у примени већ скоро две године. Као један од разлога за то испитаници су навели да поједине (мање) фирме нису имале запослене правнике, а често и запослени правници нису били компетентни за област приватне безбедности (неки су се први пут сусрели са овом материјом). Поједине мање фирме имају крајње скроман административан апарат, што је вероватно последица тежње за смањењем трошкова. С тим у вези, испитаници су као озбиљан предлог навели то да би свака фирма (била она велика или мала) требало својим правилником о систематизацији радних места да предвиди радно место за дипломираног правника. То је неопходно, како због матичног Закона о ПО, тако и због бројних других закона (радни и облигациони односи, доприноси и осигурање радника, безбедност и здравље на раду, пореске обавезе и сл.) које су фирме у обавези да примењују.

Један испитаник је чак изнео озбиљну примедбу на правнике у појединим јавним предузећима. Према његовим речима, квазиправници у тим предузећима упркос додатним појашњењима које су добијали од полиције, никако нису разумели специфичности проблематике приватне безбедности, а посебно то да њихови дугогодишњи радници у оквиру портирских служби морају да имају лиценце, будући да су то послови приватног обезбеђења. Није био занемарљив ни број одговорних лица у тим предузећима којима је тек након спроведеног надзора било јасно да се Закон о ПО односи и на њих.

Одређен број фирми је, нарочито у почетном периоду примене Закона, чекао да им Полиција својим превентивним надзором (значи без изрицања мера и подношења пријаве) укаже на одређене неправилности, као и на то како да се оне отклоне. Није био ни мали број оних фирми које су, по речима појединих испитаника, Полицију доживљавали као својеврсни информативни центар, тако да су за сваку ситницу, чак по више пута на дан, звали телефоном

или долазили лично у полицију. Поред свих својих других обавеза, испитаници су истакли да су свима излазили у сусрет, да нико није остајао без одговора и информације, као и то да су им давале прецизне смернице (које су за резултат имале то да када је спровођен надзор, нису утврђене никакве неправилности). Немали број испитаника је навео да је са појединим фирмама којима су након спроведеног надзора изречене одређене мере остварио одличну сарадњу и да су фирме у кратком року усаглашавале своје пословање са законским одредбама. Према њиховом мишењу, приметно је да је ПО имало жељу за добијањем информација, а можда чак и организовањем обуке од стране полиције.

Следећи значајан проблем на који је указала већина испитаника јесу изузетно ниске плате/зараде у сектору ПО, првенствено службеника обезбеђења на извршилачким радним местима. Иако је већина радника у овом сектору лиценцирана, има легитимације, што значи да је у систему социјалног, пензионог и здравственог осигурања, испитаници сматрају да и даље има спорадичних случајева да фирме ангажују лица и да се ради „на црно“. Појединим фирмама је финансијски моменат најважнија ставка у пословању, те због тога да би уштедели и опстали на тржишту, не раде у складу са законима. Томе у одређеној мери доприносе и велики намети од стране државе, па би требало размислити о смањивању тих намета, бар у периоду док се систем ПО не стабилизује и „стане на ноге“. Овде се нарочито мислило на велике трошкове око процеса лиценцирања, где је неколико испитаника истакло да су фирме имале проблема и приликом пререгистрације у АПР-у, нарочито када је у питању техничка заштита.

Наведени проблеми су даље довели до велике флукуације радне снаге. Наиме, радници због и минимално бољих услова рада и мало веће зараде прелазе у друге фирме, па и у друге секторе. У овом периоду, од кад је почела примена Закона, било је случајева да су поједини службеници обезбеђења променили и по неколико фирми. Посебан проблем настаје када у потпуности напусте сектор ПО, тако да на папиру велики број лиценцираних службеника у ствари не ради у пракси. Изнета је и процена да од укупног броја лиценцираних лица, не ради негде око 7.000–8.000 људи. Остајањем без радника, фирмама је било угрожено пословање и спровођење обавеза према клијентима, а на тржишту је било тешко наћи незапослено лице са лиценцом.

Када је у питању цена радног сата, поједини испитаници су навели да би било неопходно едуковати одговорна лица у јавним предузећима, надлежним министарствима, као и свим другим органима и организацијама које имају обавезе у складу са поступком јавних набавки, да је

приликом утврђивања услова за јавне набавке и предвиђених средстава потребно издвојити више средстава за услуге ПО. У пракси је обично супротна прича, на ПО се троши најмање средстава, а уговори се склапају са фирмама које су имале најнижу цену радног сата. У овом контексту је према речима појединих испитаника значајно приметити да склопљени уговори преко јавних набавки трају годину дана, што значи да је неизвесно да ли ће уговор бити продужен. Сталност тржишта је у одређеним ситуацијама била пресудна у погледу даљег функционисања појединих фирми.

Додатни проблем када су у питању јавне набавке јесу и питања нелојалне конкуренције, где су се на тендерима пријављивале фирме које нису имале лиценце и чије су цене радног сата биле испод минимума. Такође, према неколицини испитаника, изражена је сумња да су неке фирме добијале одређене послове због одређених политичких веза и контаката.

Следећи значајан проблем на који су указали испитаници јесте слаба обученост радника (према неким испитаницима нарочито је изражена приликом одржавања реда на спортским приредбама). То је по њима довело до тога да се у одређеним случајевима стиче утисак да се више брине о форми (томе да је неко правно или физико лице ангажовало лиценцирану фирму), али не и о суштини, односно о томе да се оствари безбедност. Радник има лиценцу, али је питање његовог ефективног доприноса остваривању безбедности. Искључива усмереност фирми на економску добит оставља мањак простора за посматрање „шире слике“ у погледу своје улоге и значаја у остваривању јавне и националне безбедности. Због тога је по њиховом мишљењу неопходно да фирме више контролишу своје раднике, као и да перманентно улажу у унапређење њихових знања и вештина.

Кад су у питању проблеми фирми, поједини испитаници су направили разлику између великих и, условно речено, малих фирми (испод 100 запослених). Према њиховим речима, велике фирме су прве ушле у процес спровођења обука и лиценцирања и оне послују коректно. Друга група испитаника је мишљења да су велике фирме „појеле“ мале, с обзиром на раније изречене проблеме. Томе је у нарочитој мери погодновало законско решење о минимуму од 10 радника неопходних да би фирма могла да се лиценцира.

У раду Контролних центара такође постоје одређени проблеми. Наиме, основна функција Контролних центара је благовремено реаговање на одређене појаве угрожавања као и информисање полиције о томе. Упркос томе, у пракси су полицију чешће обавештавали радници са терена. Друга ствар која је била проблематична јесте то што су поједине велике фирме имале

Контролни центар само у Београду, а не и на локалу. Малим фирмама је био проблем и да имају Контролни центар (где би им, у ствари, било потребно минимум 13 радника – 10 на терену, један оператер који би био у Контролном центру и бар двоје који би чинили интервентни тим).

На крају, издвојићемо још два проблема на која су указали испитаници. Први је везан за предлог да се фирмама дозволи да имају светлосну сигнализацију на својим колима, како би у случају интервенција или патрола били уочљиви од стране грађана. Други је у вези са већ раније споменутом проблематиком обезбеђења ноћних клубова, где фирме за приватно обезбеђење због великог ризика од повређивања својих радника не желе да се упуштају у те послове. Исти је случај и са спортским приредбама повећаног ризика.

7. Које су то кључне области у којима су до сада полиција и приватно обезбеђење сарађивали и како бисте оценили ту сарадњу?

Испитаници су у одговорима на ово питање били готово јединствени. Као кључне области у којима су до сада Полиција и приватно обезбеђење у пракси непосредно сарађивали наведени су обезбеђење јавних окупљања и посебно спортске приредбе, при чему је та сарадња оцењена као одлична или коректна. Неколико испитаника је поред ових области сарадње навело и дојављивање полицији о извршеним кривичним делима и прекршајима, размену информација (уступање записа са видео-надзора), док је свега један испитаник навео и обезбеђење објеката од посебног значаја.

Приликом образлагања својих ставова, испитаници су навели да се готово сви већи и безбедносно сложенији и ризичнији скупови обављају у сарадњи са редарском службом ангажованом од стране организатора скупа или спортске приредбе. Та сарадња се највише огледа у састанцима полиције, организатора скупа и руководиоца редарске службе, где се сви упознају са својим дужностима у складу са планом обезбеђења који на крају доноси полиција. У погледу бројности припадника полиције и редара у пракси је било различитих случајева, од тога да на скуповима са повећаним степеном ризика од нарушавања јавног реда и мира буде више припадника полиције, до оних са нижим степеном ризика, где је обично више редара. Испитаници наводе да су тенденције и тежња МУП-а да се иде ка томе да приликом обезбеђења ових скупова буде што мање полицијских службеника (а да уколико полиција и буде ангажована, то и наплати). Поједини од њих су истакли да би било добро уредити (законима и подзаконским

актима) облике сарадње у овим случајевима, при чему би се уједначила пракса у свим ППУ. Један од проблема који је пар испитаника навело јесте да је немогућност самосталног регулисања саобраћаја од стране службеника приватног обезбеђења у знатној мери отежало обезбеђивање већих манифестација као што су масовни концерти, бицикличке или ауто трке.

8. Да ли сматрате да постоје области у којима је могуће проширити сарадњу полиције и приватног обезбеђења и успоставити партнерске односе? Објасните свој став.

Пре него што су одговорили на ово питање, од испитаника је затражено да објасне шта по њиховом мишљењу представља сарадња а шта партнерство са ПО, да ли су то синоними или различити појмови, као и то који је доминантни облик односа тренутно заступљен у пракси. Мишљења испитаника су била прилично хетерогена по овом питању.

Поред оних који сматрају да су у питању синоними, да се ради о нијансама, али у суштини истим односима, могу се уочити условно речено три групе мишљења. Првој групи припадају испитаници за које је партнерство продубљени (виши) ниво сарадње између полиције и ПО, који се манифестује у више сфера. Поред постојеће сарадње, која се пре свега огледа у размени информација на терену (некадашњи концепт секторског рада полицијских службеника), заједничким активностима на обезбеђењу јавних скупова и спортских приредби (где је по речима појединих испитаника већ остварено партнерство), преузимању учинилаца одређених кривичних дела и сл., испитаници сматрају да ту сарадњу треба проширити. Посебно су издвојени сарадња на плану едукације, обуке, различитих форми саветовања и семинара. Одређени испитаници су изнели и конкретне предлоге, а то су: заједничке обуке у гађању, развијање концепта школског полицајца, али у правцу да ПО преузме те послове (непосредно присуство у школама) од полиције, да приватно обезбеђење преузме обезбеђење појединих објеката полиције, као и развијање појединих модела превенције криминалитета на локалном нивоу. Један испитаник је навео да, иако су то осетљива питања, о њима треба размислити. Наиме, он сматра да би сарадња могла да се прошири и на план заштите сведока у кривичном поступку (при чему би ПО радило послове непосредног личног обезбеђења) као и на план обезбеђења имовине одузете вршењем кривичних дела.

Према речима ове групе испитаника, партнерство карактеришу заједнички интереси и циљеви (а то је у овом случају остваривање безбедности грађана и њихове имовине), као и заједнички пројекти (који су по неким испитаницима већ и реализовани на локалном подручју). Поред тога, партнерство подразумева дугорочну, планску и организовану сарадњу. Да би се то остварило, неопходан је дијалог који ће приближити једне другима и који ће уважити потенцијале оба сектора.

Другу групу чине испитаници који сматрају да партнерство треба препустити стратешком нивоу руковођења (првенствено мислећи на формиран Савет за унапређење приватног обезбеђења и развијање јавно-приватног партнерства, који чине представници МУП-а и струковних удружења из области приватног обезбеђења).

За треће партнерство значи потпуну равноправност полицијских службеника и службеника приватног обезбеђења када је у питању остваривање јавне безбедности. То је тренутно неоствариво, с обзиром да је у Републици Србији прихваћен концепт по коме Полиција контролише службенике приватног обезбеђења. Ранија негативна искуства са сектором ПО оправдавају овај концепт, а да би се то променило, ПО то мора да заслужи, односно да држава стекне довољно поверења у њега. За сада, Закон обавезује ПО на сарадњу са полицијом у појединим сегментима и ништа ван тога не постоји.

Испитаници су поновили и раније наведено одсуство свести код службеника ПО о својој улози у остваривању јавне безбедности, као и слабу обученост. Такође, агенције су по њиховом мишљењу више оријентисане на остваривање профита него на јавну безбедност. ПО за сада нема довољно капацитета за остваривање партнерства (нарочито у погледу стручности кадра). Због тога испитаници сматрају да за сада има сарадње са ПО, да је оно променљивог интензитета и квалитета, да су заједничке активности међусобно координисане, а да о партнерству на нашим просторима нећемо моћи говорити у неком предстојећем периоду (наведен је оквир од пет до 10 година). По њиховом мишљењу, то је и разумљиво, узимајући у обзир скори почетак примене Закона о ПО, као и то да се систем ПО тек устројава, „стаје на ноге“.

Након разговора о питањима међусобних односа и утврђивања ставова према могућности развоја партнерства полиције и ПО, испитаницима је понуђен одређени модел сарадње за који аутор дисертације сматра да је најоптималнији кад су у питању свеопште прилике у Републици Србији, а нарочито актуелни и будући изазови, ризици и претње по њену безбедност. С тим у вези, испитаници су давали свој став/мишљење о следећим областима сарадње:

- 1) Размена информација, опреме, средстава и уређаја између полиције и ПО;
- 2) Заједничке обуке;
- 3) Пројекти превенције криминалитета;
- 4) Обезбеђење јавних скупова;
- 5) Обезбеђење спортских приредби;
- 6) Обезбеђење критичне инфраструктуре;
- 7) Обезбеђење транспорта новца и других вредности;
- 8) Заједничко деловање у ванредним и појединим кризним ситуацијама;
- 9) Приватно обезбеђење као састав помоћне полиције.

Кад је у питању сарадња на плану *размене информација*, сви испитаници су сложни да је то неопходно и да у значајној мери може да допринесе унапређењу превенције угрожавајућих појава, на шта је уједно и стављен акценат у раду, како ПО тако и полиције. Размена информација је кључна у сваком послу, и она је императив. Иако према неким испитаницима има спорадичних случајева ривалитета, сложни су у мишљењу да овај модел сарадње постоји у пракси и да са њом свакако треба наставити и унапређивати је. Полиција треба да почне да доживљава ПО као своју продужену руку на терену.

Оно по чему су се испитаници разликовали и на шта су указали јесте да треба разликовати формалну од неформалне размене информација. Формална је она предвиђена пре свега Законом о ПО и другим правним актима и она је првенствено везана за обавезе достављања података и информација полицији од стране ПО. Ту су испитаници пре свега мислили на обавезу достављања записа са видео-надзора који врши ПО (нарочито значајно у оперативном раду криминалистичке полиције), као и приликом утврђивања и реализације плана обезбеђења одређеног јавног скупа или спортске приредбе (нарочито оних повећаног ризика). Не треба заборавити ни законску обавезу пријављивања сваког уоченог кривичног дела. Ову обавезу имају сви грађани, а службеници ПО поготово, зато што се они и професионално баве безбедносним и угрожавајућим појавама. Двострана размена информација, односно она која би ишла од полиције ка ПО јесте ограничена, с обзиром на законска ограничења која везују полицију.

Што се тиче неформалне сарадње, на њој посебно треба радити. С обзиром на већу покривеност терена/територије, службеници ПО су у прилици да први уоче одређене, по рад полиције, интересантне догађаје. Они не морају бити у непосредној вези са конкретним пружањем услуга безбедности (нпр. обезбеђење објеката и имовине клијената) и ван су границе

штићеног простора. Међутим, у сврху превенције криминалитета уопште, службеници обезбеђења би могли дати додатни допринос томе. Због тога су испитаници сматрају да ПО све сумњиве ствари које примети у току редовног обављања послова пријави полицији. Као модел ове сарадње један испитаник навео је пример Контролних центара, који ће бити у директној вези са локалним полицијским станицама. Запримљена службена белешка се даље може користити приликом доношења процена и предуземања превентивних активности од стране полиције.

Значајну улогу у овим облицима неформалне размене информација имају полицијски службеници (првенствено они полицијски службеници на сектору), од којих треба да потекне иницијатива за том сарадњом, а ако је већ има, њу треба развијати и унапређивати. Она се у раду полиције нарочито може манифестовати приликом патролних и позорничких делатност (нарочито у ноћним сатима), где се између осталог обилазе и службеници ПО. Не треба занемарити ни могућност да ће се, како је навео један испитаник, грађани пре „поверити“ службеницима ПО него полицијским службеницима.

Основни предуслов јесте добра едукација, како полицијских службеника, тако и службеника ПО. С обзиром на знање и искуство које имају, поједини испитаници су сматрали да полиција треба да буде та која ће едуковати службенике ПО. Ово је нарочито битно како службеници ПО не би, како је један испитаник навео, „зивкали полицију за све и свашта“. То значи да службеницима ПО треба указати на шта посебно да обрате пажњу, како да препознају потенцијално опасне догађаје и ситуације те ране индикаторе. Код службеника ПО нарочито треба развијати свест о, како је раније речено, посматрању „шире слике“ безбедности и своје улоге у остваривању јавне, а онда и националне безбедности.

Када је у питању сарадња на плану *размене опреме, средстава и уређаја*, испитаници су подељеног мишљења. Први се у принципу слажу са овом могућношћу, само је неопходан модалитет и прецизно правно уредити права и обавезе у тим случајевима. Посебну подгрупу чине они који сматрају да је ПО опремљеније, тако да би искључиво полиција могла да користи средства и уређаје ПО. Оно у чему су јединствени јесте да, сем спорадичних случајева, таквог вида сарадње у пракси нема. До сада је било случајева да је ПО донирало одређену опрему, средства и уређаје полицији, или јој је позајмило средства приликом обављања и предузимања заједничких активности на обезбеђењу јавних скупова. Испитаници су навели да су то били дрoнови, маталдетектори и мегафони, док је Полиција, са друге стране, ПО изнајмљивала бетонске и металне запреге.

Област у којој би се овај модел сарадње могао развијати у будућности јесте дефинитивно област техничке заштите (видео-надзор, контрадиверзиона врата, рендген уређаји и сл.). Двоје испитаника су као посебан модалитет навели могућност да се полиција и ПО у погледу видео-надзора повежу на заједнички линк, као и да користе један канал везе приликом заједничких активности. Полиција би требало да иницира развијање овог вида сарадње, с обзиром да је ПО доста напредније по питању поседовања савремене опреме.

Другу групу чине испитаници који сматрају да је овај вид сарадње тешко остварив у пракси и да би само стварао проблеме. Наиме, МУП је веома крут по том питању, има своје стандарде по питању опреме, средстава и уређаја, које ПО, по њиховом мишљењу, тешко може да испуни. Са друге стране, полиција опет доста оскудева на том плану, тако да је нереално очекивати да нешто размењује са ПО. Приликом заједничких ангажовања, свако је користио своју опрему, средства и уређаје.

У контексту теме, поједини испитаници су навели да су до сада у пракси веома тешко реализоване активности када поједине агенције за ПО нпр. желе да донирају одређену опрему, уреде просторије полиције и сл. Процедура је у овим ситуацијама компликована и дуга, тако да су донатори често одустајали од својх првобитних намера. Због тога би ово питање у будућности требало значајно унапредити, либерализовати и поједноставити.

На питање везано за *заједничке обуке*, готово сви испитаници сматрали су да је то позитивна ствар, коју би свакако требало увести. Будући да је много искуснији, има више обучених и искуснијих припадника, испитаници су сматрали да МУП треба да спроводи ове обуке. Трансфер знања је, по мишљењу појединих испитаника, једна од главних претпоставки приближавања полиције ПО, и обрнуто. Као главне области у којима је могуће остваривати сарадњу на плану заједничких обука јесу првенствено примена овлашћења, а нарочито средства принуде. Поред тога, испитаници су навели и заједничке обуке када је реч о физичкој спреми, а нарочито заједничке обуке у гађању. У Закону о ПО је предвиђено да службеници ПО морају једном годишње проћи обуку у гађању. Полиција има своје инструкторе и ту би свакако требало остварити сарадњу.

Како у Закону о ПО нису предвиђене обавезне додатне или специјалистичке обуке за стицање појединих лиценци, што су поједини испитаници сматрали пропустом Закона, требало би да полиција изврши обуку службеника ПО, и то у областима личног обезбеђења, транспорта новца и других вредности, одржавања реда на спортским приредбама, рада са малолетницима

(нарочито изражено у области безбедности у школама). На тај начин би МУП остварио додатна средства (чији део би могао да се усмери и у зараде оних полицијских службеника који су спроводили обуку), а ПО би добило квалитетно спроведену обуку.

Испитаници су у заједничким обукама видели и додатну корист, а то је приближавање међусобних ставова и мишљења службеника оба сектора и разбијање раније стечених стереотипа једних о другима. Томе би у значајној мери могли да допринесу и периодични састанци на локалном нивоу, организовање и реализовање тематских семинара из области заједничких активности и сл. Поједини испитаници су сматрали да у овај поступак треба да се укључи и Одељење за стручно образовање и обуку у Сектору за људске ресурсе МУП-а. Да би се то реализовало, само треба да постоји добра воља.

Мања група испитаника је била против овакве врсте сарадње. Аргументи за то су организационе природе. У овај процес би требало укључити и надлежну организациону јединицу из Сектора за људске ресурсе, која би сада, поред полицијских службеника, требало да предвиди и службенике ПО. Наиме, они сматрају да полиција једва успева да спроведе предвиђене периодичне годишње обуке својих припадника, а камоли још да обучава неког другог. Додатан проблем који је испитаник навео, а везан је за мањак времена, јесте да је полиција преоптерећена послом, нарочито по полицијским станицама. Томе у знатној мери доприноси и мањак полицијских службеника. Свако ванредно ангажовање полицијских службеника представља проблем за нормално функционисање станице. Један испитаник је свој аргумент представио у форми питања: А коју би то обуку полицији могло да пружи ПО? Један испитаник је овде посебно истакао раније наведен проблем, који би умногоме утицао на овај вид сарадње, а то је велика флукуација људи, првенствено у ПО, а онда и у полицији. Због тога он поставља питање који би крајњи ефекти подизања нивоа обучености били ако ће ти људи напустити један од сектора.

Када је у питању модел сарадње у виду *реализације различитих пројеката превенције криминалитета*, испитаници су били готово јединствени и навели да је то свакако неопходно. Као начин на који би се та сарадња остварила наведен је концепт полиције у заједници. Испитаници сматрају да би полиција кроз концепт полиције у заједници требало да обухвати и рад са ПО, на начин да се пре свега координишу активности на терену који покривају њихови припадници, да би се перманентно размењивале оперативне информације (кроз раније наведен модел). Управо заједничко присуство на терену упућује их на ту сарадњу. При томе, испитаници

су навели да је свакако неопходна додатна едукација како би наведено било реализовано. Један испитаник је чак навео да би у Закону о полицији требало експлицитно предвидети сарадњу са ПО, као и да би требало радити на томе да се службеници ПО ослободе страха од полиције.

Као позитивне примере развијеног концепта полиције у заједници на подручју своје ППУ, поједини испитаници навели су да свакако има простора да се и агенције за приватно обезбеђење које послују на том подручју укључе у реализацију тих пројеката. Поједини испитаници су посебно навели да ПО може имати значајан допринос у превенцији имовинског криминалитета, што је у осталом и њихова примарна функција. Један испитаник је чак имао предлог да у будућој безбедносној провери, која ће се радити приликом обнављања лиценце, један од показатеља буде и ниво остварене сарадње са полицијом.

Друга група испитаника је била резервисана по питању сарадње кроз концепт полиције у заједници. По њиховом мишљењу, поставља се питање колико ПО има интерес за то. ПО је првенствено усмерено на остваривање економске добити и они никако не могу да се „провуку“ кроз концепт полиције у заједници. У остваривању тог концепта су по њиховим речима битни други субјекти заједнице, а не ПО. Један испитаник је сматрао да се сарадња на том плану може остварити, али не као кроз сарадњу са грађанима, већ по неком посебном моделу, прилагођеном њима. Према једном испитанику, кључна ствар у овом концепту јесте размена информација, а ПО то и даље не ради, или неће да ради. Двоје испитаника су изнели и став да је сам концепт полиције у заједници тешко остварив од стране саме полиције. Полицијски службеници су данас више административни радници него полицајци. Полиција нема довољно људи на терену, с обзиром да велики број захтева других државних органа (првенствено судова) оптерећује њихов рад. Због тога су навели, ако већ то тако мора да остане, да се полицији надокнаде трошкови.

Будући да је *сарадња са ПО по питању обезбеђења јавних окупљања и спортских приредби* већ наведена као доминантна у пракси, испитаници су овде само још једном потврдили да сарадња у пракси постоји и да је треба унапређивати. Поједини испитаници су истакли позитивне примере те сада већ традиционално добре сарадње приликом појединих локалних културних, спортских и музичких манифестација. Једина ствар која је наведена као проблематична у овим ситуацијама, а последица је Законске одредбе, јесте да ПО нема право претреса, већ само прегледа лица.

Када је у питању *обезбеђење критичне инфраструктуре*, ставове и испитанике можемо поделити у три групе. Прву групу чине они који сматрају да полиција и приватно обезбеђење

треба заједно да раде ове послове, другу групу чине они који сматрају да ПО треба препустити обезбеђење ових објеката, како би се полиција растеретила, а трећу групу чине они испитаници који су изричито против тога да ПО преузме обезбеђивање објеката које сада обезбеђује полиција.

Прва група испитаника сматра да би полицију полако требало решавати послова обезбеђења одређених објекта, као и других „периферних“ послова, али с обзиром да се систем ПО тек устројава, требало би смислити модел како би се у неком прелазном периоду ти послови обављали заједно. Посебно не би требало препустити ПО да самостално ради на обезбеђењу појединих државних органа. При томе, овај вид сарадње би требало прецизно правно уредити, будући да је правни оквир који третира ову материју доста непрецизан, асптрактан и уређен бројним прописима. Они очекују да ће овај проблем бити решен скорим усвајањем Закона о критичној инфраструктури. У контексту наведеног модела сарадње, посебно је истакнуто да је питање самозаштитне делатности било неопходно боље правно регулисати и коначно јасно разграничити шта ради искључиво полиција, шта ПО, а шта би евентуално могли заједнички. Неколико испитаника је навело да локалне самоуправе још увек нису започеле примену Уредбе која уређује ову материју у складу са Законом о ПО.

Друга група испитаника сматра да би послове обезбеђења објеката које обезбеђује полиција у потпуности требало препустити ПО. При томе, требало би посебно прецизирати који би објекти требало да остану у искључивој надлежности полиције (првенствено се мисли на објекте највиших државних органа, објекти у којима се складишти оружје и муниција и сл.). Као најважнији аргумент испитаници су навели да би се на тај начин полиција „растеретила“ и могла да се посвети „озбиљнијим и опаснијим“ облицима угрожавања. Могло би да буде више припадника полиције на терену, што је у складу са концептом полиције у заједници. Поједини испитаници сматрају да би обезбеђење појединих објеката МУП-а требало препустити ПО. При томе посебно мисле на тзв. портирске послове. Они полазе од тога да је држава уложила много времена и новца у полицијског службеника да би његов посао био искључиво рад на пријавници.

Оно што је заједничко првим двема групама испитаника јесте то што сматрају да би службеници ПО требало да прођу додатну и специјалистичку обуку како би могли да раде ове послове. При томе су навели да је обука коју су службеници приватног обезбеђења прошли основна и да свакако обезбеђење нпр. фудбалске утакмице и хидроелектране или аеродрома не може бити исто, то јест не реализује се на прави начин.

Трећа група испитаника сматра да ПО никако не би требало препустити обезбеђење објекта МУП-а, а онда и других објекта које обезбеђује полиција. Садашњи правни оквир који уређује ову материју је коректан и по њиховом мишљењу ништа не би требало мењати. Као аргумент за то они су навели да ПО није још увек спремно да на адекватан начин ради ове послове.

С обзиром на то да се, као и у случају обезбеђења критичне инфраструктуре, и полиција и ПО баве пословима *обезбеђења транспорта новца и других вредности*, испитаници су замољени да дају своје мишљење на ту тему. И у овом случају можемо уочити три групе мишљења.

Прву групу, коју чини половина испитаника, сматра да би ове послове требало у потпуности препустити ПО и да полиција треба да се повуче из тога. Аргументи су слични као и у претходном случају. Ови послови, поред осталих раније наведених, додатно оптерећују рад полиције. Неколико испитаника је навело да полиција није ни адекватно опремљена за ове послове, те да је, са друге стране, ПО опремљеније. Овде је двоје испитаника навело, правећи аналогију са тим како Полиција обавља ове послове, да за обављање ових послова Законом о ПО није предвиђено обавезно ношење заштитног прслука (панцира). Поред тога, ПО није дозвољено ношење тзв. дугих цеви, док полиција те послове обавља управо са дугим цевима.

Даље, ПО се и лиценцира за обављање искључиво ових послова. Наравно, ови испитаници су готово јединствени у ставу да би ове послове у потпуности требало препустити ПО, али само уколико су његови припадници претходно прошли специјалистичку обуку. Овде је још једном поновљена замерка што Законом о ПО није предвиђена специјалистичка обука.

Друга група испитаника је мишљења да ове послове треба и даље да обавља полиција, и да то не ремети редовне послове полиције. Како се обављање ових послова наплаћује, треба омогућити МУП-у да и даље остварује додатна средства. Испитаници су навели да полиција углавном обавља ове послове за потребе Народне банке, Поште Србије, Поштанске штедионице и Трезора. Испитаници су против евентуалног заједничког обављања ових послова са службеницима ПО, пошто би то у организационом смислу било тешко изводљиво. Један испитаник је сматрао да Полиција треба више да наплаћује своје услуге, као и да се предвиди могућност да се полицијски службеници добровољно пријаве за обављање ових послова, уз, наравно, одређену накнаду. Такође, један од испитаника сматра да је за заједнички рад потребно међусобно поверење, које за сада још увек не постоји.

Трећу групу чине испитаници који сматрају да не би било лоше, узимајући у обзир интересе и ПО и полиције, размислити о моделу заједничког обављања ових послова. Полиција би мањим ангажовањем својих припадника могла да их усмери на решавање неких други безбедносних проблема, а приватно обезбеђење би у неком прелазном периоду стицало додатна знања и искуства од полиције. Такође, искористили би се технички потенцијали на страни ПО (блиндирана возила, техничка заштита, паник-тастери, хемијска заштита кофера и сл.) и потенцијали полиције (могућност ношења дугих цеви, заштитног прслука). Напоменућемо да један од испитаника није желео да се изјасни по овом питању.

Када је у питању модел сарадње по којем би полиција и ПО радили заједно у случајевима *ванредних ситуација*, испитаници су били јединствени у ставу да је идеја одлична и да би свакако ПО требало укључити и ванредне ситуације. Као један од основних разлога за то навели су њихову бројност, као и обуку коју су већ прошли како би добили лиценце. Многи радници имају лиценцу за ППЗ у складу са Законом о заштити од пожара. У ванредним ситуацијама је хитност изузетно битна, што значи да је за кратко време неопходно обезбедити што већи број људи. Један испитаник је направио паралелу са комуналном полицијом, која је такође по Закону о комуналној полицији у обавези да се укључи у санирање последица ванредних ситуација. Када може комунална полиција, може и ПО.

Оно по чему су се испитаници разликовали јесте начин на који би наведени модел сарадње требало реализовати и правно уредити. Испитаници су сматрали да уз евентуални додатни вид обуке од стране МУП-а, службенике приватног обезбеђење треба законски обавезати. Посебно је размотрено питање да свака агенција буде у обавези да делегира једног свог запосленог који ће проћи додатну обуку у Сектору за ванредне ситуације, а да ће он бити мобилисан у случају ванредних ситуација. Поједини испитаници су навели да је слична могућност предвиђена Законом о ванредним ситуацијама, којим је јединицама локалне самоуправе дато право да у случајевима ванредних ситуација ангажују субјекте из области приватног обезбеђења, али да нису упознати са тим да је нека јединица локалне самоуправе то и урадила. Због тога један испитаник сматра да би иницијатива за укључивање ПО требало да крене управо од локалне заједнице, а не полиције. На крају, испитаници мисле да би сва права и обавезе МУП-а и ПО када су у питању ванредне ситуације требало прецизно уредити законом, а разрадити пратећим подзаконским актима.

Испитаници су чак сматрали да би ПО требало укључити и у решавање одређених кризних ситуација, као што је била мигрантска криза. По неколицини испитаника, ПО би свакако, у случајевима повећаног прилива и прихвата миграната, као што је то било 2015. године, могло бити укључено у одржавање реда унутар кампова или прихватних центара. Полиција, али и цео МУП су током мигрантске кризе били додатно оптерећени, да не говоримо о новчаним издацима који су били неопходни. Узимајући и то у обзир, овај вид сарадње би свакако био од помоћи. По њиховом мишљењу, ту не би требало занемарити ни психолошки ефекат који би се остварио, с обзиром на искуства миграната са полицијским службеницима у другим државама. Поједини испитаници су изјавили да је ПО спорадично и било ангажовано у појединим прихватним центрима и да би зато ово питање требало системски решити.

На крају, од испитаника је затражено да дају своје мишљење о томе да поједини *службеници ПО чине састав помоћне полиције*. Двоје испитаника је имало негативан став по питању овог модела сарадње, док сви остали то сматрају преко потребним или бар идејом коју озбиљно треба размотрити. Поједини су чак сматрали да то апсолутно треба реализовати, да би то била права ствар, која би представљала врхунац сарадње са ПО. Појединци су чак сматрали да би то требало да буде законска обавеза ПО, а не само добровољност.

Један од двоје поменутих испитаника сматра да би се кроз овај модел ПО превише приближило полицији, што не би било добро, узимајући у обзир да полиција врши контролу ПО. Други испитаник сматра да је овај модел сарадње сада неизводљив. Фирме немају довољно кадра због велике флукуације радне снаге, тако да би им било тешко да надокнаде оне који би се ангажовали у ванредним ситуацијама. Међутим, и овај испитаник сматра да је то дефинитивно тема о којој треба размишљати у будућности.

Они који сматрају да овај модел дефинитивно треба спровести у праксу полазе од тога да би то била одлична алтернатива с обзиром на процес рационализације у полицији. На тај начин би се у Законом о полицији одређеним ситуацијама брзо попунио мањак људи у полицији. Један од корака је, како наводи један испитаник, већ учињен. Полиција је, наиме, већ урадила безбедносне провере за сад већ актуелне службенике ПО. Следећа кључна ствар на коју су испитаници указали јесте селекција људи, за коју сматрају да мора бити ригорозна. Један од испитаника је чак навео да би услови за помоћну полицију морали да буду: додатна (специјалистичка) обука, године старости 30–50 и бар пет година радног стажа у сектору ПО.

Оно о чему додатно треба размишљати по речима појединих испитаника јесте раније помињано одсуство свести и низак ниво обучености службеника ПО. Један испитаник сматра да приликом формулисања правног оквира треба искључити сваки евентуални вид злоупотребе, у смислу да нека агенције и њени запослени буду ангажовани, а неки не. Такође, неопходно је решити и сва остала питања, као што су руковођење, заједничке периодичне обуке, питање осигурања током ангажовања у помоћној полицији и др.

9. Да ли сматрате да полиција и приватно обезбеђење могу бити партнери на остваривању јавне безбедности? Објасните свој став.

Сви испитаници су били јединствени у ставу да полиција и приватно обезбеђење могу и треба да буду партнери на пољу остваривања јавне безбедности, као и да је то однос ка коме се иде у будућности. При томе, испитаници су навели неколико фактора неопходних да би тако било. Наиме, већина испитаника сматра да је партнерство могуће остварити уколико се правно уреде и спроведу модели сарадње анализирани у оквиру претходног питања. Даље, неопходно је подићи свест и ниво безбедносне културе припадника, како ПО, тако и полиције, подићи ниво међусобне комуникације, координације активности и међусобног разумевања. Разумевање међусобних улога у остваривању јавне безбедности је посебно апострофирано од стране појединих испитаника. Да би се то остварило, неопходно је подићи ниво обучености, првенствено у ПО, а онда и у полицији. Због тога је неопходно организовати периодичне заједничке обуке које за резултат треба да имају и остваривање међусобног поверења.

Иницијатива за остваривање партнерства треба да потекне од МУП-а, с обзиром на корист коју он може да оствари из тог партнерства. Наравно, за остваривање партнерства и међусобног поверења неопходно је време. Већина испитаника сматра да је садашњи модел односа који постоји између полиције и приватног обезбеђења сарадња. То је већином због тога што ПО тек „стаје на ноге“, како су истакли испитаници, и првенствено је окренуто тржишту и остваривању профита. Дијалогом је неопходно уважити међусобне интересе када је у питању остваривање партнерства, а онда и све то правно регулисати. Поједини испитаници су изнели став да су на нивоима својих ППУ већ партнери са појединим агенцијама за ПО.

10. Који проблеми по Вама оптерећују (онемогућавају) остваривање јавно-приватног партнерства?

Одговори испитаника на наведено питање били су хетерогени. С обзиром на то одакле долазе, проблеме можемо поделити на оне који се појављују на страни полиције, оне који се јављају у оквиру ПО, и заједничке проблеме, при чему су ови последњи најбројнији.

Највећи заједнички проблем је неодговарајући правни оквир. По неколицини испитаника, постојећи правни оквир није настао као резултат темељне јавне расправе која би уважила ставове и мишљења струке. Томе у прилог говори и одсуство медијске промоције, првенствено ПО, а онда и његове сарадње и партнерства са полицијом. Даље, у питању је непостојање разумевања међусобне улоге у остваривању јавне безбедности. Наиме, како испитаници наводе, и даље неки полицијски службеници не посматрају службенике приватног обезбеђења као респектабилне субјекте чија је функција остваривање јавне безбедности. Као разлози за то често се наводе неадекватна или недовољна обука која би припадницима ПО омогућила да обављају одређене послове. Са друге стране, службеници приватног обезбеђења не доживљавају полицију као субјекат на чију помоћ могу да рачунају у свом свакодневном раду. Све то је даље довело до међусобног неповерења и затворености, а не отворености једних према другима, што је одраз њиховог ниског нивоа свести и ниске безбедносне културе.

Посебни проблеми, истакнути када је у питању остваривање јавно-приватног партнерства, јесу организациони проблеми у раду МУП-а. Наиме, неколицина испитаника сматра да би Управа полиције, када је у питању ПО, требало да се бави искључиво безбедносним питањима, док би све остале административне (управне) послове требало препустити другим организационим јединицама у оквиру Дирекције полиције или пак другим државним органима.

Када је у питању сектор ПО, поједини испитаници су још једном посебно истакли ниску цену радног сата у овој привредној грани, која је, по њиховом мишљењу, главни демотивишући фактор када су у питању службеници приватног обезбеђења. Према неким испитаницима, просечни профил службеника приватног обезбеђења јесте: мушкарац, средњих или касних 50-их година, са средњом школом, који је остао без посла у процесу транзиције и који није могао да нађе посао у својој струци.

11. Да ли постојећа позитивноправна и доктринарна решења код нас омогућавају успостављање ефикасног јавно-приватног партнерства?

Мишљења испитаника у вези са овим питањем можемо груписати у две групе, и то на оне који сматрају да постојећа, пре свега, позитивноправна а онда и доктринарна решења омогућавају успостављање ефикасног јавно-приватног партнерства, и на оне који сматрају да тај исти оквир не омогућава остваривање партнерства. При томе, код обе групе испитаника имамо оне са умеренијим ставовима.

Код оних који постојећи позитивноправни оквир позитивно оцењују има оних што сматрају да су доношењем Закона о ПО постављене основе за успостављање партнерства, али да су свакако неопходне одређене измене и допуне, које су и сугерисане Управи полиције. Актуелне предложене измене и допуне Закона су управо у функцији унапређења међусобних односа, а самим тим и партнерства. Поједини испитаници сматрају да је у претходне две године направљен огроман помак када је у питању област ПО. Такође, испитаници сматрају да је неопходно доношење одређених подзаконских аката како би се на што јаснији и прецизнији начин уредили модели сарадње, као и права и обавезе полиције и ПО у том смислу. Неопходна је даља пуна примена Закона, перманентна евалуација те примене у пракси, уочавање одређених проблема у пракси и, по потреби, интервенција у погледу правног оквира како би се ти проблеми отклонили.

Са друге стране, заступници мишљења да постојећи позитивноправни оквир не омогућава остваривање партнерства између Полиције и ПО наводе да постојећи позитивноправни оквир, везан пре свега за ПО, тренутно омогућава само устројавање система ПО. Такође, сматрају да су неопходне и озбиљне интервенције у Закону о ПО како би се отклониле уочене правне празнине, као и одређене нејасноће и могућности различитог тумачења појединих одредаба. На додатно питање да ли је потребно партнерство регулисати посебним законом о ЈПП, заступници овог става су тврдили да није и да се та питања могу уредити матичним законима (Законом о полицији и Законом о ПО), након чега би предметним правилницима додатно била уређена појединачна питања.

На крају интервјуа, испитаницима је остављена могућност да се посебно изјасне о одређеним питањима која нису била обухваћена упитником, а за која сматрају да су битна кад је у питању партнерство Полиције и ПО. Шесторо испитаника сматра да ће целокупан процес доношења и имплементације Закона о ПО бити узалудан ако на крају тог процеса крајњи

результат не буде остваривање ЈПП. Да би се то партнерство остварило, неопходна је перманентна обука, организовање семинара, округлих столова, где ће представници оба сектора разматрати различите моделе партнерства. При томе, сматрају да иницијатива за све наведено треба да потекне од полиције (при томе се мисли на МУП и Управу полиције), за коју сматрају да је до сада била уздржана, па чак и пасивна по том питању. За све наведено ће бити неопходно време, при чему поједини испитаници процењују да ће то бити период од најмање 5–10 година.

6.3.3. Анализа одговора из експертског интервјуа са представником Удружења за приватно обезбеђење при Привредној комори Србије

1. Да ли сте упознати са кључним правцима и карактеристикама савремених реформских процеса у систему националне безбедности Републике Србије?

Испитаник је одговорио да Привредна комора и надлежно Удружење помно прате све реформе из области безбедности, а нарочито оне везане за област ПО. Оно што је позитивно и што је посебно истакнуто јесте усвајање Стратегије националне безбедности у којој је, после дужег низа година, препознато ПО као један од субјеката унутрашње безбедности. То је са аспекта унутрашње и јавне безбедности позитивно, нарочито ако се узме у обзир да у том сектору ради много људи (око 40.000, око 35.000 лиценцираних, а процене су да ће се лиценцирати још око 5.000–10.000 људи). Полазећи од Стратегије, позитивно је што је коначно донет и Закон о приватном обезбеђењу који свеобухватно регулише наведену област. Самим тим, то је велики помак у односу на период пре 2013. године. Испитаник је посебно истакао да се у јавности стицао погрешан утисак да је сектор приватног обезбеђења пословао у потпуности ван правних оквира државе. То свакако није био случај, с обзиром на низ других закона којима је ова област (само фрагментарно) била регулисана. При томе је посебно истакнут Закон о оружју и муницији, којим је постојао одређени вид контроле радника обезбеђења што су послове обављали уз оружје. Оно што свакако није ваљало јесте непостојање системског уређења области приватног обезбеђења, односно питања као што су обучавање и лиценцирање службеника, њиховог овлашћења, контроле и сл.

Осврћући се на Закон о ПО, испитаник је истакао да, као сваки нови закон којим се по први пут свеобухватно уређује једна област, и овај Закон има одређених недостатака, што су се уочили тек приликом његове примене. Ти проблеми су свакако идентификовани на заједничким

састанцима представника МУП-а и Удружења и они су имплементирани у предложеним изменама и допунама Закона које су у току.

2. Да ли је по Вашем мишљењу дошло до пораста или смањења броја агенција за приватно обезбеђење код нас, и који су по Вама узроци томе?

Према речима испитаника, није дошло до значајног повећања броја фирми на тржишту. Штавише, неке фирме су престале са радом (углавном фирме са малим бројем запослених које нису издржале тржишну утакмицу и оне које нису успеле да ускладе своје пословање са обавезама предвиђеним Законом). На тај начин се тржиште полако искристалисало, остале су само оне фирме које су успеле да се лиценцирају. Било је случајева и да је дошло до укрупњавања фирми (неколико већих процеса аквизиције), тако да је можда чак и мање фирми него што их је било.

3. Како бисте описали улогу приватног обезбеђења у систему националне безбедности Републике Србије?

С обзиром на значај који је ПО дат у Стратегији националне безбедности, према речима саговорника, стиче се утисак да неке раније концепте безбедности и заштите које смо укинули (из пре свега идеолошких разлога), сад полако почињемо да враћамо, само под другим именом и модалитетима (формама). Ангажовање ПО је засновано на уговорној основи са физичким и правним лицима којима су потребне услуге безбедности. С тим у вези, ПО има првенствено превентивну улогу у заштити лица, имовине и пословања, што спада у домен јавне безбедности.

Оно што је неопходно јесте интегрисати систем ПО у систем националне безбедности. Свакако да постоје могућности за проширивање улоге ПО, а држава би имала велике користи и од интегрисања ПО у систем националне безбедности. То за почетак треба урадити кроз систем обуке и планирања заједничког деловања, пре свега у ванредним ситуацијама. Неопходно је системски ово питање уредити. Као пример за то, испитаник је навео да би сваки акт о процени ризика од ванредних ситуација појединих установа и предузећа требало ускладити са планом локалне јединице самоуправе, а план јединица локалне самоуправе даље са окружним, и на крају републичким планом. Такође, испитаник је навео да су раније постојале одређене активности

Министарства одбране које су имале за циљ остваривање увида у сва возила из сектора ПО која би се у случајевима ванредног и ратног стања стављала у функцију одбране државе. Међутим, он није упознат са крајњим ефектима и резултатима тих активности Министарства.

4. Можете ли нам описати организациону структуру вашег Удружења?

На челу Удружења се налази секретар, а Удружење има два виша саветника и једно лице ангажовано по уговору о привременим и повременим пословима. У оквиру Удружења постоје Групације за физичку заштиту, техничку заштиту и самозаштитну делатност. Постоје одлуке о формирању групација, као и правилници о раду и другим битним питањима везаним за њихов рад. Значајна новина је да од последњих измена Закона о привредним коморама из 2017. године, све фирме које се регистују за пружање услуга из области приватног обезбеђења, аутоматски постају чланице Удружења. Раније је чланство било на добровољној основи.

У оквиру сваке Групације постоје Одбори групација, у којим се налазе представници свих фирми. Њихова основна функција јесте да организују стручне скупове, семинаре на којима ће теме бити актуелна питања и проблеми из области ПО.

5. Како оцењујете досадашњи процес имплементације Закона о приватном обезбеђењу и које бисте кључне проблеме идентификовали у том процесу?

Процес имплементације Закона и даље траје, постоје поједине одредбе које још увек нису доживеле пуну примену, а јављали су се и одређени проблеми. С обзиром да је МУП надлежан за надзор спровођења овог закона, испитаник је истакао да је МУП у почетку био помало ригидан и затворен, али да се врло брзо укључио у решавање појединих проблема, чиме је показао да има слуха за проблеме фирми.

Један од основних проблема, ако га тако можемо назвати, по речима испитаника, била је огромна папирологија, која је оптерећивала и полицију и саме фирме. Због тога је у одређеним периодима било тешко испоштовати све законске рокове и одржати оптималан процес рада. Ово је нарочито било проблематично мањим фирмама, које су имале релативно малобројно административно особље. Поред тога, испитаник је указао и на неусклађеност Закона о ПО са Законом о оружју и муницији. Оба Закона уређују материју подношења лекарског уверења, при

чему је обавеза лица која обављају послове обезбеђења са оружјем према једном закону да то чине једном у годину дана, а према другом закону – једном у пет година.

6. Како бисте оценили досадашње процесе обуке и лиценцирања службеника приватног обезбеђења и агенција?

Када је у питању процес обуке, испитаник је навео да су ту првенствено постојали проблеми организационе природе са којима су се фирме суочавале. Наиме, у почетним фазама примене Закона било је релативно тешко паралелно организовати обуке својих радника и одржавати процес рада у складу са раније преузетим обавезама.

Други проблем који се јавио услед различитог тумачења Закона јесте питање ко би требало да сноси трошкове обуке за раднике који су већ радили у фирмама. Фирме су сматрале да радници треба да сnose те трошкове, с обзиром да то спада у домен њихове квалификације за запослење, док су радници сматрали да фирме треба да сnose те трошкове, у складу са обавезама послодаваца према стручном усавршавању својих запослених. Како су примања у сектору ПО ниска, појединим радницима је то представљало велики трошак. Како не би остале без радника, фирме су се споразумно договарале са запосленима да оне сnose трошкове. Поједине фирме које су платиле обуку својим радницима „везале“ су их за себе тзв. уговором о лојалности (што је подразумевало да се радник обавезује да ради за фирму одређени период, док би у супротном морао да плати наведени износ).

При процесу лиценцирања, бар што се тиче самог поступка, није било већих проблема. Сам поступак лиценцирања фирмама је наметнуо велике трошкове. За цео поступак је било неопходно доста времена, а обавезе у складу са уговорима закљученим са корисницима услуга нису могле да чекају. Оно што је било приметно јесте неуједначена пракса поступања од стране полиције у ППУ. С временом је и то било отклоњено, након дијалога и сарадње која је успостављена са полицијом.

Испитаник је овде посебно истако и даље заступљен проблем флукуације радне снаге. Тај проблем је постојао и раније, с обзиром на ниске зараде у овом сектору. То се није променило ни након добијања лиценци, тако да су радници и даље наставили да прелазе на боље плаћена радна места. Томе је у знатној мери допринео и општи тренд одласка наших грађана у западне земље.

- 7. Да ли сматрате да је оправдана одредба Закона о приватном обезбеђењу према којој лице које има одговарајући степен и врсту стручног образовања и најмање три године радног искуства на пословима овлашћеног полицијског службеника, безбедносно-обавештајним пословима, пословима професионалног припадника Војске Србије и пословима извршења кривичних и прекршајних санкција, не мора да пролази одговарајућу обуку за вршење послова приватног обезбеђења?**

Испитаник сматра да је ова одредба Закона адекватна и оправдана. Не види сметњу да лице које је радило на пословима овлашћеног полицијског службеника буде ослобођено обуке, с обзиром на то да свакако мора полагати стручни испит.

- 8. Да ли сматрате да су Законска овлашћења полиције по питању контроле и надзора агенција и службеника приватног обезбеђења адекватна?**

Закон је јасно дефинисао овлашћења полиције по питању контроле и надзора ПО. Овлашћења свакако не би требало ширити у том погледу. Најављеним изменама и допунама ће се чак субјектима ПО и смањити обавезе које имају према полицији. Испитаник је посебно истакао да су МУП и полиција нагласак ставили на превентивно деловање, и да циљ није била само репресија.

- 9. Које бисте кључне проблеме издвојили када је у питању рад агенција за приватно обезбеђење?**

Поједини проблеми везани за рад агенција за приватно обезбеђење већ су наведени. Један од основних проблема агенцијама били су административне тешкоће и логистика везани за раније наведене процесе обуке и лиценцирања. То је у знатној мери утицало на одржавање оптималних услова рада. Следећи, кључан, проблем јесте ниска цена услуга на тржишту. Процене су испитаника да 60–70% фирми ради по минималним ценама рада на тржишту, или чак испод тога.

Потражња за услугама безбедности је велика, тако да, иако је много људи у овом сектору лиценцирано, и даље их је мало. Томе треба додати и раније наведен проблем с одливом радне

снаге. Тржиште је то које диктира услове, тако да се поједине фирме боре за опстанак. Додатан проблем је што на тржишту рада нема лиценцираних радника, тако да су поједине фирме принуђене да и даље запошљавају раднике без лиценци.

10. Које су то кључне области у којима су до сада полиција и агенције за приватно обезбеђење сарађивали и како бисте оценили ту сарадњу?

Испитаник је навео да су до сада у највећој мери то била обезбеђења јавних окупљања и спортских приредби. Сарадња приликом обављања ових послова је на задовољавајућем нивоу.

11. Да ли сматрате да постоје области у којима је могуће проширити сарадњу полиције и приватног обезбеђења и успоставити партнерске односе међу њима? Објасните свој став.

Испитаник је прво изнео став да су сарадња и партнерство у суштини синоними. Што се тиче могућности проширења сарадње, сматра да је њу највише могуће остварити **на плану ванредних ситуација** (поплава, пожара, клизишта и сл.). При томе је навео позитивна искуства земаља у којима су се поједине фирме за приватно обезбеђење уско специјализовале баш за пружање услуга у ванредним ситуацијама.

Сви службеници ПО су прошли обуку када је у питању област за ванредне ситуације, тако да би то знање и њихову бројност требало искористити у тим ситуацијама. Будући да би били ангажовани од стране државе, окружних или регионалних штабова за ванредне ситуације, они би сносили трошкове за њихово ангажовање. Како ванредне ситуације не трају дуго, фирме услед прерасподеле радника не би угрозиле остваривање раније преузетих обавеза према клијентима.

При томе, као модел, навео је да би требало што већи број службеника укључити у то, а нарочито узимати у обзир ангажованост службеника на подручју на којем раде или живе. Хитност реаговања у таквим ситуацијама захтева да људи што пре буду на одређеном месту. Наравно, све активности на терену би требало реализовати у координацији са Сектором за ванредне ситуације који је за то и надлежан.

12. Да ли је нека од агенција које су чланице Вашег Удружења била ангажована у до сада проглашеним ванредним ситуацијама на територији Републике Србије?

Испитаник је навео да су се поједине агенције добровољно укључиле у санирање последица у до сада проглашеним ванредним ситуација на територији Републике Србије, а нарочито оним из 2014. године.

13. Да ли сматрате да би требало да постоји могућност по којој би неки (посебно обучени) службеници приватног обезбеђења могли да чине састав помоћне полиције у складу са Законом о полицији? Објасните свој став.

Према речима испитаника, ова могућност је сасвим коректна и представља додатни вид доприноса ПО остваривању јавне безбедности. Само треба пронаћи прави модел како би се то реализовало, као и правно уредити међусобна права и обавезе.

14. Да ли сматрате да полиција и приватно обезбеђење могу бити партнери на остваривању јавне безбедности? Објасните свој став.

Свакако да могу и треба да буду. Међусобна сарадња и сада постоји, она је на задовољавајућем нивоу, сада је само треба унапређивати.

15. Који проблеми по Вама оптерећују (онемогућавају) остваривање јавно-приватног партнерства?

Оно што је неопходно уважити, а што уједно могу бити проблеми, јесу **интереси полиције и ПО**. Полицији је првенствено циљ остваривање јавне безбедности, а ПО остваривање економске добити. Простора за сарадњу има. Оно што је неопходно јесте усагласити међусобна права и обавезе, правно уредити та питања, усвојити стратегије заједничког деловања. Верујемо да за то постоји добра воља на обе стране.

16. Да ли по Вашем мишљењу постојећа позитивноправна и стратешка решења код нас омогућавају успостављање ефикасног јавно-приватног партнерства?

Стратегија националне безбедности је препознала субјекте ПО као део интегралног система безбедности Републике Србије, а Законом о приватном обезбеђењу се устројава систем ПО. У предстојећем периоду треба „дорадити, допунити правни оквир конкретним одредбама о могућим видовима сарадње“.

17. Да ли агенције чланице вашег Удружења примењују одређене националне и међународне стандарде пословања у области приватног обезбеђења?

Да, свакако. Поједини национални стандарди су чак имплементирани у правне акте (пример стандарда СРП002 о процени ризика). Од међународних стандарда посебно су издвојени ИСО стандарди 9000, 14000, 27000, 22301 и 28000.

18. Какво је Ваше мишљење у вези са пословањем страних фирми за приватно обезбеђење у Републици Србији? Објасните свој став.

Стране фирме у Републици Србији послују коректно и нема неке значајније разлике у односу на домаће фирме.

19. Како бисте описали улогу Привредне коморе Србије и Удружења за приватно обезбеђење у успостављању и унапређењу јавно-приватног партнерства?

Комора и Удружење имају задатак да створе позитиван амбијент за пословање фирми које су њене чланице. С тим у вези, у оквиру Удружења су формиране раније наведене групације, при чему је испитаник навео да је у плану и формирање нових групација како би се још боље покрили сви сегменти рада ПО.

Одржавајући конференције и стручне скупове, Удружење тежи повезивању свих заинтересованих страна да изнесу своје мишљење у погледу изналажења решење за све текуће проблеме у области ПО, како би се они спречили у будућности. Посебна улога Удружења огледа

се у заступању ставова својих чланица у дијалогу (формалном и неформалном) који се остварује са МУП-ом.

20. У ком правцу по Вашем мишљењу треба изградити/доградити правни оквир како би се омогућило ефикасно јавно-приватно партнерство?

Постојећим законима, којим се уређује област рада и деловање полиције и ПО, дате су основе за сарадњу. У тим актима само треба додатно „интервенисати“ и уредити моделе сарадње за будућност.

21. Како бисте оценили досадашњи рад Комисије за јавно-приватно партнерство?

Комисија је први вид институционалног повезивања полиције и ПО. Формирана је још 2011. године и основни циљ био јој је управо остваривање јавно-приватног партнерства. Иако формално и даље постоји, можемо рећи да је њен следбеник Савет за унапређење приватног обезбеђења и јавно-приватног партнерства у сектору безбедности, формиран решењем министра унутрашњих послова 2015. године.

22. Како бисте оценили досадашњи рад Савета за унапређење приватног обезбеђења и јавно-приватног партнерства у сектору безбедности и који су по Вама кључни донети раде Савета од његовог оснивања до данас?

Формирањем Савета 2015. године МУП је изразио жељу да чује глас субјеката из области ПО. То се види и из тога што се у Савету налазе три члана из Удружења за приватно обезбеђење и два члана из Привредне коморе. Седнице Савета су се одржавале сваких шест месеци у просеку. Највећи допринос Савета у предстојећем периоду огледао се у томе што је помно праћена примена Закона о ПО, идентификовани су проблеми (што у раду ПО, што у раду полиције) и изналажена решења. Тај рад је резултирао и предлогом измена и допуна Закона о ПО који се налази у скупштинској процедури.

23. Који су планови рада Савета у предстојећем периоду?

У предстојећем периоду активности Савета биће настављене. Пратиће се даља примена Закона, узимајући у обзир и нове измене и допуне, чије се усвајање очекује ускоро. Испитаник сматра да је у претходном периоду акценат у раду Савета био на устројавању система ПО и да ће се тек у периоду пред нама моћи говорити о његовој другој функцији, а то је јавно-приватно партнерство у сектору безбедности.

24. Да ли сматрате да је потребно извршити одређене измене у погледу састава Савета, у смислу укључивања још некога сем представника МУП-а и Привредне коморе?

Испитаник сматра да не би требало вршити измене у погледу састава Савета. Основна идеја при формирању Савета била је да се чује глас струке, и то је остварено. Сви други заинтересовани субјекти могу свој допринос дати у неким другим формама дијалога (учешћем у јавним расправама на предложене законе, на научним и стручним конференцијама, семинарима, округлим столовима и сл.).

25. Да ли сматрате да би кључна питања рада Савета требало уредити законом?

Испитаник сматра да се ништа више не би постигло уколико би се додатна питања везана за рад Савета уредила законом. Решење министра, као начин формирања Савета, има довољну „тежину“. И на овај начин је МУП показао жељу и добру вољу да се и на институционалан начин чује глас струке. Посебно је напоменуто да сарадња са полицијом постоји и ван Савета, као што је постојала и раније.

26. Које је Ваше мишљење везано за будуће односе полиције и приватног обезбеђења и улоге Удружења у томе?

Постојећи ниво сарадње, остварен у претходном периоду, у будућности ће се само унапређивати. У почетку је било доста отпора у погледу примене Закона од стране фирми, али то се полако мења. МУП је флексибилнији, међусобна сарадња боља и све иде у позитивном правцу.

6.3.4. Анализа одговора из експертског интервјуа са власницима и менаџерима појединих агенција за приватно обезбеђење

Интервју је реализован са шест власника агенција за приватно обезбеђење које су регистроване на подручју АП Војводине и Београда, као и са три менаџера. У зависности од расположивог времена појединих испитаника, интервјуи су трајали у просеку од 40 минута до два сата. Сви испитаници имају дугогодишње искуство у области ПО, троје су и пензионисани припадници МУП-а, а један је бивши припадник Војске Србије. Сва лица имају вишу и високу стручну спрему. Свих девет испитаника су лица мушког пола. Фирме су основане у периоду од 2000. године до 2014. године, у процес лиценцирања су ушле током 2016. и 2017. године. Три фирме имају до 100 запослених, три фирме од 300 до 400 и страна фирма има неколико хиљада запослених.

1. Да ли сте упознати са кључним правцима и карактеристикама савремених реформских процеса у систему националне безбедности Републике Србије?

Сви испитаници су изјавили да су упознати са процесом реформи у систему безбедности Републике Србије и да је то природно због посла којим се баве. Јединствени су у ставу да су реформе биле неопходне, али да се и даље одвијају споро те да их прати низ проблема.

Испитаници су навели да се у највећој мери прате реформе у области јавне и приватне безбедности. Један испитаник је изјавио да се „прати искључиво област ПО, остало нас не дотиче“. Нарочито је похвално то што је Стратегија националне безбедности препознала субјекте приватног обезбеђења као део система националне безбедности. С обзиром на усвајање Закона о приватном обезбеђењу, њихова првенствена интересовања су везана за примену овог Закона. Како је примена овог Закона везана за сарадњу са полицијом, посебно се прате и текући процеси реформи у полицији и МУП-у генерално. У том контексту, већина испитаника је изјавила да се нарочито прате процеси везани за област ванредних ситуација.

Осврћући се на процес реформи у области приватног обезбеђења и Закон о ПО, један испитаник сматра да је процесом лиценцирања делимично „осветљена“ тамна бројка у погледу броја запослених у ПО. Он сматра да је неопходна већа контрола нелегалних радника и агенција које не примењују Закон о приватном обезбеђењу, пошто их у пракси још увек има.

Посебно је истакнуто да самозаштитна делатност представља посебан проблем. Самозаштита није лиценцирана, што аутоматски представља нелојалну конкуренцију легалним фирмама. Томе треба додати и политичку конотацију у погледу спровођења јавних набавки и тендера, где су фирме које имају политичку подршку привилеговане на тендерима.

2. Да ли сматрате да је након почетка примене Закона о приватном обезбеђењу дошло до смањења или повећања броја физичких и правних лица за приватно обезбеђење, као и који су разлози за то?

Испитаници су били подељени по питању да ли је након примене Закона о ПО дошло до смањења или повећања броја фирми за приватно обезбеђење. Испитаници који сматрају да је дошло до смањења броја фирми, као разлог за то наводе да фирме нису успеле да се изборе са тржишном конкуренцијом и да су их, како један испитаник наводи, „велике стране фирме ’појеле’“. Такође, сматрају да су бројне фирме из сиве зоне прешле у легалне токове, али да је и велики број оних које нису испуниле услове, након чега су се угасиле.

Један испитаник је навео да је данас практично немогућа мисија основати фирму и почети, како каже, „од нуле“. Онај ко се одлучи на тај корак, мора бити спреман да првих шест месеци послује без зараде. Томе у значајној мери доприносе и велики намети државе, почев од процеса оснивања фирми, процеса спровођења обуке, па све до процеса лиценцирања.

Посебан разлог што је мање лиценцираних физичких лица јесте то што и даље постоје фирме које нису лиценцирале своје раднике који обављају послове обезбеђења за сопствене потребе (самозаштитна делатност). На тај начин они су нелојална конкуренција агенцијама које пружају услуге приватног обезбеђења. Такође, испитаници су навели да и даље има фирми које ангажују раднике што немају лиценце. Испитаници сматрају да је дошло до стагнације у погледу броја новолиценцираних – и фирми и службеника. Према њиховом мишљењу, у предстојећем периоду ће доћи до опадања броја фирми, односно до њиховог укрупњавања.

Један од главних аргумената испитаника који су сматрали да је дошло до повећања и фирми и радника у односу на ранији период јесте економски интерес. Наиме, према њиховом мишљењу, повећана потражња за услугама безбедности на тржишту довела је до тога да су се појединци одлучивали да оснују своје фирме, а било је и случајева да су се фирме пререгистравале како би се бавиле пружањем услуга безбедности. Пре доношења Закона о ПО

било је доста појединаца који су пружали услуге као појединци, без заснивања радног односа у оквиру неког правног лица. Данас је доста тих лица лиценцирано и прешли су да раде у оквиру појединих правних лица.

3. Како бисте описали улогу приватног обезбеђења у систему националне безбедности Републике Србије?

Сви испитаници су били јединствени у ставу да ПО, без поговора, има значајну превентивну улогу у остваривању првенствено јавне, а онда и националне безбедности. Оно у чему су такође јединствени јесте да ПО јесте део система националне безбедности Републике Србије, само што то још увек у пракси није имплементирано у потпуности. Систем ПО још увек није устројен до краја и држава још увек не види ПО као сарадника или партнера на плану остваривања безбедности.

Како су највише везани за полицију, један испитаник је изјавио да ПО и представља „блажи облик полицијског деловања“, па и то да се њихове фирме рекламирају као „продужена рука полиције“. Да би се остварили пуни ефекти деловања ПО у остваривању јавне безбедности, неопходно је разумевање, пре свега на страни полиције. У том контексту, изнето је мишљење да јасним и прецизним процедурама треба обавезати ПО да полицију обавештава о свим безбедносно релевантним/интересантним догађајима од значаја за боље обављање послова из њихове надлежности. Један испитаник је навео и пример да његова фирма и запослени тако раде од свог оснивања. Сви радници имају обавезу да све сумњиве догађаје, лица и средства евидентирају у форми извештаја, након чега се обавештава полиција. Као пример превентивног деловања по наведеном моделу, испитаник је навео да је његов запослени приликом обезбеђења одређеног објекта уочио пијаног возача у непосредној близини тог објекта, који се спремао да уђе у камион. Радник је одмах обавестио полицију која је дошла на лице места, уклонила лице из саобраћаја, чиме је спречена евентуална саобраћајна несрећа.

Двоје испитаника, са супротним ставовима, осврнули су се и на питање могућности угрожавања националне безбедности од стране ПО. При томе су посебно имали у виду велики број људи који имају лиценце за вршење специјалистичких послова – са оружјем, као и то да у Републици Србији послују стране фирме. Један испитаник сматра да домаће и стране фирме не треба да буду изједначене у том погледу (наводећи пример Мађарске, која је свим страним

фирмама забранила да раде). Други испитаник, који је уједно и менаџер у једној од страних фирми која послује на територији Републике Србије, изјавио је да су ти видови бојазни неоправдани, наводећи да та фирма на простору АП Војводине има свега неколико десетина службеника који послове ПО обављају са оружјем.

4. За које послове приватног обезбеђења је Ваша агенција лиценцирана?

У питању су фирме које су се лиценцирале искључиво за: послове физичког обезбеђења (без оружја) и комбинацију физичке (без оружја) и техничке заштите, при чему и једни и други имају и лиценцу за процену ризика. Трећу групу чини фирма која има све законом предвиђене лиценце. Испитаник чија је фирма лиценцирана за вршење основних послова физичког обезбеђења наводи да ће фирма ускоро аплицирати и за добијање лиценце за вршење послова обезбеђења транспорта и преноса новца и вредносних пошиљки.

5. Можете ли нам описати организациону структуру ваше агенције?

Када је у питању организациона структура, може се учити да треба правити разлику између мањих фирми (до 100 запослених) и већих фирми, са неколико стотина, па и хиљада запослених.

Код две фирме које имају до 100 запослених уочава се да поред директора, одговорног лица (који је уједно и власник), постоје још два координатора (контролора) за рад са службеницима на терену. Административни део се састоји од два радника, док је друга фирма ангажовала фирму која се бави књиговодственим пословима.

Организациона структура већих фирми је знатно сложенија и обимнија. Поред генералног директора који је уједно и власник (сем у једној фирми), организациону структуру чине и сектори за област физичког обезбеђења, техничког обезбеђења, правни и финансијски послови. Од четири фирме које спадају у ову групу, уочено је да две имају правнике, док две немају. У фирмама које имају правнике навели су да у случајевима одређених спорова ангажују посебно адвокате из једне адвокатске канцеларије.

6. Како оцењујете досадашњи процес имплементације Закона о приватном обезбеђењу и пратећих подзаконских аката, и које бисте кључне проблеме идентификовали у том процесу?

Општа оцена испитаника јесте да је досадашњи процес текао релативно задовољавајуће, али да Закон још увек није имплементиран у потпуности. Процес имплементације тече доста споро и наилази се на бројне потешкоће. Било је доста непознаница, како на страни ПО, тако и на страни полиције. Према речима испитаника, полиција се није баш добро снашла у почетним фазама тог процеса. Постојала је селективна примена Закона, која је била уочљива у различитом поступању полиције у различитим ППУ. Међутим, према мишљењу једног испитаника „проблеми који су се јављали решавани су у ходу у сарадњи са полицијом, и сад се већ полако иде у добром правцу“.

Један од кључних проблема који је идентификован од стране свих испитаника јесте селективна примена Закона. Неадекватну (а по неким и њено потпуно одсуство) контролу самозаштитне делатности, као и поједине фирме које немају лиценцу (или запошљавају раднике који немају лиценцу), доживљају као нелојалну конкуренцију. Двоје испитаника су наводили случајеве да су њихови радници готово свакодневно били контролисани, док је један од њих навео да су током ноћи три различите полицијске патроле долазиле у контролу његових радника.

Слична искуства са полицијом из друге ППУ је имао испитаник који је навео превелику репресивну делатност од стране полиције. У тим својим активностима, полиција је, по његовим речима, била „превише арогантна“. Он сматра да би заједнички могли решавати неке безбедносне проблеме на локалном нивоу. Уместо тога, у пракси се и даље дешава да једни другима „подмећемо ноге“. Испитаници су навели да и међусобна нетолеранција и неразумевање (првенствено од стране полиције) знатно утичу на међусобне односе. Иако полиција и ПО раде сличне послове, поједини испитаници стичу утисак да полицијски службеници готово не знају ништа о ПО.

Испитаници су истакли да као нелојалну конкуренцију доживљавају фирме и предузећа који *de facto* имају службенике обезбеђења за сопствене потребе, који нису лиценцирани. Такође, наводе да су у питању углавном јавна предузећа и установе, због чега проблем сматрају још већим. Неколицина испитаника нелојалном конкуренцијом сматрају и фирме које и даље послују и немају лиценцу. При томе, наводе да је у тим фирмама полиција ретко ишла у надзор,

или пак није ишла уопште. Три мање фирме нелојалном конкуренцијом сматрају и поједине велике фирме са седиштем у Београду које на тендерима у провинцијским местима дају минималне (дампинг) цене радног сата и на тај начин им „узимају“ послове. При томе, њихови радници немају лиценце. Један испитаник је навео и пример где је полиција надзором, након што је утврдила да је фирма радила без лиценце, изрекла меру забране обављања делатности. На спору пред судом, суд је заузео став да је само суд (а не и орган управе) овлашћен да изрекне меру забране обављања делатности (која је везана са уставним правом на рад).

Још два проблема на које су испитаници указали везани су за флукуацију радне снаге у сектору у целини и међусобне односе унутар струке. Један испитаник процењује да чак 20–30% лиценцираних радника не ради у струци. Због повољнијих материјалних услова, они прелазе у друге секторе, али и одлазе из Србије. Други проблем је везан за међусобне односе у самој струци приватног обезбеђења, за које сматрају да нису на задовољавајућем нивоу. Остали проблеми су везани за процесе обуке и лиценцирања, који су анализирани у оквиру следећих питања.

7. Како бисте оценили досадашње процесе обуке и лиценцирања службеника приватног обезбеђења и агенција, и које сте проблеме уочили у том процесу? Да ли је програм обуке по Вама одговарајући?

Када је у питању *процес реализације обуке*, оцене испитаника су се кретале од „задовољавајуће“ до „незадовољавајуће“. Испитаници који су били задовољни процесом обуке нагласили су да је она била знатно боља у почетним фазама, још док Закон о ПО није почео да се примењује (средина и крај 2016. године). Како је у том периоду било најава да се примена Закона више неће одлагати, било је неопходно што пре спровести обуку за своје раднике, а паралелно одржати процес рада.

Испитаници су издвојили и неколико кључних проблема када је у питању обука: време неопходно за реализацију обуке, план и програм обуке, нејасне одредбе Закона у делу у којем се наводи ко сноси трошкове обуке, висина трошкова обуке, нелојална конкуренција (повезана са корупцијом), питање стручности кадра који је спроводио обуку. Што се тиче плана и програма обуке, испитаници га не сматрају адекватним. Због тога су поједине фирме и након спроведене обуке морале да организују додатне обуке за своје раднике. Испитаници су сматрали да је Закон

био нејасан по питању ко треба да сноси трошкове обуке за лице које већ ради у фирми, да ли је то послодавац или радник. У пракси је било случајева да су и сами радници сносили трошкове, али и да су фирме платиле то за своје раднике. С обзиром на то да постоји могућност да када фирма плати обуку свом раднику, тај радник после да отказ, фирме су, да би се „обезбедиле“, различитим формама уговора о лојаности обавезивале раднике да раде одређен период за њих (1–3 године). Било је и случајева да су фирме у форми кредита плаћале радницима трошкове. Наиме, раднику је од сваке плате одбијан одређени износ све док се фирма не би наплатила у потпуности.

Посебан проблем који су испитаници изнели био је везан за трошкове обуке. Ти су се трошкови за њихове раднике кретали у распону од 15.000 до 20.000 динара. Међутим, према њиховим речима, у пракси су се појављивали центри за вршење обуке који су обуке „спроводили“ и за 5.000 динара. Нису били ретки ни случајеви да су се појединим радницама за уплаћени новац одмах издавале потврде о спроведеној обуци, а да обука уопште и није била реализована. На тај начин су поједине фирме уштеделе на времену и пре конкуренције ушле у процес лиценцирања.

Због тога су се, како наводе испитаници, фирме одмах на почетку, а онда и након што су уочили горе наведене проблеме, сертификовале и за спровођење обуке. Првенствено за потребе обучавања својих радника, а након тога су обучавали и раднике других фирми. Испитаници су поново навели проблем с одржавањем процеса рада и паралелног спровођења обуке радника. Због тога су поједини сматрали да би требало размислити о могућности да се раднику који прође основну обуку дозволи да ради, а да онда има рок од нпр. три месеца да положи стручни испит.

Испитаници који су сматрали да је квалитет обуке био незадовољавајући скренули су пажњу и на то да поједини сегменти рада ПО нису били довољно покривени обуком (као нпр. спортске приредбе). Поједини испитаници су навели да је обука била слаба, нарочито у погледу процене ризика. Оправдање за то виде у (не)компетенцијама предавача. Наиме, ту обуку су углавном спроводили бивши (пензионисани) припадници полиције, служби безбедности и војске, за које сматрају да нису били довољно упознати са методологијом доношења процене ризика. Упркос свему, испитаници су били јединствени у томе да је пролазност на стручним испитима била висока и да се кретала око 95%. На крају, испитанике је то навело на закључак „да је обука била недовољна и да се свела само на узимање пара“.

Што се тиче **процеса лиценцирања**, највећи проблем идентификован од стране испитаника тичао се дужине процеса. За то је искључива кривица била везана за организацију рада полиције. Испитаници су навели да је процес „стајао“ док је овлашћени полицијски службеник, на пример, био на годишњем одмору.

На додатно питање везано за висину стручне спреме као услова за добијање лиценце за физичка лица, испитаници су били јединствени у ставу да је средња стручна спрема за радника коректна, али не и за руководиоце. Упркос томе, поједини испитаници су предност при запошљавању и радника и руководиоца ипак давали искуству, нарочито бившим радницима војске и полиције. Такође, сматрају оправданом и коректном могућношћу да ти бивши припадници војске и полиције не пролазе обуку.

Посебно се издвојило мишљење неколицине испитаника који сматрају да легитимација треба да буде власништво службеника обезбеђења, не фирме. При томе, треба посебно санкционисати оне који легитимацију користе ван радног времена (злоупотреба као и када се полицијци баве пословима приватног обезбеђења ван радног времена).

8. Како бисте оценили ниво безбедносне културе Ваших запослених и које активности предузимате на плану подизања нивоа њихове безбедносне културе?

Испитаници су имали различита искуства са радницима када је у питању ниво њихове безбедносне културе. Било је испитаника који безбедносну културу својих запослених оцењују као задовољавајућу, с тим да увек има простора за њено унапређење. Због тога се са запосленима континуирано ради, организују се додатне обуке (углавном из дела примене средстава принуде), семинари и сл. Испитаник из велике фирме истакао је да се посебна пажња посвећује унапређењу нивоа знања и вештина средњег менаџмента. Посебан акценат се ставља на контролне обиласке радника, односно на контролу радника на терену (при чему је та контрола и инструктивна, не нужно и репресивна). Проверава се изглед радника (то је основно), проверавају се евиденције које радник води, како се спроводи патрола и сл. То је континуиран процес и на томе се ради.

Један испитаник је посебно истакао да да би безбедносна култура запосленог била на задовољавајућем нивоу, радник мора да буде задовољан својим послом и условима у којима ради. Због тога је та фирма својим радницима обезбедила опрему у складу са годишњим добом и у складу са прописима из области безбедности и здравља на раду. Радницима је загарантована

минимална цена рада и редовно им се плаћа сваки прековремени рад, а плату добијају у месецу у којем се обавља посао и никад не касни.

С обзиром на велики проблем одлива радне снаге, двојица испитаника су навели да не улажу у додатне обуке радника пошто не знају да ли ће тај радник остати у фирми и након обуке.

9. Да ли и на који начин информисете своје запослене о резултатима предузетих мера и активности у вези са пружањем услуга безбедности? Кога још информисете и на који начин?

Они испитаници који информису своје запослене наводе да се то чини на додатним обукама које се организују. Остали, у које спадају јавност, струковна удружења и потенцијални клијенти, информису се приликом одржавања различитих форми округлих столова, семинара, на којима су биле теме везане за улогу ПО у остваривању безбедности (насиље на спортским приредбама, безбедност у школама и сл.). Такође, информису се и клијенти чији се објекти и имовина обезбеђују. Један испитаник је навео да су након достављања тих информација задовољни корисници услуга тражили да радници који су већ неко време код њих, и даље ту остану.

Другу групу испитаника чине они који не информису своје запослене, већ само управни део фирме. Двоје испитаника је навело да се перидично спроводи анкетирање радника, где се увек налазе питања везана за однос менаџмента према њима, условима рада и сл. Са тим резултатима се упознаје највиши менаџмент, који даље одлучује о наредним активностима и мерама које треба спровести. Један испитаник је навео да не информисе своје раднике због страха од „цурења“ информација, будући да се никад не зна да ли ће садашњи радник једног дана прећи у конкурентску фирму.

10. Да ли сматрате да је оправдана одредба Закона о приватном обезбеђењу према којој лице које има одговарајући степен и врсту стручног образовања и најмање три године радног искуства на пословима овлашћеног полицијског службеника, безбедносно-обавештајним пословима, пословима професионалног припадника Војске Србије и пословима извршења кривичних и прекршајних санкција – не мора да прође одговарајућу обуку за вршење послова приватног обезбеђења?

Већина испитаника сматра да је ова одредба адекватна. У пракси таквих лица нема много и углавном су то бивши припадници државних органа безбедности који су пензионисани. Што се тиче стручности, испитаници су навели да су та лица и боље обављала своје послове, имала су боље предзнање и искуство. Како морају полагати стручни испит, испитаници се свакако морају упознати са предметном материјом, што значи да коначни суд о њиховој обучености даје комисија МУП-а. Један испитаник је навео да је ово добро узимајући у виду одлив радне снаге коју је тешко у кратком времену надокнадити. На овај начин се целокупан процес до лиценцирања смањује за време неопходно да се прође обука. Један испитаник је чак сматрао да та лица треба ослободити и полагања стручног испита, те да акценат треба ставити само на безбедносну проверу и уверење о психофизичкој способности.

Они испитаници који сматрају да и ова лица треба да прођу обуку, полазе од тога да треба узети у обзир да су нека лица давно отишла у пензију или напустила службу, да су се у међувремену бавила неким другим пословима, да су знања која су раније усвојила данас готово неупотребљива, као и то да ће због свега реченог тешко положити стручни испит.

11. Да ли сматрате оправданом могућност правног уређења комерцијализације услуга обезбеђења од стране полицијских службеника? Да ли бисте то сматрали нелојалном конкуренцијом? Објасните свој став.

Испитаници су имали различита мишљења о овој теми. Наиме, троје испитаника је било апсолутно против тога да се полиција на тржишту појави као лице које би комерцијализовало своје услуге. Као аргументе за то навели су мањак полицијских службеника, као и то да би то било прави пример сукоба интереса. По њиховим речима „полицајац треба да остане полицајац“.

Остали испитаници у принципу немају ништа против те могућности, при чему наводе да оно што је неопходно јесу прецизна законска решења у том смислу. То значи да би требало да постоје одређена ограничења на страни полиције како не би била нелојална конкуренција ПО. Као аргумент „за“, испитаници су навели и то да би полицијски службеник боље обављао поједине послове од службеника приватног обезбеђења, узимајући у обзир раније наведене замерке на обученост службеника ПО. Такође, сматрају да би се на овај начин спојиле две добре

ствари, а то су: могућност да полицијски службеник оствари додатну зараду, а ПО би добило квалитетног радника, којег је данас тешко наћи на тржишту.

12. Да ли сматрате да су Законска овлашћења полиције по питању контроле и надзора агенција и службеника приватног обезбеђења адекватна?

Поред раније изречене замерке у виду селективне примене Закона у погледу контроле и надзора од стране полиције, испитаници су навели да је приметно да и полицијски службеници нису стручно оспособљени да врше ове послове. У почетним фазама примене Закона било је приметно да су сва лица из униформисаног састава полиције вршила контролу, иако је Законом за то одређено овлашћено лице. Један испитаник је навео да контролна и надзорна овлашћења треба да доведу, у крајњој линији, до подизања нивоа квалитета услуга од стране ПО. До сада су та овлашћења више била у функцији кажњавања, што није добро. Како је до сада највећи број неправилности у пракси узрокован непостојањем лиценци радника, поједини испитаници су навели да би требало променити Закон тако да лице које прође обуку може да почне да ради, а да, рецимо, има рок од три месеца да положи стручни испит.

Оно на шта су испитаници посебно имали замерке јесте обимна папирологија неопходна у процесу реализације контроле и надзора.

13. Да ли сте ангажовани од стране државних, покрајинских и локалних органа власти и ако јесте, наведите који су то послови у питању?

Мање фирме су навеле да су биле ангазоване искључиво од стране локалних органа власти (обезбеђење зграде општине, јавна окупљања које општина организује, послови обезбеђења појединих јавних предузећа, центара за социјални рад), филијале Републичког фонда за здравствено, пензијско и инвалидско осигурање и др.

Велике фирме су посебно издвојиле да су, поред ангазовања од стране државних, покрајинских и локалних органа власти, биле ангазоване и као лично обезбеђење високих (ви-ај-пи) званица, као и обезбеђење страних дипломатско-конзуларних представништава.

14. Да ли сте на нивоу локалне заједнице присуствовали или иницирали одржавање састанака посвећених безбедносним проблемима локалне заједнице?

Сви испитаници су навели да су присуствовали одржавању одређених скупова посвећених безбедносној проблематици, док је троје испитаника навело да су и лично иницирали одређене пројекте. Теме на којима су присуствовали биле су углавном посвећене спречавању насиља на спортским приредбама и безбедности у школама. Поред тога, испитаници су навели да су присуствовали скуповима у организацији Удружења за приватно обезбеђење. Циљ ових скупова је био да се на једном месту окупе представници привреде, председници општина и градоначелници, како би се упознали са одредбама Закона о ПО. На тим скуповима, представници сектора ПО су посебно апеловали на представнике локалних органа власти да се у пројекцијама локалних буџета задовоље минималне цене рада кад су у питању услуге безбедности.

Троје испитаника је навело да су и лично иницирали реализацију одређених пројекта. У питању су пројекти безбедности локалних заједница на нивоу више градова и општина, реализација више пројеката везаних за безбедност у школама, као и иницирање да се полиција и ПО заједнички ангажују око питања решавања безбедности у ноћним клубовима. Када је у питању решавање проблема безбедности у ноћним клубовима, испитаник је напоменуо да није наишао на разумевање релевантних субјекта локалне власти и полиције, тако да пројекат није реализован.

15. У ком делу територије Републике Србије сте до сада били ангажовани?

Представници малих фирми су навели да су, с обзиром на ограничене ресурсе у погледу менаџмента, опредељени да раде искључиво на локалном нивоу. Остали су навели да су били ангажовани највише у Београду и АП Војводини, а онда и на територији целе Србије.

16. Које су то кључне области у којима су до сада полиција и Ваша агенција сарађивали и како бисте оценили ту сарадњу?

Испитаници који су навели да сарадње у пракси има, навели су да су то искључиво послови на обезбеђењу јавних окупљања, а нарочито спортских приредби. У питању су

окупљања везана за дочек Нове године, 1. маја, одржавање европских и домаћих такмичења у одређеним спортским дисциплинама и сл. Том приликом је остварена одлична сарадња са полицијом. Као специфичан вид сарадње овим поводом, испитаници су навели да су са полицијом одржавали састанке непосредно пре сваког скупа, на којима су прецизиране међусобне обавезе и одговорност у појединим ситуацијама.

Двојица испитаника су категорично изјавили да сарадње са полицијом у пракси нема. Сматрају да би највише требало да је буде у погледу размене података и информација. Посебно су истакли да до сад нису добили ниједну информацију од полиције која би побољшала њихов рад приликом обављања послова приватног обезбеђења. Приликом заједничког рада и присуства на терену током одржавања јавних скупова, највећи део посла ради ПО. Један испитаник је навео и пример непознавања одредаба (у том тренутку новог) Закона о јавном окупљању од стране полицијског службеника, који је отежао рад службеницима приватног обезбеђења.

Мишљење једног испитаника посебно издвајамо. Наиме, он сматра да службеници приватног обезбеђења нису ни у ком смислу обучени за послове одржавања реда на спортским приредбама. Редари на појединим фудбалским и другим спортским утакмицама повећаног ризика су, по његовим речима, „глинени голубови“ уколико дође до нарушавања јавног реда и мира у већем обиму. Због тога поједине фирме и избегавају да обављају ове послове.

17. Да ли сматрате да постоје области у којима је могуће проширити сарадњу полиције и приватног обезбеђења и успоставити партнерске односе међу њима? Објасните свој став.

Кључне области, у којима је могуће остварити додатну и ширу сарадњу, јесу размена информација и заједнички пројекти на превенцији криминалитета на локалном подручју. Размена информација је спорадична и углавном једносмерна, зависи од добре воље полицијских службеника. Углавном је ПО то које прослеђује одређене информације полицији, док полиција, сем оног формалног дела, који није толико везан за оперативни рад на терену, слабо дели информације са ПО. Испитаници свакако сматрају да радници обезбеђења у свом раду могу уочити одређене ствари, сумњива лица и активности које могу бити интересантне полицији. Иако постоји законска обавеза свих грађана да пријаве извршење кривичних дела, испитаници сматрају да би службеници ПО могли да дају значајнији допринос томе од грађана. Грађани

често иду „линијом незамерања“, не желе да пријављују кривична дела због свог евентуалног каснијег учешћа у кривичном поступку. Међутим, представници приватног обезбеђења исто тако очекују од полиције да уступи информације ПО како би оно било што ефикасније у свом раду приликом обезбеђења појединих објеката, људи или терена.

Размена информација је кључна и приликом реализације пројеката превенције криминалитета. С обзиром на то да су поједини испитаници бивши припадници полиције, посебно су истакли модел секторског рада полиције, чији је кључни допринос био управо сарадња и комуникација са радницима обезбеђења на терену. У данашњим условима, сарадњу би било могуће остварити кроз концепт полиције у заједници. Испитаници себе сматрају интегралним делом локалне заједнице, односно, како је раније и речено, „продуженом руком полиције“. Оно на чему је заједнички, добро организован и координисан рад у локалној заједници могућ јесте обезбеђивање школа, патролирање приликом обезбеђења појединих објеката или терена, безбедност у ноћним клубовима, питање еколошке безбедности, тачније питање (техничког или физичко-техничког) обезбеђења појединих градских или регионалних депонија и решавање других проблема везаних за специфичности безбедносне проблематике на локалном подручју. Такође, испитаници су истакли добру сарадњу са полицијом приликом организовања одређених образовних скупова за младе везаних за превенцију насиља на спортским приредбама, на којима су учествовали заједно са полицијским службеницима.

Испитаници су истакли да би, с обзиром на већ дугогодишњу присутност ПО на пословима обезбеђења објеката критичне инфраструктуре и послова обезбеђења транспорта новца и других вредности, те послове свакако требало и наставити. Како су и припадници полиције у оквиру својих надлежности укључени у ове послове, испитаници сматрају да би ове послове могли заједнички обављати или пак те активности (сем када је реч о појединим објектима критичне инфраструктуре) у потпуности „препустити“ ПО.

18. Да ли сматрате да би службеници приватног обезбеђења и лиценциране агенције за приватно обезбеђење требало да буду укључени у активности везане за ванредне ситуације? Објасните свој став.

Испитаници сматрају да би службенике приватног обезбеђења свакако требало укључити у активности везане за ванредне ситуације. До сада је било случајева ангажовања радника на

санирању пожара који су избили у објектима који се обезбеђују. Оно што је уочено као различитост код испитаника када је у питању сарадња на плану ванредних ситуације јесу механизми и модалитети те сарадње. Поред оних редовних активности у случајевима ванредних ситуација у објектима које обезбеђују, испитаници су изнели мишљење да не постоје механизми по којим би могли да „нареде“ раднику да се укључи у те активности. Иако Законом о ванредним ситуацијама постоји могућност да се ангажују субјекти из ПО од стране штабова за ванредне ситуације, испитаници су навели да до сада нису били ангажовани по том основу.

Према њиховом мишљењу, модалитети по којим би службеници могли бити ангажовани јесу: по принципу мобилизације (по налогу државе); да свака фирма на одређени број запослених буде у обавези да стави на располагање своје раднике, који ће, са друге стране, бити (додатно) обучени за поједине ситуације од стране Сектора за ванредне ситуације и, наравно, бити плаћени од стране државе, односно штаба за ванредне ситуације који их ангажује. При томе, држава би свакако требало да нађе механизме да се „одужи“ агенцијама (смањењем појединих намета, периодичном и(ли) специјалистичком обуком њихових радника и сл.). Свакако, целокупан модел сарадње је неопходно прецизно правно регулисати. Испитаници напомињу да би тај модел правног оквира требало да буде резултат консензуса око неопходности уважавања међусобних интереса. Све што не би реметило нормалан процес рада фирми, а било би у функцији остваривања јавне безбедности, за испитанике је прихватљиво.

Поједини испитаници су навели да су и лично (добровољно) са својим радницима учествовали у санирању последица катастрофалних поплава које су задесиле поједина подручја у Републици Србији маја 2014. године. Свеукупно људство и материјална средства били су у функцији спречавања даљих последица насталих поплава.

Испитаницима је постављено и додатно питање о евентуалном укључивању ПО у одређеним кризним ситуацијама као што су биле оне са повећаним приливом миграната током 2015. године. Они су навели да до сада нису пружали било какве услуге или били ангажовани по том питању, али да немају ништа против да се и по том питању успостави сарадња са полицијом. Напоменули су да је било случајева да су њихови радници имали искустава са мигрантима приликом обављања својих редовних послова на обезбеђењу објеката. Наиме, приликом обезбеђења објекта који се налази непосредно уз границу са једном од суседних држава, при уласку камиона у штићени објекат, радник је затекао мигранте скривене у камиону. Мигранти су задржани, одмах је обавештена полиција и спречен је њихов нелегалан прелазак границе. Такође,

истакнуто је да је приликом кризних дешавања на Косову и Метохији (поводом доласка косовских јединца специјалне полиције на север Косова и дизања борбене готовости војске, полиције и служби безбедности Републике Србије) централа фирме свим својим регионалним центрима указала на „повећану будност на терену“.

19. Да ли сматрате да би требало да постоји могућност на основу које би неки (посебно обучени) службеници приватног обезбеђења могли да чине састав помоћне полиције у складу са Законом о полицији? Објасните свој став.

Слично моделу сарадње у ванредним ситуацијама, испитаници сматрају да би аналогно томе могла да се успостави и сарадња по питању ангажовања службеника ПО као помоћног састава полиције. Будући да су поједини испитаници навели да себе сматрају „продуженом руком полиције“, овај модел сарадње се намеће сам по себи. Оно на шта су испитаници посебно указали јесте да правни оквир који би регулисао ову област сарадње дефинитивно треба да онемогући све евентуалне злоупотребе, по којима би само неке фирме и њихови радници били ангажовани у овим активностима или пак искључени из овог процеса.

20. Да ли сматрате да полиција и приватно обезбеђење могу бити партнери на остваривању јавне безбедности? Објасните свој став.

Испитаници су били јединствени у ставу да полиција и ПО могу и морају бити партнери при остваривању јавне безбедности. За сада су у пракси заступљени спорадични облици сарадње, засновани искључиво на међусобним личним добрим односима између појединаца на обе стране. Нажалост, како истичу поједини испитаници, и даље је спорадично приметно неуважавање припадника ПО од стране појединих припадника полиције. Свакако да ПО још увек није достигло врхунац у погледу квалитета људства који ради у овом сектору, али сматрају да ће се и то у предстојећем периоду поправити. Да би се то остварило, неопходно је повезати се са полицијом што више и стално трагати за новим областима сарадње. Могућности за сарадњу су велике и дефинитивно их треба искористити у предстојећем периоду.

21. Који проблеми по Вама оптерећују (онемогућавају) остваривање јавно-приватног партнерства?

Кључни проблем који онемогућава, односно отежава остваривање ЈПП јесте то што овај појам још увек није довољно познат стручној јавности, како у ПО, тако и у полицији. Због тога је наведено да би овај појам требало имплементирати у образовне процесе полиције и ПО. Као један од највећих проблема, истакнут од већине испитаника, јесте и низ раније наведених проблема везаних за устројавање система ПО и његово интегрисање у систем националне безбедности. Непостојање правног оквира који би уредио питања сарадње и партнерства, као и одсуство свести и безбедносне културе код полицијских службеника и службеника ПО, свакако доприносе томе. На крају, не треба заборавити и неразумевање значаја и улоге ПО у целокупном систему јавне безбедности, односно незаинтересованост државе да у ПО види партнера.

22. Да ли сматрате да постојећа позитивноправна и стратешка решења код нас омогућавају успостављање ефикасног јавно-приватног партнерства?

Поред појединих испитаника који сматрају да је постојећи позитивноправни оквир адекватан, али да га само треба примењивати и евентуално кориговати, већина испитаника сматра да позитивноправни оквир никако не омогућава развијање партнерства. Испитаници сматрају да позитивноправни оквир није пратио дух и идеју Стратегије националне безбедности, која је ПО препознала као интегрални део система националне безбедности. Због тога је првенствено на држави била одговорност да питања сарадње и партнерства уреде кроз правну регулативу.

23. Да ли Ваша агенција примењује одређене националне и међународне стандарде пословања у области приватног обезбеђења?

Иако сматрају неопходним да се фирма и њени радници придржавају одређених стандарда, уочено је да су испитаници били подељени по овом питању. Они који не примењују стандарде у свом раду навели су да су прилично нејасни и нелогични поједини параметри неопходни да би фирме добиле сертификат за поједине области. Поред тога, готово све

процедуре које су предвиђене сертификатима су и пре сертификације биле уграђене у рад фирме једног од испитаника. Даље, у пракси је било приметно да су стандарди били неопходни једино због добијања послова приликом надметања на тендерима.

Они испитаници који примењују стандарде навели су да су то стандарди везани за безбедност информација, континуитет пословања, процену ризика и менаџмент из контролног центра.

24. Како је Ваше мишљење у вези с пословањем страних фирми за приватно обезбеђење у Републици Србији? Објасните свој став.

Како су већина испитаника представници домаћих фирми, поставили смо им питање везано за њихово мишљење о пословању страних фирми у Републици Србији. С тим у вези, испитаници сматрају да стране фирме имају монопол на домаћем тржишту, као и то да у њиховом пословању у значајној мери улогу игра и спрега са појединим политичким структурама власти. Нелојалном конкуренцијом је сматрају због тога што на тржишту иступају искључиво са нижом ценом радног сата у односу на све остале фирме. Поред тога, приметно је да су те фирме преузеле све објекте појединих страних брендова, које иначе та фирма обезбеђује и у другим државама. На тај начин су наше фирме аутоматски искључене из тих послова. С обзиром на инострани фактор, изражена је бојазан и од могућности деловања страних обавештајних служби.

Поједини испитаници су навели да су у ранијем периоду (када су стране фирме почеле да долазе на наше просторе) постојали одређени односи нетрпељивости и конкуренције, али да сада то није случај. Према речима једног испитаника, могло би се чак рећи и да су партнери, пошто су сарађивали на бројним пројектима.

25. Како бисте описали улогу Привредне коморе Србије и Удружења за приватно обезбеђење у успостављању и унапређењу јавно-приватног партнерства?

Испитаници сматрају да је струковно удружење у области приватног обезбеђења неопходно. Уважавање гласа струке је императив. Оно што је Удружење требало да уради, а по мишљењу испитаника није учинило, јесте спречавање нелојалне конкуренције, сукоба интереса, корупције у сектору, приближавање различитих ставова међу њеним чланицама,

стандардизација, регулисање питања минималне цене рада у сектору које ће се сви придржавати, иницирање пројеката сарадње са полицијом и сл. Наведено је неопходно испунити како бисмо могли говорити о успостављању и развоју партнерства са полицијом.

26. У ком правцу по Вашем мишљењу треба изградити правни оквир како би се омогућило ефикасно јавно-приватно партнерство?

Одговором на ово питање искристалисала су се **три модела** по којем би у будућности требало изградити правни оквир јавно-приватног партнерства у области јавне безбедности. Један модел полази од тога да се ово питање уреди кроз два системска закона (Закон о полицији и Закон о ПО), други искључиво кроз Закон о ПО а трећи би укључивао доношење потпуно новог закона о ЈПП.

27. Шта мислите о будућим односима полиције и приватног обезбеђења у Републици Србији?

С обзиром на период пре 2013. године, општи је утисак испитаника да је доношењем Закона о ПО направљен позитиван корак у међусобном приближавању полиције и ПО. Сад треба наставити рад на успостављању бољих односа и међусобног разумевања. Неопходно је да, како истичу испитаници, „свако пође од себе, својих могућности у пружању доприноса ка остваривању партнерства“. Мишљења испитаника су оптимистична и сигурно је да ће се у годинама пред нама достићи и партнерство.

Да би се партнерство остварило, неопходно је веће ангажовање МУП-а, у смислу „већег везивања ПО за себе“. МУП би требало ПО да користи као сарадничку службу. То је могуће остварити кроз процес обуке, размене информација, већу ангажованост ПО од стране државе, развијање поверења и разумевања. До сада су међусобни односи зависили искључиво од добре воље руководећих људи у полицији и ПО на локалном нивоу. Те односе треба уредити системски, како би спорадична позитивна искуства у погледу сарадње постала опште правило.

6.3.5. Закључци о резултатима експертског интервјуа

Емпиријским истраживањем успели смо да утврдимо да се улога приватног обезбеђења у систему националне безбедности Републике Србије првенствено огледа у превенцији појава које могу угрозити грађане, правна лица и њихову имовину. Обављањем своје основне делатности, приватно обезбеђење доприноси остваривању јавне безбедности. Истраживањем смо утврдили да, иако и даље постоје одређене дозе резерве кад је у питању пословање агенција за приватно обезбеђење и обученост њихових кадрова, већина полицијских службеника из ППУ у ПО виде сараднике, одређен вид помоћног састава полиције, „продужену руку полиције на терену“, „очи и уши полиције на терену“. Међутим, с обзиром на релативно скору примену Закона о приватном обезбеђењу, ПО још увек није интегрисано у систем јавне, а онда и националне безбедности. Интегрисање приватног обезбеђења у систем националне безбедности јесте интерес који је изражен и у Стратегији националне безбедности. То је циљ који још увек није остварен, али којем треба тежити у предстојећем периоду. Пуна интеграција ПО у систем националне безбедности омогућила би да се полицијска организација растерети одређених „периферних“ послова, а уједно и да се успоставе модели заједничког деловања у одређеним областима спречавања и сузбијања угрожавајућих појава. Са аспекта безбедности је изузетно значајно што је коначно једна тако значајна привредна грана, која запошљава велики број лица и чији припадници имају готово идентична овлашћења као полицијски службеници, правно уређена.

За непуне две године, колико се Закон о приватном обезбеђењу примењује, лиценцирано је преко 30.000 физичких лица и преко 1.000 правних лица и предузетника, што није занемарљив број, узимајући у обзир раније процене да у сектору ради и више од 50.000 људи. Што се тиче броја правних лица и предузетника, он је или стагнирао или је чак смањен, с обзиром на то да неки од њих нису успели да издрже тржишну утакмицу те да ускладе своје пословање са Законом.

У процесу примене Закона идентификовано је неколико проблема што су везани за поједине одредбе Закона којима су уређена питања обуке, лиценцирања, контроле и надзора, неусклађеност са одредбама других закона, рад агенција за приватно обезбеђење, организацију и функционисање полиције на плану праћења и надзора послова приватног обезбеђења.

Када је у питању **процес обуке** кандидата за службенике приватног обезбеђења, уочене су одређене мањкавости у погледу саме наставе, која је у неким сегментима лоше спровођена, што се одразило на пролазност кандидата на стручним испитима. Томе је у одређеној мери допринео

и неадекватан кадар што је спроводио обуку. Углавном су то били бивши (пензионисани) радници МУП-а, који неспорно поседују знање и искуство, али су биле доведене у питање њихове педагошке способности да пренесу то знање. Као посебан проблем истакнуто је то што су се у пракси јављали поједини центри за обуку који су обуке реализовали по знатно нижим ценама у односу на остале центре, као и то да је било случајева да се обука није ни реализовала, већ да су одмах након уплате лицима издаване потврде о обучености. Због тога је неопходна знатно ригорознија контрола центара за обуку, која, као што смо утврдили, и није била толико заступљена у раду у појединим ППУ. Упркос томе, утврђено је да је пролазност на стручним испитима била око 95%.

Што се тиче **процеса лиценцирања**, проблем полиције је био у томе што је у једном релативно кратком периоду било неопходно запримити велики број захтева за издавање лиценци и легитимација, са релативно малим бројем лица која су радила на тим пословима. Наиме, ове послове је радио само један овлашћени полицијски службеник за цело подручје ППУ (изузев ситуације у неколико већих ППУ). Један од проблема који су допринели том „кашњењу“ јесу и непрецизне законске одредбе о томе ко треба да сноси трошкове обуке кандидата, агенција у којој је запослен или сам кандидат. То је за последицу имало то да су агенције касно ушле у процес примене Закона, на првом месту оног дела везаног за реализацију обуке. Такође, постоје правна лица која имају сопствено обезбеђење (самозаштитна делатност) те се још увек нису лиценцирала, што представља нелојалну конкуренцију агенцијама које су се лиценцирале. Када су у питању услови за издавање лиценци, утврђено је да Закон није препознао лица која завршавају средње стручне школе са профилом техничар обезбеђења, односно није предвиђена могућност да та лица буду ослобођена обуке. Утврђено је и да одредба којом је средња стручна спрема услов довољан и службеницима на извршилачким радним местима и одговорним лицима односно руководиоцима – није адекватна. Оправдање за ову законску одредбу јесте велика флукуација радне снаге и њен недостатак на тржишту. Међутим, то не може бити оправдање и не доприноси професионализацији сектора приватног обезбеђења. Томе у прилог говори и непостојање додатних и специјалистичких обука, нарочито у контексту услова за обнављање лиценци. МУП је при томе идентификован као неко ко би требало да буде иницијатор и реализатор ових обука. Посебан проблем када су у питању услови за издавање лиценци јесте то што се безбедносна провера врши само за службенике обезбеђења, одговорна лица, а не и за власнике агенција, због чега и даље може постојати могућност да лица из криминалне средине

буду укључена у рад овог сектора. Утврђено је да је отприлике око 5% укупног број захтева за издавање лиценци било одбијено због негативне безбедносне провере (што је негде око 1.500–2.000 лица).

Што се тиче питања **контроле и надзора**, одређене законске непрецизности су у пракси доводиле до различитог тумачење појединих одредби (нпр. утврђивање психофизичке способности службеника обезбеђења од стране овлашћеног полицијског службеника), због чега је долазило до неуједначене праксе у поступању по ППУ. Такође, агенцијама су у том погледу наметане и неке непотребне обавезе (нпр. достављање уверења о психофизичкој способности службеника једном годишње). Поред тога, поставило се и **питање обучености овлашћених полицијских службеника за спровођење надзора уопште, а нарочито у погледу испуњености техничких стандарда** код техничке заштите. Емпиријским истраживањем смо утврдили да постоје значајније разлике у ставовима испитаника из полиције и приватног обезбеђења у погледу циљева надзора. Према једнима, циљ је била превенција, односно указивање субјектима приватног обезбеђења на одређене недостатке у погледу рада и функционисања, док је по мишљењу других циљ била искључиво репресија, односно кажњавање.

Како су питања спровођења и надзора над применом Закона стављена у надлежност МУП-а, односно полиције, то је довело и до одређених организационих промена. У оквиру Управе полиције у седишту МУП-а формирано је Одељење за праћење и надзор послова приватног обезбеђења и детективске делатности. У Полицијској управи за град Београд и Полицијским управама у Новом Саду и Крагујевцу формиран је Одсек за праћење и надзор послова приватног обезбеђења, у Полицијској управи у Нишу формирана су три радна места у Одељењу полиције за обављање ових послова, док је у осталим ППУ систематизовано по једно радно место у Одељењима полиције. С обзиром на повећан обим посла крајем 2016. и током прве половине 2017. године, било је јако тешко одржати оптималан процес рада, због великог броја подношених захтева за издавање овлашћења центрима за обуку, лиценци физичким, правним лицима и предузетницима, као и за спровођење надзора. Ово је нарочито било изражено у мањим ППУ, где је само један овлашћени полицијски службеник радио све наведене послове. Ако томе додамо и знатан број оних агенција које су имале бројне недоумице када је у питању примена Закона и које су од полицијских службеника захтевале додатне информације, видимо да је рад полиције у једном периоду заиста био оптерећен. Због тога би, ради ефикаснијег и ефективнијег обављања послова у будућности, требало размислити о повећању броја полицијских службеника који ће

радити на овим местима, као и о томе да се посебно систематизују радна места за спровођење надзора, а посебно за спровођење управног поступка у погледу издавања дозвола за вршење обука и лиценци. Како МУП није једини орган који надзире сектор приватног обезбеђења, потребно је координисати активности са осталим инспекцијским органима. Што се тиче резултата спроведених надзора агенција и њихових запослених, утврђено је да и даље постоји знатан број непријављених и нелиценцираних радника.

Реализованим истраживањем смо утврдили да постоји **знатна подељеност испитаника (и у полицији и у приватном обезбеђењу) око могућности правног регулисања ангажовања полицијских службеника да ван редовног радног времена раде као службеници приватног обезбеђења**. Аргументи којима се оправдава и подржава ова могућност јесу: полицијски службеник би одређене послове знатно боље обављао од службеника приватног обезбеђења (ово нарочито због тога што је обученост службеника приватног обезбеђења упитна) и могао би да оствари додатна средства (што би свакако било стимулативно за полицијске службенике, чија примања такође нису висока). Аргументи против су везани за очигледни сукоб интереса из претходног периода (могућност ангажовања од стране лица из криминогене средине), као и за то да би на тај начин полицијски службеници представљали нелојалну конкуренцију службеницима приватног обезбеђења. Остваривање додатних средстава за припаднике полиције треба тражити у томе да се све ванредне интервенције полиције наплаћују.

Закон је и агенцијама (као и полицији) наметнуо велике административне обавезе, услед чега је било јако тешко испоштовати све законске рокове и одржати оптималан процес рада. Паралелно спровођење обуке и одржавање процеса рада у складу са раније преузетим обавезама према корисницима услуга нарочито је представљало проблем. Ово је посебно било изражено код мањих агенција, које су имале релативно мало и недовољно едуковано административно особље. Поред административних обавеза, Закон је агенцијама наметнуо и велике финансијске трошкове. Томе треба додати и проблем с флукуацијом радника у сектору приватног обезбеђења, који је пре свега мотивисан ниским зарадама. Процене су да 60–70% фирми ради по минималним ценама рада, или чак испод тога. Како на тржишту нема довољно лиценцираних физичких лица (процене су да од укупног броја лиценцираних чак 20–30% њих уопште не раде у сектору приватног обезбеђења), поједине фирме биле су принуђене да запошљавају раднике без лиценци. Због свега наведеног, агенције слабо улажу у додатне обуке својих запослених, што се свакако одражава и на њихову ниску безбедносну културу.

Посебан проблем свакако представља и питање обучености радника који су до сада прошли обуку. Утврђено је да се приликом реализације обука више водило рачуна о квантитету него о квалитету. Томе у прилог, по испитаницима из ППУ, говори велики број лиценцираних физичких лица, као и ситуације у којима су тражене асистенције од полицијских службеника за решавање ситуација за које су сами службеници приватног обезбеђења надлежни (и обучени).

Реализованим емпиријским истраживањем смо утврдили да је у **досадашњој пракси у односима полиције и приватног обезбеђења сарадња успостављена највише у области обезбеђења већих јавних окупљања и спортских приредби**, што је последица законом утврђених надлежности оба субјекта у овој области. Из досадашњих односа можемо рећи да сарадње има, да је она променљивог интензитета и квалитета и да су спорадичне заједничке активности на терену координисане. Такође, утврдили смо да је сарадња у овим областима углавном била заснована и на личним контактима које имају поједини руководиоци или власници и одговорна лица у агенцијама са руководиоцима у полицији. Тамо где су ти лични контакти били позитивни, сарадња је била задовољавајућа, и обрнуто. За разлику од ситуације у осталим државама, у другим областима сарадње готово да и нема, или је она спорадична и променљива од случаја до случаја. Међутим, истраживањем смо идентификовали одређене области у којима је могуће успоставити или унапредити постојећи ниво сарадње. То су: размена информација, заједничке обуке, реализација пројеката на плану превенције криминалитета на локалном подручју, обезбеђење критичне инфраструктуре, обезбеђење транспорта новца и других вредности, ванредне ситуације и могућност да приватно обезбеђење чини састав помоћне полиције.

Сарадње на плану **размена информација** готово и да нема, што и не чуди, будући да питање систематске, планске и организоване размене информација није прецизно уређено ни Законом о полицији ни Законом о приватном обезбеђењу. Размена информације је једностран процес, односно заснива се искључиво на формалној законској обавези приватног обезбеђења да обавести полицију у случају вршења кривичних дела која се гоне по службеној дужности и прекршаја са елементима насиља, док са друге стране полиција није спремна да дели информације са приватним обезбеђењем. Оно о чему нарочито треба водити рачуна и на чему треба радити јесте размена информација на терену, при чему иницијатива треба да буде на страни полиције. Размена информација свој нарочити допринос може дати кроз секторски начин рада

полиције, односно приликом патролне и позорничке делатности, када се остварују и непосредни контакти са службеницима приватног обезбеђења.

Трансфер знања је једна од кључних ствари у борби против савремених облика и носилаца угрожавања, а самим тим и у остваривању партнерских односа полиције са другим субјектима. Питање **заједничких обука** такође није правно уређено, али су идентификоване области у којима би се оне могле спроводити (област личног обезбеђења, примена овлашћења, употреба средстава принуде, обуке у гађању, обуке службених паса, одржавање реда на спортским приредбама, заједничког поступања у ванредним ситуацијама, рад са малолетницима). При томе, носилац реализације обуке би био МУП.

Како је улога приватног обезбеђења у остваривању јавне безбедности првенствено превентивна, **реализација пројеката на плану превенције криминалитета на локалном подручју** јесте област у којој је такође могуће остварити сарадњу са полицијом. Ту сарадњу је могуће остварити кроз концепт полиције у заједници, који је предвиђен Законом о полицији. Наиме, иако је овај концепт окренут првенствено остваривању партнерских односа полиције и грађана, сигурно је да приватно обезбеђење, као обучен, опремљен и организован субјект друштвене заједнице, може значајно допринети остваривању безбедности у локалној заједници. Заједничко присуство на терену полицијских и службеника приватног обезбеђења упућује их на ту сарадњу. Координација активности, идентификовање проблема унутар локалних координационих тела у оквиру којих би се размењивале информације представља начин за остваривање ове сарадње. Неке агенције за приватно обезбеђење су и саме иницирале реализацију појединих пројеката у локалним заједницама. **Безбедност школа, безбедност у ноћним клубовима, безбедност животне средине** јесу неки од пројеката на којима треба успоставити и развијати партнерске односе са полицијом.

Обезбеђење критичне инфраструктуре представља област која је у надлежности и полиције и приватног обезбеђења, при чему је Законом о приватном обезбеђењу искључено ангажовање приватног обезбеђења на обезбеђењу оних објеката који су у искључивој надлежности полиције и других државних органа. Широк дијапазон објеката који чине критичну инфраструктуру неминовно захтева и велики број полицијских службеника на овим пословима. Истраживањем смо утврдили да ови послови у значајној мери оптерећују рад полиције и да би у будућности требало размислити о делегирању ових послова приватном обезбеђењу, па чак и када је у питању обезбеђење објеката полиције. У међувремену, док се систем приватног обезбеђења

још увек успоставља, ови послови би могли заједнички да се обављају са полицијом. Уколико је интерес да полиција и даље обавља ове послове (а то свакако јесте кад су у питању објекти које користе највиши носиоци власти у држави), неопходно је јасно разграничити који су то послови који остају у искључивој надлежности полиције, а које може обављати приватно обезбеђење.

Обезбеђење транспорта новца и других вредности такође обављају и полиција и приватно обезбеђење. Истраживањем смо утврдили да ови послови оптерећују рад полиције и да би приватно обезбеђење у потпуности требало да преузме ове послове, што би полицији омогућило да своје снаге усмери ка решавању других безбедносних проблема. Једини проблем када је у питању рад приватног обезбеђења на овим пословима јесте тај да службеници нису прошли специјалистичку обуку, а ту је и недостатак законски обавезне заштитне опреме. Због тога би се, у циљу превазилажења недостатака на страни полиције и приватног обезбеђења у неком прелазном периоду, ови послови могли обављати заједнички. Оно што би за сада требало да остане у искључивој надлежности полиције јесте обезбеђење транспорта опасног терета.

Емпиријским истраживањем смо утврдили да постоје значајније разлике у ставовима испитаника када је у питању сарадња на плану **ванредних ситуација**. Она је нарочито изражена код испитаника у полицији (испитаника у Управи полиције и испитаника из ППУ). Ставови испитаника из Управе полиције јесу да приватно обезбеђење јесте укључено у ванредне ситуације, али само уколико је у оквиру објекта који обезбеђује, ништа шире од тога. Са друге стране, сви остали испитаници (већина испитаника из ППУ, власници и менаџери у агенцијама и представник Удружења за приватно обезбеђење) сматрају да потенцијале приватног обезбеђења (бројност људства, опрема коју имају, обука коју су већ прошли) дефинитивно треба искористити у ванредним ситуацијама. Иако могућност ангажовања приватног обезбеђења у ванредним ситуацијама постоји у складу са Законом о ванредним ситуацијама, на основу реализованог истраживања утврдили смо да ниједна агенција није била ангажована од стране штабова за ванредне ситуације током мајских поплава на територији Републике Србије 2014. године. Као најбољи начин укључивања приватног обезбеђења у ванредне ситуације идентификовали смо онај по принципу мобилизације, при чему би првенствено била ангажована лица са подручја захваћених ванредном ситуацијом и непосредне околине. Наиме, како ванредне ситуације захтевају хитност у реаговању, најбоље је ангажовати службенике по месту пребивалишта или боравишта. Тек ако са тим људством не буде могуће спречити (даље) угрожавање, треба ангажовати и лица са других подручја. Како ванредне ситуације не захтевају дуготрајније

временско ангажовања, на овај начин се не би угрозило пословање агенција у којима су службеници приватног обезбеђења запослени.

Институт **помоћне полиције** предвиђен Законом о полицији такође представља област у којој је могуће остварити сарадњу и партнерске односе полиције и приватног обезбеђења. Ово би био врхунац сарадње и партнерских односа који би могао бити успостављен у Републици Србији. Наиме, истраживањем смо утврдили да би се на овај начин у релативно кратком периоду могао надокнадити недостатак полицијских службеника у одређеним угрожавајућим појавама по безбедност грађана и државе. Као пример тога можемо узети мигрантску кризу која је погодила Србију 2015. године. Ангажовање приватног обезбеђења као помоћне полиције била би одлична алтернатива с обзиром на процес рационализације у полицији. Службеници приватног обезбеђења су тренутно већ „регрутовани“. Наиме, сва лиценцирана лица су већ прошла безбедносну проверу, као и основни ниво обуке. Међутим, идентификовани су и у овом случају одређени проблеми које треба узети у обзир приликом уређивања овог питања. Наиме, приватно обезбеђење ни у ком случају није обучено да обавља полицијске послове, а отварањем ове могућности могло би доћи и до злоупотреба у виду ангажовања само неких агенција и њихових службеника. Са друге стране, сви остали испитаници су готово јединствени у ставу да би овај вид сарадње могао бити остварив у пракси, под условом да се кључна питања која се тичу избора лица (године старости, дужина радног стажа на пословима приватног обезбеђења), њихове обуке, права и обавеза и др. јасно и прецизно уреду Законом о полицији, односно предметном уредбом.

Спроведеним истраживањем идентификовали смо и неколико **кључних проблема који отежавају остваривање јавно-приватног партнерства** између полиције и приватног обезбеђења. Првенствено, као и у сваком партнерству, неопходно је утврдити заједничке интересе. Остваривање безбедности то свакако јесте, само је основ ангажовања субјеката различит. Неопходно је и међусобно разумевање, уважавање и поштовање, који, као што смо могли видети, још увек нису на задовољавајућем нивоу да бисмо могли говорити о партнерству. Иницијатива за партнерством треба да потекне од државе, тачније МУП-а и полиције. Оно што је неопходно узети у обзир када су агенције за приватно обезбеђење у питању, нарочито у случајевима ангажовања њихових радника у ванредним ситуацијама или у оквиру помоћне полиције, јесте одржавање континуитета пословања, које би евентуално било угрожено уколико би већина њихових радника била мобилисана у ванредним ситуацијама.

Један од највећих проблема везан је за непостојање свеобухватног правног регулисања сарадње. Наиме, Законом о приватном обезбеђењу неопходно је предвидети области сарадње са полицијом, пошто тих норми за сада у Закону нема, те уредити процедуре заједничког деловања. То значи да Закон није пратио дух и идеју изражену у Стратегији националне безбедности. Такође, неопходно је знатно **подићи ниво безбедносне културе** запослених (пре свега у сектору приватног обезбеђења) и перманентно радити на **подизању нивоа свести** о значају и улози приватног обезбеђења у остваривању јавне безбедности, као и сарадњи и партнерским односима са полицијом. Због тога је неопходно у **образовне процесе имплементирати наставне јединице везане за јавно-приватно партнерство** у области јавне безбедности, будући да је у питању концепт који још увек није довољно познат нашој стручној јавности. С тим у вези је и питање међусобног поштовања и поверења, које се стиче годинама кроз реализацију различитих облика сарадње.

Један од кључних фактора у остваривању јавно-приватног партнерства, који смо идентификовали у истраживању, јесте и **(не)мотивисаност службеника приватног обезбеђења за сарадњу са полицијом**. Наиме, изузетно ниска примања, релативно скромна обука коју су прошли, незаинтересованост за уочавање и прикупљање података и информација неопходних за рад полицијских службеника јесу проблеми који утичу на то да службеници приватног обезбеђења буду посвећени јавно-приватном партнерству. Са питањем мотивисаности је нужно повезано и питање профила службеника приватног обезбеђења. Истраживањем смо утврдили да у приватном обезбеђењу и даље раде бивши пензионисани припадници полиције и војске првенствено, али да је њихов број опао у односу на период пре доношења Закона о приватном обезбеђењу. Међутим, њихове компетенције су под знаком питања, с обзиром на време протекло од пензионисања, послове на којима су претходно радили, те употребљивост претходно стеченог знања у данашњим условима. Због тога би и та лица требало да прођу бар неки вид скраћене обуке.

Анализом досадашњег рада **Савета** за унапређење приватног обезбеђења и остваривања јавно приватног партнерства утврдили смо да су његове активности од оснивања 2015. године до данас биле првенствено везане за унапређење (успостављање) система приватног обезбеђења. Тачније, Савет је првенствено имао улогу да окупи представнике МУП-а и представнике Удружења за приватно обезбеђење и Привредне коморе, како би се идентификовали и решавали текући проблеми у вези са применом Закона о приватном обезбеђењу. Како је тих проблема било,

нарочито у почетним фазама примене Закона, активности Савета су биле интензивне. Најзначајнији допринос Савета јесте иницирање и давање предлога за измене и допуне Закона 2018. године. Из досадашњег рада Савета можемо закључити да се он уопште није бавио питањем јавно-приватног партнерства, иако је то његова надлежност, која проистиче из самог назива Савета.

Првенствена улога **Удружења за приватно обезбеђење** огледа се у стварању позитивног амбијента за пословање фирми које су њене чланице, као и у заступању њихових интереса у социјалном дијалогу са државом, представницима других привредних грана и свим осталим заинтересованим субјектима. Прецизније, активности Удружења би требало да буду усмерене ка спречавању нелојалне конкуренције, сукоба интереса, корупције у сектору и нарочито регулисање минималне цене рада. Нарочито је значајна улога коју Удружење има када је у питању развијање сарадње и партнерства са полицијом, будући да су њени представници чланови Савета за унапређење приватног обезбеђења и остваривање јавно-приватног партнерства.

Закључак

Трендови реорганизације савремених система националне безбедности крећу се у правцу интегрисања нови субјеката безбедности. Посебно место и улогу у том процесу има приватно обезбеђење, које услед све бројнијих и деструктивнијих облика угрожавања све више добија на значају. Процес „приватизације“ послова безбедности у развијеним државама је настао као резултат немогућности државе да одговори на све веће потребе грађана и привреде за услугама безбедности. Недостатак националних владиних капацитета (кадровских и материјалних) довео је до експанзије сектора приватног обезбеђења. Увелико се напушта традиционално схватање да је полиција једина одговорна за остваривање јавне безбедности. То је довело и до тога да су многе државе покренуле реформе које су за циљ имале изналажење нових концепата управљања безбедношћу.

Немогућност државе да одговори на савремене безбедносне проблеме није довела до простог делегирања одређених послова безбедности на сектор приватног обезбеђења. Напротив, већина држава се активно укључила у процес (додатног) правног регулисања приватног обезбеђења и то у погледу увођења нових стандарда у погледу спровођења обуке, опремања, контроле и др. Терористички напади с почетка 21. века, заштита критичне инфраструктуре, катастрофалне последице настале услед елементарних непогода, изражена безбедносна проблематика у урбаним срединама утицали су на потребу успостављања сарадње полиције и приватног обезбеђења. Упркос постојању одређених разлика међу њима, у питању су субјекти чији је основни задатак заштита људи и њихове имовине. Тај циљ представља основу за њихову сарадњу и развој тзв. јавно-приватног партнерства.

Јавно-приватно партнерство као концепт економског и привредног развоја настао је првенствено у развијеним англосаксонским земљама осамдесетих година 20. века, да би се касније проширио и на остале земље света. Економска оправданост јавно-приватног партнерства (подела и алокација ризика и одговорности, дугорочна сарадња, заједнички интереси и сл.) утицала је и на повећана интересовања о могућности имплементације наведеног концепта и у области јавне безбедности. Ту се првенствено мисли формирање партнерских односа полиције (државне, регионалне и локалне) са заједницом али и агенцијама за приватно обезбеђење.

Односи полиције и приватног обезбеђења су прешли дуг пут до данашњих односа које називамо партнерство. У почетним фазама развоја сектора приватног обезбеђења ти односи су

били окарактерисани као односи неразумевања, непоштовања, неповерења, игнорисања, па чак и отвореног непријатељства. Еволуцијом тих односа дошло се до тога да се данас полиција у великој мери ослања на сектор приватног обезбеђења који се сада појављује као продужена рука полиције, односно као субјект који је највише на терену и територијално покрива знатно већи простор у односу на полицију.

Искуства развијених земаља, пре свих аглоксаксонске правне традиције, указују да је полиција поред делегирања одређених послова приватном обезбеђењу и сама иступила на тржишту пружања услуга безбедности. Па тако, у САД-у полиција на комерцијалној основи пружа услуге безбедности, па чак и својим припадницима допушта да буду ангажовани као службеници приватног обезбеђења, при чему задржавају своја законска овлашћења као полицијски службеници.

Значајније укључивање приватног обезбеђења у пројекте превенције криминалитета у урбаним срединама омогућило је полицији да се посвети „тежим“ облицима криминалитета. То пре свега подразумева формирање тзв. безбедносних мрежа јавних и приватних актера који кроз координацију својих активности доприносе осваривању јавне безбедности. Поред англосаксонских земаља, овај вид сарадње је присутан и у већим градовима европских земаља.

Терористички напади 11. септембра 2001. године су још једном у први план истакли неопходност развијања партнерства полиције и приватног обезбеђења. У периоду који је уследио након тога, државе су предузеле одређене активности које су имале за циљ интеграцију сектора приватног обезбеђења у систем националне безбедности. У том циљу, државе су са приватним обезбеђењем улазиле у споразуме којима су регулисани питања размене информација (о заштити критичне инфраструктуре), размена опреме и средстава, развијање локалних стратегија превенције криминалитета, координација активности у случајевима кризних и ванредних ситуација и др. Оправданост партнерства се пре свега огледа у томе да ограничени полицијски ресурси не могу да одговоре на све бројније безбедносне проблеме, док приватно обезбеђење располаже знатно бројнијим људством и опремом. Не треба заборавити да управо због своје пристуности на терену, службеници приватног обезбеђења су први на терену који могу да реагују. Те своје „додатне снаге на терену“ полиција треба да обучи и оспособи да како би се омогућило прикупљање већег броја релевантних информација са терена, првенствено информација које могу спречити евентуалне терористичке нападе. Ово је нарочито изражено у урбаним срединама, где су значајније присутне и заједничке патроле.

Како би се јавно-приватно партнерство и остварило, државе су приступиле законодавном регулисању наведених односа. Институционализовање партнерских односа је постало правило. Такође, формализовање партнерства у виду склапања уговора или споразума о сарадњи је омогућило већу посвећеност и извесност у погледу испуњавање међусобних обавеза партнера. Како би могло на равноправној основи да учествује са полицијом у остваривању некад ексклузивног права полиције на остваривање јавне безбедности, приватно обезбеђење је морало да испуни одређене стандарде, пре свега по питању обуке и безбедносних провера.

Наведеном тренду партнерства су се придружиле и развијене земље Европске уније. За разлику од англосаксонских земаља, специфичности у државама Европске уније су да држава има знатно активнију улогу у контроли агенција за приватно обезбеђење. Наиме, иако је полиција препустила обављање одређених послова приватном обезбеђењу, налазила је начине како да буде укључена у те активности. Делегирањем одређених послова приватном обезбеђењу није лишило полицију улоге основног (али не више и јединог) субјекта одговорног за остваривање јавне безбедности. Значајне активности на плану развијања сарадње полиције и приватног обезбеђења су развијена на плану превенције криминалитета у које су били укључени други субјекти (локални органи власти, удружења грађана, привреда и др.).

За разлику од развијених земаља у Републици Србији још увек нису у довољној мери развијени односи сарадње и партнерства између полиције и приватног обезбеђења. Иако корене развоја приватног обезбеђења на нашим просторима можемо наћи и пре Другог светског рата, област приватног обезбеђења је по први пут свеобухватно правно регулисана тек 2013. године доношењем Закона о приватном обезбеђењу. Период након престанка важења Закона о систему друштвене самозаштите (1993. године) којим су питања приватног обезбеђења била уређена, наступио је период правног вакума у овој области. Период у којем су настале тадашње агенције за приватно обезбеђење био је карактеристичан због специфичних безбедносних, друштвено-политичких и економских прилика у тадашњој Савезној Републици Југославији (ратно окружење, увођење економских санкција). Ови догађаји су у значајној мери негативно утицали на развој сектора приватног обезбеђења, а самим тим и на односе са полицијом.

Период након 2000. године био је специфичан због интензивних свеобухватних реформи система националне безбедности. Нажалост, реформе су вршене само у државном сектору безбедности, док је приватно обезбеђење и даље функционисало у одсуству системског закона. Интензивни процеси приватизација јавних и друштвених предузећа додатно су убрзали развој

приватног обезбеђења, тако да је по неким проценама у овом сектору до доношења Закона 2013. године било запослено између 30.000 и 50.000 радника.

Закон о приватном обезбеђењу, између осталог, је требало да регулише питање сарадње са полицијом. То се нажалост није десило. Такође, од Закона о полицији из 2016. године се такође очекивало да уреди питања међусобних односа са приватним обезбеђењем. Уколико изузмемо одредбе везана за примену концепта полиције у заједници, који тежи развоју партнерских односа полиције и заједнице (чије је приватно обезбеђење интегрални део), ни у овом Закону се експлицитно не наводи неопходност развијања сарадње са приватним обезбеђењем.

Реализованим емпиријским истраживањем успели смо да идентификујемо неколико кључних показатеља који су од значаја за остваривање актуелних и будућих односа полиције и приватног обезбеђења. Резултати анкетања службеника приватног обезбеђења указују да у овом сектору просечан профил службеника обезбеђења изгледа овако: у питању је лице старости од 31 до 60 година, просечан радни стаж у сектору приватног обезбеђења је до пет година, лице поседује лиценцу за вршење основних послова приватног обезбеђења – без пружја и има средњу стручну спрему. Такође, утврђено је да значајан број лица на извршилачким радним местима, пре стицања лиценце, нису имала претходно искуство на пословима безбедности, да је мали број лица који су претходно радно искуство на пословима безбедности стицали у полицији, војсци или другим државним службама безбедности, као и да је велики број оних који су пре запослења у агенцији у којој тренутно раде радили и у другим агенцијама за приватно обезбеђење. Наведено потврђује раније наводе да је у овој грани привреде и даље изражена флукуација радне снаге. Томе у значајној мери доприноси и незадовољство радника висином зараде у овом сектору, што свакако даље може да утиче на мотивисаност у погледу вршења послова, али и сарадње са другим субјектима заједнице, првенствено грађанима и полицијом. Такође, ниска примања су очигледно и разлог појава да поједини службеници приватног обезбеђења ван радног времена пружају услуге обезбеђења „на црно“.

Процес лиценцирања агенција и службеника је први формални вид комуникације и сарадње полиције и приватног обезбеђења. Истраживањем смо утврдили да је у овом процесу било значајних проблема, првенствено организационе природе на страни полиције, која је у једном релативно кратком временском периоду запримила велики број захтева за издавање лиценци. Том проблему су у значајној мери допринеле и агенције и њихови запослени који су касно ушли у процес реализације обуке. Што се тиче реализације обуке, утврдили смо да је обука

у појединим сегментима лоше спровођена, као и да је било одређених неправилности у раду појединих центара за обуку. Због тога се може рећи да је приликом реализације обуке више вођено рачуна о квантитету него о квалитету.

Када је у питању спровођење контроле и надзора, емпиријским истраживањем смо утврдили да постоје значајније разлике у ставовима испитаника из полиције и приватног обезбеђења у погледу циљева надзора. Према мишењу полицијских службеника, циљ је била превенција, односно указивање субјектима приватног обезбеђења на одређене недостатке у погледу рада и функционисања, док је по мишљењу власника и менаџера у агенцијама за приватно обезбеђење циљ била искључиво репресија, односно кажњавање. Оправдање за овакве ставове испитаника из сектора приватног обезбеђења можемо аргументовати и тиме да је Закон о приватном обезбеђењу агенцијама наметнуо велике административне обавезе, услед чега је појединим агенцијама било јако тешко да испоштују све законске рокове и одрже оптималан процес рада. Паралелно спровођење обуке и одржавање процеса рада у складу са раније преузетим обавезама према корисницима услуга нарочито је представљало проблем. Овај проблем је посебно био изражен код мањих агенција, које су имале релативно мало и недовољно едуковано административно особље.

Када су у питању односи између полиције и приватног обезбеђења, они су од стране већине испитаника описани као односи сарадње (кооперације), а знатно мање као партнерски односи. Оно што посебно забрињава јесте податак да знатан број службеника приватног обезбеђења на извршилачким радним местима те односе доживљава као односе независности, односно несарадње. За разлику од њих, руководиоци у полицији и приватном обезбеђењу сматрају да полиција и приватно обезбеђење јесу, могу и треба да буду партнери на остваривању јавне безбедности.

Уважавајући искуства развијених земаља, под јавно-приватним партнерством се подразумева постојање кооперативног споразума између јавних (локалних, регионалних или државних) и приватних актера који се удружују (размена људских и материјалних ресурса) како би остварили заједничке интересе и циљеве, при чему постоји договорен степен равноправности актера и јасна расподела надлежности и одговорности. Из наведеног можемо видети да партнерство представља један посебан, виши ниво сарадње, продубљенији вид сарадње између полиције и приватног обезбеђења који покушава да „помири“ стално присутне и спорадичне антагонистичке ставове који међу њима постоје. За разлику од сарадње, партнерски односи се

успостављају за много дужи временски период и подразумевају изразиту блискост, једнакост и уважавање између партнера. Оно по чему се партнерство још разликује од „обичне“ сарадње јесу области у којима се сарађује.

Идентификоване области сарадње полиције и приватног обезбеђења у нашој земљи нису у потпуности експлоатисане. Наиме, истраживањем смо утврдили да је у досадашњим односима сарадња успостављена највише у области обезбеђења већих јавних окупљања и спортских приредби, што је последица законом утврђених надлежности оба сектора у овим областима. Сарадње по питању размене информација у пракси готово да и нема. Када је у питању сарадња на плану организовања заједничких обука, такође је утврђено да не постоји законом регулисана обавеза на овај вид сарадње, али да могућности за то постоје. Нарочито се мисли на могућност организовања заједничких обука у погледу примене овлашћења припадника оба сектора, као и специјалистичких обука за службенике приватног обезбеђења за случајеве заједничког рада са полицијским службеницима (обезбеђење спортских приредби, заједничко ангажовање у ванредним ситуацијама, заједничко патролирање, деловање приватног обезбеђења као помоћне полиције и др.).

Сарадња у погледу реализације пројеката на плану превенције криминалитета је такође остварива, нарочито имајући у виду примену концепта полиције у заједници као модела рада полиције. Да би се то остварило, неопходно је идентификовати безбедносне проблеме у локалној заједници у оквиру координационог тела (или постојећих савета за безбедност на општинском и градском нивоу), утврдити одговорност и расподелу послова и координирати активности приликом реализације.

Заштита критичне инфраструктуре представља једну од области које су такође у надлежности полиције и приватног обезбеђења, при чему правним оквиром нису јасно утврђене границе за коју су то критичну инфраструктуру надлежне полицијске снаге а за коју приватно обезбеђење. Како обезбеђење неких од објекта који чине критичну инфраструктуру у значајној мери оптерећују рад полиције, сматрамо да би дугорочно гледано ове послове требало препустити приватном обезбеђењу. До тада, постоје могућности да се ови послови обављају заједнички. Идентична ситуација је и са обезбеђењем транспорта новца и других вредности. Међутим, полиција, односно МУП пружањем ових услуга правним лицима остварује значајна новчана средства и није за очекивати да ће ти послови бити у потпуности препуштени агенцијама за приватно обезбеђење.

Када су у питању ванредне ситуације треба рећи да је Законом о ванредним ситуацијама постојала могућност ангажовања агенција за приватно обезбеђење у случајевима проглашења исте. Међутим, на основу реализованог истраживања утврдили смо да ниједна агенција није била ангажована од стране штабова за ванредне ситуације током мајских поплава на територији Републике Србије 2014. године. Нова законска решења у виду Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама и Закона о критичној инфраструктури не уређују могућност деловања приватног обезбеђења на широј основи у ванредним ситуацијама, што сматрамо погрешним. Као најбољи начин ангажовања приватног обезбеђења у ванредним ситуацијама идентификовали смо онај по принципу мобилизације. При томе, првенствено би била ангажована лица (службеници приватног обезбеђења) са подручја захваћених ванредном ситуацијом и непосредне околине. Неопходно је да МУП уважи постојање једног тако бројчано великог, опремљеног и делом обученог субјекта чија је улога у ванредним и са њима повезаним кризним ситуацијама значајна.

Могућност ангажовања службеника приватног обезбеђења као помоћног састава полиције би представљало врхунац сарадње и партнерских односа полиције и приватног обезбеђења. Оправданост овог вида сарадње је потпуности у духу јавно-приватно партнерства. На овај начин би у релативно кратком временском периоду (по принципу мобилизације) било могуће надокнадити недостатак полицијских службеника. Ово би нарочито било изражено у случајевима проглашења ванредних ситуација, проблема са повећаним приливом миграната, нарушавањем јавног реда и мира у већем обиму, обезбеђивање масовних скупова и сл. Да би се наведено остварило, непоходно је прецизно сва питања избора агенција, регрутовања њихових службеника, специјалистичких обука, права и обавеза службеника обезбеђења уредити Законом о полицији и предметном уредбом. Након тога, сва даља права и обавезе полиције и агенција и њихових запослених би била регулисана уговором о јавно-приватном партнерству.

Истраживањем смо идентификовали и кључне проблеме који отежавају остваривање партнерских односа полиције и приватног обезбеђења. То су: неадекватна правна регулатива, односно одсуство законског уређивања свих питања сарадње, одсуство утврђивања заједничких интереса (свако гледа своје интересе), недостатак међусобног разумевања, поверења, уважавања и поштовања, неразумевање улоге приватног обезбеђења у остваривању јавне безбедности, немотивисаност службеника приватног обезбеђења да сарађују са полицијом, неадекватна обученост службеника приватног обезбеђења када је у питању заједнички рад са полицијским

службеницима, непостојање више (координационих) тела (на локалном и регионалном нивоу) који би били задужени за сва питања сарадње, а нарочито за координацију активности на терену.

Решење за наведене проблеме би било уређивање Законом о приватном обезбеђењу области сарадње са полицијом, који би даље били имплементирани у остале секторске законе. Такође, након идентификовања заједничких циљева и интереса, представници оба сектора би требало своју посвећеност партнерству да формализују у виду уговора, где би јасно били одређени права и обавезе. Како је процес достизања партнерских односа дуг и тежак процес, неопходно је константно радити на подизању нивоа безбедносне културе у оба сектора. Томе ће у значајној мери допринети креирање и имплементација наставних планова и програма који ће за предмет имати наставне јединице везане за јавно-приватно партнерство у области јавне безбедности.

Значајну улогу у развоју јавно-приватног партнерства треба да имају Савет за унапређење приватног обезбеђења и остваривања јавно приватног партнерства и Удружење за приватно обезбеђење. Иако основан решењем министра унутрашњих послова још 2015. године, Савет није предузимао активности на остваривању јавно-приватног партнерства. Његове активности су биле везане искључиво за унапређење (успостављање) система приватног обезбеђења, односно решавање текућих проблема везаних за имплементацију Закона о приватном обезбеђењу. Са друге стране, Удружење за приватно обезбеђење као струковно тело које окупља све субјекте из области приватног обезбеђења има своје представнике у Савету, па самим тим и формалне могућности да учествује у креирању и остваривању јавно-приватног партнерства. Поред тога, Удружење би требало да решава одређене проблеме који су иманентни сектору приватног обезбеђења, а то су: спречавање нелојалне конкуренције, сукоба интереса, корупције и нарочито регулисање минималне цене рада.

На крају, полазећи од свега претходно наведеног, можемо закључити да су спроведеним теоријским и емпиријским истраживањем у потпуности потврђене све појединачне, посебне и општа (генерална) хипотеза. Како би се јавно-приватно партнерство полиције и приватног обезбеђења остварило, у предстојећем периоду су неопходне додатне законодавне интервенције у погледу постојећег позитивноправног оквира. Такође, иницијатива за остваривање партнерства треба да потекне од МУП-а (полиције) као главног носиоца остваривања јавне безбедности.

Литература, правни и електронски извори

Домаћа литература

1. Бабовић, Б.: *Полиција у свјетском поретку*, НЕА, Београд, 1997.
2. Бајагић, М.: *Појединачна и социјетална безбедност*, Безбедност, број 2/2006.
3. Бодин, М.: *Теоријске претпоставке разумевања и остваривања националне безбедности*, У: Ризик, моћ, заштита – Увођење у науку безбедности, приређивач: Владимир Н. Цветковић, Службени гласник и Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2010.
4. Бошковић, М.; Кековић, З.: *Обезбеђење лица, имовине и пословања предузећа* (студија), Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2000.
5. Водинелић, В.: *Јавно и приватно право*, Службени гласник, Београд, 2016.
6. Вуковић, С.: *Превенција криминала*, Криминалистичко – полицијска академија, Београд, 2017.
7. Вилијамс, Д. Пол.: *Увод у студије безбедности*, Службени гласник и Факултет безбедности Универзитета у Београду, 2012.
8. Вртоњић, М.: *Корак ка ефикаснијем и квалитетнијем раду служби јавне безбедности*, Свет безбедности, број 3/2014.
9. Гађиновић, Р.: *Национална безбедност као кључни фактор у функционисању модерне државе*, Војно дело, број 1/2017.
10. Гачевић, Г.; Никач, Ж.: *Акционо планирање полиције у оквиру превенције насиља*, тематски зборник радова 2: Насиље у Србији – облици, чиниоци, контрола, Криминалистичко – полицијска академија, Београд, 2015.
11. Давидовић, Д.: *Приватна безбедност у Србији*, У: Ризик, моћ, заштита – Увођење у науку безбедности, приређивач: Владимир Н. Цветковић, Службени гласник и Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2010.
12. Давидовић, Д.; Кешетовић, Ж.: *Професионализација и партнерство јавног и приватног сектора безбедности у Србији – претпоставке и препреке*, Наука-безбедност-полиција, број 3/2007.

13. Давидовић, Д.: *Приватни сектор безбедности и превенција насилничког криминала*, У: Насилнички криминал: етиологија, феноменологија, превенција, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2010.
14. Давидовић, Д.: *Европски модел приватне безбедности*, Зборник института за криминолошка и социолошка истраживања, број 2/2014.
15. Давидовић, Д.: *Превенција криминалитета и сигурност (локалне) заједнице – место приватног сектора безбедности*, У: Криминал и друштво Србије: изазови друштвене дезинтеграције, друштвене регулације и очување животне средине, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2015.
16. Даниловић Христић, Н.: *Безбедност урбаних простора*, Орион арт, Београд, 2013.
17. Даничић, М.; Стајић, Јб.: *Приватна безбједност*, Виша школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2008.
18. Диги, Ј.: *Преображаји јавног права*, Плато, Београд, 1997.
19. Димитријевић, И.: *Упоредни приказ законодавства индустрије приватне безбедности у Европској унији*, Клуб студената Факултета безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2006.
20. Драгишић, З.: *Систем националне безбедности – покушај дефинисања појма*, Војно дело, број 3/2009.
21. Драгишић, З.: *Национална безбедност – алтернативе и перспективе*, Српска политичка мисао, број 2/2010.
22. Драгишић, З.: *Безбедност, стратегија, политика и систем*, Политика националне безбедности, број 1/2013.
23. Драгишић, З.: *Безбедност, стратегија, политика и систем*, Годишњак Факултета безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2013.
24. Драгишић, З.; Радојевић, К.: *Безбедносни менаџмент*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2014.
25. Драгишић, З.: *Систем националне безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2011.
26. Драгишић, З.; Ђорђевић, И.: *Систем националне безбедности*, У: Ризик, моћ, заштита – Увођење у науку безбедности, приређивач: Владимир Н. Цветковић, Службени гласник и Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2010.

27. Ђурић, С.: *Истраживање безбедности – квалитативни приступ*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2013.
28. Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: терије, сектори и нивои*, Београдски центар за безбедносну политику и Службени гласник, Београд, 2012.
29. Иветић, М.; Млађовић, И.: *Ставови и искуства полазника Центра за основну полицијску обуку о раду полиције у заједници у Републици Србији*, Безбедност, број 3/2016.
30. Иветић, М.: *Рад полиције у заједници између стратегије и основне полицијске обуке у Србији*, Безбедност, број 2/2017.
31. Иветић, С; Миладиновић, А.: *Јавна безбедност*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2013.
32. Илић, П.: *Семантичко-лексикографски аспекти појма безбедност*, Војно дело, јесен 2011.
33. Илић, П.: *О дефинисању и дефиницијама националне безбедности*, Војно дело, лето/2012.
34. *Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије*, Београд, децембар 2018.
35. Јаковљевић, В.: *Ресурси критичне инфраструктуре и њихов значај за управљање ванредним ситуацијама*, Годишњак Факултета безбедности, Београд, 2010.
36. Јаковљевић, В.: *Цивилна заштита у Републици Србији*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2011.
37. Јаковљевић, В.; Гачић, Ј.: *Заштита критичне инфраструктуре у кризним ситуацијама*, Међународна научна конференција „Менаџмент 2012“, Младеновац, Србија, 20-21. април 2012.
38. Јевтовић, М.: *Увод у полицијску етику*, Криминалистичко – полицијска академија, Београд, 2009.
39. Јовановић, С.: *О држави – основи једне правне теорије*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1922.
40. Јовичић, Д.; Пилиповић, В.: *Детективска делатност*, Факултет за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатић“, Нови Сад, 2013.
41. Југовић, С.: *Полиција у Републици Србији – орган управе или јавна служба*, у: Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе – II, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.

42. Југовић, С.: *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
43. Југовић, С.: *Организација полиције у Републици Србији – централизација, деконцентрација и децентрализација*, Правна ријеч, број 35/2013.
44. Југовић, С.: *(Де)централизација полиције у Србији*, у: Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе – III, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014.
45. Југовић, С.; Симовић, Д.: *Закон о полицији Републике Србије од 2016. године – критички преглед*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 1/2016.
46. Југовић, С.: *Реформа државне управе у Републици Србији – с освртом на полицију*, Српска политичка мисао, посебно издање, 2017.
47. Катић, Љ.: *Професионализација послова безбедности у Србији*, Теме, број 1, јануар – март 2015.
48. Кековић, З.: *Системи безбедности-хрестоматија*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2007.
49. Кековић, З.; Кешетовић, Ж.: *Друштвена безбедност у Србији*, Српска политичка мисао, број 1-2/2008.
50. Кековић, З.; Димитријевић, И.: *Системи безбедности – са системом безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2017.
51. Кековић, З.; Савић, С.; Комазец, Н.; Милошевић, М.; Јовановић, Д.: *Procena rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja*, Centar za analizu rizika i upravljanje krizama, Beograd, 2011.
52. Кесић, З.: *Приватни сектор у контроли криминалитета*, Дисције студио, Београд, 2009.
53. Кесић, З.: *Популарни имиџ приватног детектива и његова демистификација*, Безбедност, број 2/2013.
54. Кесић, З.: *Однос између јавног и приватног сектора безбедности – стање и перспективе*, 1. Међународни скуп „Приватна безбедност – стање и перспективе“, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 14. новембар, 2008.
55. Кесић, З.: *Криминолошки аспекти прекорачења и злоупотребе полицијских овлашћења*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.

56. Кешетовић, Ж.: *Полиција у Србији*, У: Ризик, моћ, заштита – Увођење у науке безбедности, приређивач: Владимир Н. Цветковић, Службени гласник и Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2010.
57. Кешетовић, Ж.: *Професионална сункултура полиције*, Социолошки преглед, број 1-2/2001.
58. Кеšetović, Ž.: *Partnerstvo policije i privatnog sektora bezbednosti u Srbiji – stanje i perspektive*, zbornik radova: Privatna bezbjednost u BiH i Republici Srpskoj – stanje i perspective, Fakultet za bezbjednost i zaštitu i Sector Security, Vanja Luka, 2007.
59. Кешетовић, Ж.: *Кризни менаџмент*, Факултет безбедности Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2008.
60. Кешетовић, Ж.; Симоновић, Б.: *Сектор корпоративне и приватне безбедности*, Годишњак Факултета безбедности, 2009.
61. Клајн, И.; Шипка, М.: *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2006.
62. Кнежевић-Лукић, Н.; Љуштина, А.: *Ситуациона превенција – савремени приступи контроли криминалитета у урбаној средини*, Зборник радова са научно-стручног скупа са међународним учешћем: „Сузбијање криминала у оквиру међународне полицијске сарадње“, Криминалистичко-полицијска академија, Тара, 2011.
63. Кривокапић, В.: *Превенција криминалитета*, Полицијска академија, Београд, 2002.
64. Лабовић, Д.: *Приватна безбедност у Републици Србији – правни аспекти и компаративна искуства*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2015.
65. Лабовић, Д.: *Приватна безбедност – правна и социјална димензија*, Иновациони центар Факултета безбедности, Београд, 2015.
66. Лазовић, М.; Милошевић, В.; Милојевић, С.: *Средства и тактика полиције*, Полицијска академија, Београд, 2002.
67. Лештанин, Б.; Никач, Ж.: *Анализа карактеристичних новела у Закону о полицији – критики осврт*, Безбедност, број 2/2018, стр. 53 и 54.
68. Лончар, З.: *Управно право посебни део, област унутрашњих послова*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005.
69. Лукић, Р.: *Методологија права*, Научна књига, Београд, 1979.
70. Мандић, Ј. Г.: *Системи обезбеђења и заштите правних лица*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2015.

71. Мандић, Г.; Путник, Н.; Милошевић, М.: *Заштита података и социјални инжењеринг – правни, организациони и безбедносни аспекти*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2017.
72. Марковић, Б.: *Наука о управљању*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2003.
73. Марковић, Р.: *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2009.
74. Милков, Д.: *Управно право I – уводна и организациона питања*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2009.
75. Милков, Д.: *Управно право II – управна делатност*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2017.
76. Мијалковић, С.: *Национална безбедност – од Вестфалског концепта до постхладноратовског*, Војно дело, број 2/2009.
77. Мијалковић, С.: *Транзиција културе националне безбедности у постхладноратовском међународном амбијенту*, Култура полиса, година IX, посебно издање 1, Култура - Полис Нови Сад и Криминалистичко-полицијска академија, 2012.
78. Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко – полицијска академија, Београд, 2015.
79. Мијалковић, С.; Поповић, М.: *Увод у студије безбедности*, Криминалистичко – полицијска академија, Београд, 2016.
80. Милетић, С.: *Полицијско право*, Полицијска академија, Београд, 2003.
81. Милетић, С.: *Коментар Закона о полицији*, Службени гласник, Београд, 2009.
82. Милетић, С.; Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016.
83. Милетић, С.: *Стручни коментар новог Закона о полицији*, Параграф, 2016.
84. Милетић, С.: *Коментар Закона о приватном обезбеђењу*, Правни инструктор, број 57/2013.
85. Милетић, С.; Талијан, М.: *Јавна безбедност – послови и начини рада, организација и руковођење*, Факултет за правне и пословне студије др Лазар Врратић, Нови Сад, 2011.

86. Милидраговић, Д.: *Организација и делатности полиције опште надлежности у превенцији и репресији криминалитета*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2016.
87. Милосављевић, Б.: *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997.
88. Милошевић, М.: *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2001.
89. Милошевић, Н.; Милојевић, С.: *Основи методологије безбедносних наука*, Полицијска академија, Београд, 2001.
90. Милошевић, М.: *Утицај тржишта на приватни сектор безбедности*, у: Приватне безбедносне компаније – пријатељ или претња? Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2008.
91. Мисић, З.: *Безбедносни менаџмент јавних окупљања*, докторска дисертација, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2016.
92. Млађан, Д.: *Безбедност у ванредним ситуацијама*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015.
93. Murray, T.; McKim, E.: *Полиција и сектор приватне безбедности: шта доноси будућност*, Безбедност, број 4/2003.
94. Најман, В.: *Коментар Закона о систему друштвене самозащтите*, Новинско издавачка установа „Службени лист“, Београд, 1987.
95. Никач, Ж.; Павловић, Г.: *Право приватне безбедности*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
96. Никач, Ж.: *Приватна безбедност и детективска делатност – нови законски прописи у Републици Србији*, Пословни биро, Београд, 2013.
97. Никач, Ж.: *Полиција у заједници*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014.
98. Никач, Ж.; Лештанин, Б.: *Критички осврт на Закон о полицији*, Култура полиса, број 32/2017.
99. Оташевић, Б.: *Насиље на спортским приредбама*, Службени гласник, Београд, 2015.
100. Петровић, П.: *Приватизација безбедности у Србији*, Безбедност Западног Балкана, број 4, јануар – март 2007.
101. Петровић, П.: *Особености приватизације безбедности у Србији*, у: Приватне безбедносне компаније – пријатељ или претња?, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2008.

102. Петровић, П.; Милошевић, М.; Унијат, Ј.: *Приватна безбедност- потенцијална претња по безбедност грађана?* Београдски центар за безбедносну политику, април 2011.
103. Платон, *Држава*, пето издање, Београдски издавачко-графички завод, Београд, 2002
104. Плачков, Р.: *Проблеми рада полиције на локалном подручју*, Наука-безбедност-полиција, број 3/2008.
105. *Приручник за деловање савета за безбедност у градовима и општинама*, Министарство унутрашњих послова Републике Србије и Стална конференција градова и општина – савез градова и општина Србије, Београд, октобар 2015. године.
106. *Приручник за рад полиције у заједници*, МУП, Београд, 2017. година.
107. Radivojević, N.: *Safety Culture in the Private Security Sector*, In: *Twenty Years of Human Security : Theoretical Foundations and Practical Applications / Editorial Ivica Đorđević, Marina Glamotchak, Svetlana Stanarević, Jasmina Gačić*, Beograd, Faculty of Security Studies, april 2015.
108. Радивојевић, Н.: *Неки проблеми у односима полиције и сектора приватног обезбеђења*, Научно-стручни скуп са међународним учешћем: Супротстављање савременим облицима криминалитета – анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење, Том 3, Криминалистичко-полицијска академија, Тара, 26-29. мај 2015.
109. Radivojević, N.: *Cooperation of Public and Private Security Sectors in Securing Public Gatherings and Sports Events*; In: *Dani Arčibalda Rajsa: tematski zbornik radova međunarodnog značaja*, Том 2, [главни и одговорни уредник Dragana Kolarić], Beograd, Kriminalističko-policijska akademija, 2016.
110. Radivojević, N.: *General Trends and Preconditions in Development of Public-Private Partnership in the Area of Security*; In: *Dani Arčibalda Rajsa: tematski zbornik radova međunarodnog značaja*. Том 2, [главни и одговорни уредник Biljana Simeunović-Patić], Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 7-9. novembar 2017.
111. Радовановић, Р.: *Техничка средства полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015.
112. Радошевић, Р.: *Правна природа управног уговора*, докторска дисертација, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2018.

113. Ристовић, С.: *Стоп насиљу у школама – улога приватне безбедности*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2011.
114. Савић, А.; Стајић, Љ.: *Основи цивилне безбедности*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2006.
115. Савић, А.: *Приватна безбедност у систему националне безбедности*, 1. Међународни скуп „Приватна безбедност – стање и перспективе“, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 14. новембар, 2008.
116. Симић, Б.: *Појам и карактеристике полиције у заједници*, у: Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе – III, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014.
117. Симић, Р.; Бошковић, М.: *Физичко-техничка заштита објеката – приручник*, Институт безбедности и Мултиаларм, Београд 1991.
118. Симовић, Д.; Зекавица, Р.: *Полиција и људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
119. Средојевић, С.: *Јавно-приватно партнерство*, Архипелаг и Институт економских наука, Београд, 2010.
120. Стајић, Љ.: *Основи система безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015.
121. Стајић, Љ.: *Неке недоумице око схватања појма безбедности у XXI веку*, У: Ризик, моћ, заштита – Увођење у науку безбедности, приређивач: Владимир Н. Цветковић, Службени гласник и Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2010.
122. Стајић, Љ.: *Улога и значај безбедносне културе у изградњи безбедности државе*, У: Гаћиновић, Р. (прир.): Србија – безбедносни и институционални изазови, Институт за политичке студије, Београд, 2009.
123. Стајић, Љ.; Гаћиновић, Р.: *Увод у студије безбедности*, Драслар партнер, Београд, 2007.
124. Стајић, Љ.; Мандић, Г.: *Систем заштите имовине и пословања*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2008.
125. Стајић, Љ.; Пајковић, Д.: *Систем заштите личности и објеката*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2008.

126. Stajić, Lj.; Daničić, M.: *Upravljanje bezbednošću u korporativnom okruženju*, u: *Bezbednosnt u postmodernom ambijentu*, Centar za strateška istraživanja nacionalne bezbednosti CESNA i Hans Zajdel Stiftung, Beograd, 2008.
127. Стајић, Љ.; Мијалковић, С.; Станаревић, С.: *Безбедносна култура*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2013.
128. Стајић, Љ.; Лукић, Т.: *Право приватне безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011.
129. Стајић, Љ.; Станаревић, С.: *Модели остваривања безбедности у школама*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 1/2011.
130. Стајић, Љ.: *Контрола приватног сектора безбедности у Републици Србији*, у: *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (главни и одговорни уредник Ранко Кеча)*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2013.
131. Стајић, Љ.: *Контрола приватног сектора безбедности у иностранству*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 1/2012.
132. Стајић, Љ.; Мандић, Ј. Г.: *Неке контроверзе Закона о приватном обезбеђењу*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 2/2014.
133. Стајић, Љ.; Радивојевић, Н.: *Закон о приватном обезбеђењу – стање и последице*, У: *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (главни и одговорни уредник Ранко Кеча)*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015.
134. Стајић, Љ.: *Превенција криминала са аспекта дизајнирања јавног простора и улоге приватног обезбеђења*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 1/2015.
135. Стајић, Љ.; Радивојевић, Н.: *Неки проблеми у имплементацији Закона о приватном обезбеђењу*, У: *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (главни и одговорни уредник Љубомир Стајић)*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2016.
136. Стајић, Љ.; Радивојевић, Н.: *Полиција, комунална полиција и приватно обезбеђење – дивергентни или конвергентни субјекти јавне безбедности*, У: *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (главни и одговорни уредник Љубомир Стајић)*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2017.
137. Стајић, Љ.: *Одговор државе на насиље у породици*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 3/2017.

138. Стајић, Љ.; Радивојевић, Н.: *Безбедносно-правни аспекти насиља у породици*, Српска политичка мисао, број 1/2018.
139. Станаревић, С.; Бодин, М.: *Безбедносна култура као друштвени ресурс националне безбедности*, Војно дело, (1) пролеће 2014.
140. Стевановић, О.; Субошић, Д.: *Организациони системи с посебним освртом на системе безбедности*, у: Кековић, З. (прир.) *Системи безбедности – хрестоматија*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2007
141. Стевановић, О.: *Организациона структура полиције у Републици Србији у последњој деценији XX века*, у: Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе – I, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
142. Стевановић, О.: *Организациона структура полиције у Републици Србији на почетку XXI века*, у: Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе – II, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
143. Стевановић, О.: *Слобода и безбедност јавних окупљања у Републици Србији*, Научно-стручни скуп са међународним учешћем „Европске интеграције: правда, слобода и безбедност“, Том 1, Тара: Криминалистичко-полицијска академија, 24-26. мај 2016.
144. Стевановић, О.: *Руковођење у полицији*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
145. Стевановић, О.: *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016.
146. Стевановић, О.; Стајић, Љ.: *Безбедносни менаџмент*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015.
147. Субошић, Д.; Кекић, Д.: *Припадници полиције Републике Србије, с посебним освртом на помоћне полицајце*, Правна ријеч, број 15/2008.
148. Субошић, Д.: *Уважавање територијалног принципа организовања полиције у Србији у зависности од примене секторског начина рада*, у: Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе – I, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
149. Субошић, Д.: *Организација и послови полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2017.

150. Талијан, М.: *Прве установе приватне безбедности (полиције) у Србији*, 1. Међународни скуп „Приватна безбедност – стање и перспективе“, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 14. новембар, 2008.
151. Триван, Д.: *Корпоративна безбедност*, Досије студио, Београд, 2012.
152. Унијат, Ј.: *Сива зона безбедности*, Безбедност Западног Балкана, Број 4, јануар-март 2007.
153. Цветковић, П.; Здравковић, У.: *Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXIII, 2012.
154. Цветковић, Н. П.: *Право јавно-приватних партнерства*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2015.
155. Шебек, В.: *Криминалистичко-обавештајни модели организације полиције у контроли криминалитета*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2014.
156. Шкоро, М.; Атељевић, В.: *Заштита критичне инфраструктуре и основни елементи усклађивања са Директивом Савета Европе 2008/114/ЕС*, Војно дело, број 3/2015.

Страна литература

1. Bayley, D. H.: *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, Rutgers University Press, New Brunswick, N. J., 1990.
2. Bayley, H. D.; Shearing, D. C.: *The Future of Policing*, Law & Society Review, Vol. 30, No. 3, 1996.
3. Bayley D.; Shearing, C.: *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research*, US Department of Justice, Washington DC, July 2001
4. Bonnet, F.; De Maillard, J.; Roshè, S.: *Plural Policing of Public Places in France – Between Private and Local Policing*, European Journal of Policing Studies, Maklu, Vol. 2, Issue 3, 2015
5. Button, M.: *Private Policing*, Willan Publishing, London, 2002.
6. Button, M.: *Assessing the Regulation of Private Security across Europe*, European Society of Criminology, Vol. 4(1), 2007.

7. Button, M.; Stiernstedt, P.: *Comparing private security regulations in the European Union*, Policing and Society, Volume 28, Issue 4, 2016.
8. Button, M.; Stiernstedt, P.: *The evolution of security industry regulation in the European Union*, International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice, 41(4), 2017.
9. Buzan, B.: *People, State and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Wheatsheaf Book LTD, Brighton, 1983.
10. Carter, J.: *The Structure and Function of Public-Private Partnerships for Homeland Security*, Homeland Security Review, Vol. 2, No. 3, Fall 2008.
11. Carter, L. D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local and Tribal Law Enforcement Agencies – second edition*, US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services (COPS), 2009.
12. Crawford, A.; Jones, M.: *Inter-Agency Co- Operation and Community-Based Crime Prevention: Some Reflections on the Work of Pearson and colleagues*, The British Journal of Criminology, Volume 35, Issue 1, 1 January 1995.
13. Crawford, A.; Lister, S.; Blackburn, S.; Burnett, J.: *Plural Policing*, The Policy Press, Bristol, 2005.
14. Crawford, A.; Lister, S.: *Additional Security Patrols in Residential Areas: Notes from the Marketplace*, Policing and Society: An International Journal of Research and Policy, Vol.16, No. 2, 2007.
15. Crawford, A.: *From the Shopping Mall to the Street Corner: Dynamics of Exclusion in the Governance of Public Space*, in A. Crawford (ed.) International and Comparative Criminal Justice and Urban Governance, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
16. David, L. K.: *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local and Tribal Law Enforcement Agencies*, Second edition, U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, May 2009
17. De Malliard, J.; Zagrodzki, M.: *Plural policing in Paris: variations of cooperation between national and municipal police forces*, Policing and Society, Vol. 25, Issue 2, 2015
18. Dillon, M.: *Politics of Security – Towards a Political Philosophy of Continental Thought*, Routledge, Published in the Taylor & Francis e-Library, London and New York, 2003

19. Edward J. (Ted) Carroll, E. J. T.: *The Blurring of Public Police and Private Agencies*, In Search of Security: The Roles of Public Police and Private Agencies, 2003 - 2004 Policing & Security Consulting Services, <http://www.policingsecurity.ca>
20. Feltes, T.; Marquardt, U.; Schwarc, S.: *Policing in Germany: Development in the Last 20 Years*, in: Handbook on Policing in Central and Eastern Europe, ed. G. Meško, C. B. Fields, B. Lobnikar, A. Soltar, Springer, New York, 2013.
21. Fischer, J. R.; Halibozek, E.; Green, G.: *Introduction to Security*, Eighth Edition, Elsevier Inc., 2008.
22. Frevel, B.: *Pluralisation of Local Policing in Germany – Security Between the State's Monopoly of Force and the Market*, European Journal of Policing Studies, Vol. 2, Issue 3, 2015.
23. Garland, D.: *Governmentality and the Problem of Crime*, Theoretical Criminology, Vol 1, Issue 2, 1997.
24. Givens, D. A.; Busch, E. N.: *Information Sharing and Public-Private Partnerships: The Impact on Homeland Security*, The Homeland Security Review, Vol. 7, No. 2 (Summer 2013).
25. Hess, M. K.: *Introduction to Private Security*, Fifth Edition, Wadsworth, Cengage Learning, 2009.
26. Hirschmann, N.: *Polizei (von) morgen – Sicherheitsgewährleistung im Wettbewerb mit privaten Sicherheitsdienstleistern?* Polizei & Wissenschaft, special issue 'Polizei im Wandel. Entwicklungen, Strukturen und Prozesse', ed. by Bernhard Frevel, (3), 2013.
27. *In Search of Security: The Roles of Public Police and Private Agencies*, Discussion Paper, Law Commission of Canada, 2002.
28. John, T.: *Pluralisierte Sicherheitsproduktion – Staatliche Gewährleistung, Gewaltmonopol und Folgen für die Polizei*, Polizei & Wissenschaft, special issue 'Polizei im Wandel. Entwicklungen, Strukturen und Prozesse', ed. by Bernhard Frevel, (3), 2013.
29. Joneson, T.; Newborn, T.: *Private security and public policing*, Clarendon Press, Oxford, 1998.
30. Joneson, T.; Newborn, T.: *Plural Policing – A comparative perspective*, Routledge, London and New York, 2006.
31. Jonston, L.: *The rebirth of private policing*, Routledge, London and New York, 1992.
32. Kahl, W.: *Crime Prevention Networking and Community-based Prevention Management in Germany*, German Forum for Crime Prevention (DFK), Bonn, 2014

33. Kevin Strom, Marcus Berzofsky, Bonnie Shook-Sa, Kelle Barrick, Crystal Daye, Nicole Horstmann, *The Private Security Industry: A Review of the Definitions, Available Data Sources, and Paths Moving Forward*, RTI International, December 2010
34. *Kooperationsvereinbarung zwischen Polizei und Sicherheitswirtschaft unterzeichnet*, Polizei Brandenburg und der Bundesverband der Sicherheitswirtschaft beschließen enge Zusammenarbeit, Gemeinsame Pressemeldung Nr. 58/2018 vom 12. November 2018, <https://www.bdsw.de/images/aktuell/2018/2018-11-12-PM-58-Kooperationsvereinbarung.pdf>
35. Leonard Jason-Lloyd, J. L.: *Quasi-Policing*, Cavendish Publishing Limited, London, 2003.
36. Low, S.: *Behind the Gates*, Routledge, London, 2004.
37. Lister, SC and Rowe, M, (eds.) *Accountability of Policing*, Routledge Frontiers of Criminal Justice, Routledge, London, 2016.
38. McCarthy, D.; O'Neill, M.: *The Police and Partnership Working: Reflections on Recent Research*, Policing, Vol. 8, No. 3, 2014.
39. Messenger, I.: *Private Security: in the Public Interest?*, Internet Journal of Criminology, 2008. https://docs.wixstatic.com/ugd/b93dd4_51b40faac0e64fa1b8373c8a0938b7b5.pdf
40. Murphy, C.: „*Securitizing*” *Canadian Policing: A New Policing Paradigm For the Post 9/11 Security State?* Canadian Journal of Sociology, Vol. 32, Issue 4, December 2007.
41. Morabito, A.; Greenberg, S.: *Engaging the Private Sector To Promote Homeland Security – Law Enforcement-Private Security Partnerships*, U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Assistance, 2005.
42. Nemeth, P. C.: *Private Security and the Law*, Elsevier, New York, 2012.
43. *Operation Partnership – Trends and Practices in Law Enforcement and Private Security Collaboration*, The Law Enforcement-Private Security Consortium, U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2009.
44. Osquetau, F.: *Legitimation of the private security sector in France*, European Journal on Criminal Policy and Research, Vol. 1-4, 1993.
45. Pitschas, P.: *Möglichkeiten der Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei mit Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung – Rechtsgutachten*, Forum 1998, 27. und 28. Mai 1998, Bundeskriminalamt Wiesbaden 1998.
46. *Police privatisation and how to stop it*, <https://www.unison.org.uk/search/stop+Police+privatisation+/>

47. Prenzler, T.: *Outsourcing of Policing Tasks: Scope and Prospects*, Australian Research Council Centre for Excellence in Policing and Security, January 2013.
48. Prenzler, T.; King, M.: *The Role of Private Investigators and Commercial Agents in Law Enforcement*, Journal of Australian Institute of Criminology, 2002.
49. *Private Security and Investigative Services Act*, 2005, S.O. 2005, <https://www.ontario.ca/laws/statute/05p34>
50. *Private Security in Europe – CoESS Facts and Figures*, 2013
51. *Police Services Act*, R.S.O. 1990, c. P.15. <https://www.ontario.ca/laws/statute/90p15#BK7>
52. *Policing Canada in the 21st Century: New Policing for New Challenges*, The Council of Canadian Academies, Ottawa, 2014.
53. Radivojević N.: *Police and Private Security Sector in Serbia – From Competition to Cooperation*, 1. International Scientific Conference "Researching security - approaches, concepts and policies", Ohrid: Faculty of Security, 2-3 Jun, 2015.
54. Rainer, R.: *The Politics of the Police*, fourth edition, Oxford University Press, New York, 2010.
55. Reising, D. M.; Kane, J. R.: *Police and Policing*, Oxford University Press, New York, 2014.
56. Stenning, P.: *Private policing – Some Recent Myths, Developments and Trends*. In: *Private Sector and Community Involvement in the Criminal Justice System*, D. Biles & J. Vernon (eds.). Canberra: Australian Institute of Criminology, 1994.
57. Stennig, C.; Shearing, C.: *Private Security: Implication for Social Control*, Social Problems, Vol. 30, No. 5
58. Strom, K.; Berzofsky, M.; Shook-Sa, B.; Barrick, K.; Daye, C.; Horstmann, N.: *The Private Security Industry: A Review of the Definitions, Available Data Sources, and Paths Moving Forward*, RTI International, December 2010
59. Swanton, B.: *Police & Private Security: Possible Directions*, Australian Institute of Criminology, No. 42, February 1993.
60. Soltar, A.; Meško, G.: *The relationship between the Public and Private Security Sectors in Slovenia – from Coexistence towards Partnership*, Varstvoslovje, Year 11, No. 2, 2009.
61. Strom, K.; Berzofsky, M.; Shook-Sa, B.; Barrick, K.; Daye, C.; Horstmann, N.: *The Private Security Industry: A Review of the Definitions, Available Data Sources, and Paths Moving Forward*, RTI International, December 2010.

62. Wakefield, A.; Button, M.: *Private Policing in Private Space*, in: Reisig, D. M.; Kane, J. R.: *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford University Press, New York, 2014.
63. White, A.; Smith, M.: *The Security Industry Authority – A Baseline Review*, University of Sheffield, October 2009.
64. Yescombe, R. E.: *Public-Private Partnerships – Principles of Policy and Finance*, Elsevier, London, 2007.

Правни извори

1. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.
2. Закон о унутрашњим пословима, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 30/56.
3. Основни закон о унутрашњим пословима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 49/66.
4. Закон о основама друштвене самозаштите, *Службени гласник СРС*, бр. 39/73.
5. Закон о систему друштвене самозаштите, *Службени гласник СРС*, бр. 14/86.
6. Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник РС*, бр. 44/91.
7. Закон о престанку важења одређених закона и других прописа, *Службени гласник РС*, бр. 18/93.
8. Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14.
9. Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, 83/14 – др. закон и 101/16 – др. закон и 47/18.
10. Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18.
11. Закон о детективској делатности, *Службени гласник РС*, бр. 104/13 и 87/18.
12. Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05 - испр., 83/05 испр., 64/07, 67/07 - испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 и 95/18.
13. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 111/05, 63/09 – одлука УС, 92/11, 64/15.
14. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18.
15. Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 – др. закони и 62/17.
16. Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.
17. Закон о спорту, *Службени гласник РС*, бр. 10/16.
18. Закон о критичној инфраструктури, *Службени гласник РС*, бр. 87/18.
19. Закон о информационој безбедности, *Службени гласник РС*, бр. 6/16 и 94/17.

20. Закон о јавном реду и миру, *Службени гласник РС*, бр. 6/16 и 24/18.
21. Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 111/09, 92/11 и 93/12.
22. Закон о комуналној полицији, *Службени гласник РС*, број 51/09.
23. Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, бр. 116/07 и 88/09.
24. Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 104/09 – др. закон, 68/12 – одлука УС и 107/12.
25. Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, *Службени гласник РС*, бр. 67/03, 101/05 – др. закон, 90/07, 72/09 - др. закон, 111/09, 104/13 - др. закон и 87/18.
26. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, *Службени гласник РС*, бр. 88/11, 15/16 и 104/16.
27. Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 104/12, 14/15 и 68/15.
28. Закон о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 15/16.
29. Закон о концесијама, *Службени гласник РС*, бр. 55/03.
30. Закон о комуналној делатности, *Службени гласник РС*, бр. 88/11.
31. Закон о јавној својини, *Службени гласник РС*, бр. 72/11.
32. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 87/18.
33. Закон о привредним коморама, *Службени гласник РС*, бр. 112/15.
34. Закон о оружју и муницији, *Службени гласник РС*, *Службени гласник РС*, бр. 20/15.
35. Закон о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09, 65/14 – одлука УС, 66/14 и 36/18.
36. Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 16/07 и 72/12.
37. Закон о информационој безбедности, *Службени гласник РС*, бр. 6/16 и 94/17.
38. Закон о заштити лица и имовине, *Службени лист ЦГ*, бр. 43/18.
39. Уредба о служби у помоћној полицији и правима и дужностима помоћних полицајаца, *Службени гласник РС*, бр. 27/06 и 109/09.
40. Уредба о служби у помоћној полицији, *Службени гласник РС*, бр. 109/16.
41. Уредба о престанку важења Уредбе о служби у помоћној полицији, *Службени гласник РС*, бр. 2/17.

42. Уредба о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објекта, *Службени гласник РС*, бр. 72/10 и 64/13.
43. Уредба о утврђивању листе послова у областима у којима се обављају делатности од општег интереса и у којима се користе информационо-комуникациони системи од посебног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 94/16.
44. Уредбу о висини накнаде за услуге које пружа Министарство унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 126/14, 90/15 и 80/16.
45. Уредба о утврђивању листе послова у областима у којима се обављају делатности од општег интереса и у којима се користе информационо-комуникациони системи од посебног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 94/16.
46. Уредба о ближим критеријумима за обезбеђење обавезно обезбеђених објеката и начину вршења послова њихове заштите, *Службени гласник РС*, број 98/16.
47. *Правилник о служби обезбеђења имовине, привредних организација и установа*, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 5/63.
48. Правилник о начину обављања појединачних полицијских послова, *Службени гласник РС*, бр. 63/18.
49. Правилник о врстама услуга чијим пружањем Министарство унутрашњих послова остварује допунска средства, *Службени гласник РС*, бр. 64/06, 71/07, 14/08, 8/13 и 119/14.
50. Правилник о полицијским овлашћењима, *Службени гласник РС*, бр. 54/06.
51. Правилник о програмима и начину спровођења обуке за вршење послова приватног обезбеђења, *Службени гласник РС*, бр. 117/14.
52. Правилник о ближим условима које морају да испуне правна и физичка лица за спровођење стручне обуке за вршење послова приватног обезбеђења, *Службени гласник РС*, бр. 117/14.
53. Правилник о начину полагања стручног испита за вршење послова приватног обезбеђења, висини трошкова организовања и спровођења испита и садржини и начину вођења евиденција, *Службени гласник РС*, бр. 28/15.
54. Одлука о усвајању Стратегије националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.
55. Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 36/11.

56. Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 26/18.
57. Одлука о објектима од посебног значаја за одбрану, *Службени гласник РС*, бр. 112/08.
58. Одлука о одређивању великих техничких система од значаја за одбрану, *Службени гласник РС*, бр. 41/14, 35/15, 86/16 и 53/17.
59. Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање, *Службени лист АПВ*, бр. 13/13.
60. Кодекс полицијске етике, *Службени гласник РС*, бр. 17/17.
61. Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.
62. Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 86/11.
63. Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020, *Службени гласник РС*, бр. 51/10.
64. Стратегија полиције у заједници, *Службени гласник РС*, бр. 43/13.

Електронски извори

1. www.mup.gov.rs
2. <https://www.asisonline.org/publications--resources/standards--guidelines/>
3. <http://www.rcmp-grc.gc.ca/en>
4. <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/ForumKI/ForumKI11994-2000/ForumKI11998.html?nn=54882&fbclid=IwAR2KJjfMrHwXZlvAyqK6dwm5ES7mPqE0ot5Rt2RFxkmJuookZPjQTLKpZs>
5. <https://www.kriminalpraevention.de/>
6. <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/ForumKI/ForumKI11994-2000/ForumKI11998.html?nn=54882&fbclid=IwAR2KJjfMrHwXZlvAyqK6dwm5ES7mPqE0ot5Rt2RFxkmJuookZPjQTLKpZs>
7. <http://www.pks.rs/ONama.aspx?id=254>
8. <https://www.coess.org/>
9. <http://www.svet-bezbednosti.rs/>

10. <http://rpkins.com/samo-osam-firmi-za-obezbdenje-ima-licencu/>
11. http://www.kombeg.org.rs/Komora/centri/c_bezbednost/Aktuelnosti.aspx
12. <http://www.parlament.gov.rs>
13. https://www.copo.edu.rs/Nastavni_plan_i_program-118-1

Прилози

Прилог 1 Образац анкетног листа за извршиоце и руководиоце у агенцијама за приватно обезбеђење

АНКЕТНИ ЛИСТ

Поштовани, у циљу израде докторске дисертације на тему „Јавно-приватно партнерство у области јавне безбедности у развијеним земљама са посебним освртом на Републику Србију“, одлучили смо да реализујемо истраживање путем ове анкете, којом су обухваћени лиценцирани службеници приватног обезбеђења запослени у лиценцираним правним лицима за приватно обезбеђење на територији Републике Србије.

Јавно-приватно партнерство у области јавне безбедности као модел односа између полиције и приватног обезбеђења, настао првенствено у развијеним западним земљама, полако се прихвата и у земљама у транзицији као што је Република Србија. Предности овог модела су првенствено да се, у данашњим условима у којим свакодневно долази до повећања и усложњавања безбедносних ризика и претњи, капацитети оба сектора искористе на најбољи могући начин. Предуслов за заједничко деловање ће свакако бити правна регулатива и опште усвојени стандарди који ће уважити интересе оба сектора, као и узајамно уважавање и разумевање улоге оба сектора у остваривању јавне безбедности. Наведено ће представљати гарант квалитета услуга које пружају лиценциране агенције за приватно обезбеђење. Тако ће настати нова професија која ће дати свој допринос остваривању оптималног стања безбедности у друштву и држави, као и професија која ће на допуњујућој основи моћи да успостави и оствари сарадњу и партнерске односе са полицијом.

Да бисмо дошли до релевантних података, израдили смо анкетни лист са 48 питања. Молимо Вас да пажљиво прочитате питања и да се одлучите за један од понуђених одговора. Одговор ћете дати заокруживањем понуђених одговора, односно уписивањем текста на линији која следи после питања. На местима која су предвиђена за давање додатних одговора, можете (пожељно је) написати своје мишљење.

Од Ваших искрених одговора зависи успех овог пројекта, као и евентуалне мере које ће бити предложене онима који се у пракси баве овом значајном проблематиком.

1. Пријави(о)ла бих га путем анонимне пријаве
 2. Саветова(о)ла бих га да одустане од такве радње
 3. Пријави(о) бих га непосредном руководиоцу
 4. Пита(о)ла бих га да ли може и мене да препоручи да и ја радим
 5. Остало: _____
 6. Не знам
- (заокружите један одговор)

13. Како бисте оценили контролна и надзорна овлашћења полиције када је у питању рад агенција и службеника приватног обезбеђења? (само за руководиоце)

1. Адекватна;
2. Преширока;
3. Немам став.

14. За који од наведених модела односа између полиције и приватног обезбеђења сматрате да је најзаступљенији у Вашој пракси?

1. Модел независности (несарадње) – свако ради свој посао;
2. Модел конкуренције – приватно обезбеђење и полиција се мешају једни другима у рад;
3. Модел субординације – приватно обезбеђење поступа по наредбама добијеним од стране полиције;
4. Модел комплементарности – приватно обезбеђење допуњује рад полиције;
5. Модел сарадње – заједничко деловање у појединим областима спречавања и сузбијања криминалитета, нарушавања јавног реда и мира, заштити од пожара, експлозија, природних и других несрећа;
6. Модел партнерства – планска, организована, координисана, стална и на праву заснована сарадња, која је резултат међусобног уважавања и разумевања посебности у погледу места и улоге у остваривању јавне безбедности.

(заокружите један одговор)

15. Да ли сматрате да постоје проблеми који отежавају сарадњу полиције и приватног обезбеђења?

20. Како бисте оценили став да је сарадњу полиције и приватног обезбеђења потребно искључиво усмерити на плану превенције криминалитета?

1 2 3 4 5

(1-уопште се не слажем, 2-углавном се не слажем, 3-нисам сигуран, 4-углавном се слажем, 5-потпуно се слажем)

21. Да ли сматрате да би Законом о приватном обезбеђењу требало регулисати питања међусобне сарадње полиције и приватног обезбеђења?

1. Да

2. Не

22. Да ли сматрате да постоје одређени послови које бисте могли да обављате заједно са полицијским службеницима (уколико постоје, наведите о којим пословима је реч)?

1. Да

2. Не

Реч је о

23. Да ли размењујете информације о проблемима криминалитета са полицијом?

1. Да

2. Не

24. Да ли сматрате да сазнања до којих долазите током редовног обављања својих послова могу бити од користи полицијским службеницима?

1. Да

2. Не

25. Да ли сте некад од полиције добили информације које су Вам омогућиле да боље обављате свој посао?

1. Да
2. Не

26. Да ли сматрате да је потребно унапредити сарадњу по питању размене информација између полиције и приватног обезбеђења посредством координационог тела на локалном нивоу?

1. Да
2. Не

27. Да ли Вас полицијски службеници обилазе приликом обављања редовних послова?

1. Да, самоиницијативно
2. Да, али само по позиву
3. Не

28. Да ли сте се у досадашњем раду обраћали за помоћ припадницима полиције, и ако јесте, наведите којим поводом?

1. Да

Поводом

2. Не

29. Да ли сматрате да је потребно успоставити сарадњу по питању размене средстава, опреме и уређаја између полиције и приватног обезбеђења када би деловали заједно?

1. Да
2. Не

30. Да ли сматрате да је потребно успоставити сарадњу по питању заједничких обука полицијских службеника и службеника приватног обезбеђења?

1. Да
2. Не

Прилог 2 Иницијална питања за експертски интервју са представницима Управе полиције у Дирекцији полиције и Савета за унапређење приватног обезбеђења и јавно-приватног партнерства у сектору безбедности

1. Како бисте описали улогу приватног обезбеђења у систему националне безбедности Републике Србије?
2. Како оцењујете досадашњи процес имплементације Закона о приватном обезбеђењу и пратећих подзаконских аката?
3. Које бисте кључне проблеме идентификовали у том процесу?
4. Како бисте оценили досадашње процесе обуке и лиценцирања службеника приватног обезбеђења и агенција?
5. Да ли сматрате да су Законска овлашћења полиције по питању контроле и надзора агенција и службеника приватног обезбеђења адекватна?
6. Које бисте кључне проблеме издвојили када је у питању рад агенција за приватно обезбеђење?
7. Које су то кључне области у којима су до сада полиција и приватно обезбеђење сарађивали и како бисте оценили ту сарадњу?
8. Да ли сматрате да постоје области у којима је могуће проширити сарадњу полиције и приватног обезбеђења и успоставити партнерске односе? Објасните свој став.
9. Да ли сматрате да полиција и приватно обезбеђење могу бити партнери на остваривању јавне безбедности? Објасните свој став.
10. Који проблеми по Вама оптерећују (онемогућавају) остваривање јавно-приватног партнерства?
11. Да ли постојећа позитивноправна и доктринарна решења код нас омогућавају успостављање ефикасног јавно-приватног партнерства?
12. Који су кључни донети рада Савета од његовог оснивања до данас?
13. Да ли сматрате да Савету треба дати шира овлашћења?
14. Који су планови рада Савета у предстојећем периоду?
15. Да ли сматрате да је потребно извршити одређене измене у погледу састава Савета?
16. Да ли сматрате да би кључна питања рада Савета требало уредити Законом?

Прилог 3 Иницијална питања за експертски интервју са представницима Подручних полицијских управа

1. Како бисте описали улогу приватног обезбеђења у систему националне безбедности Републике Србије?
2. Како оцењујете досадашњи процес имплементације Закона о приватном обезбеђењу и пратећих подзаконских аката?
3. Које бисте кључне проблеме идентификовали у том процесу?
4. Како бисте оценили досадашње процесе обуке и лиценцирања службеника приватног обезбеђења и агенција?
5. Да ли сматрате да су Законска овлашћења полиције по питању контроле и надзора агенција и службеника приватног обезбеђења адекватна?
6. Које бисте кључне проблеме издвојили када је у питању рад агенција за приватно обезбеђење?
7. Које су то кључне области у којима су до сада полиција и приватно обезбеђење сарађивали и како бисте оценили ту сарадњу?
8. Да ли сматрате да постоје области у којима је могуће проширити сарадњу полиције и приватног обезбеђења и успоставити партнерске односе? Објасните свој став.
9. Да ли сматрате да полиција и приватно обезбеђење могу бити партнери на остваривању јавне безбедности? Објасните свој став.
10. Који проблеми по Вама оптерећују (онемогућавају) остваривање јавно-приватног партнерства?
11. Да ли постојећа позитивноправна и доктринарна решења код нас омогућавају успостављање ефикасног јавно-приватног партнерства?

Прилог 4 Иницијална питања за експертски интервју са власницима и менаџерима лиценцираних агенција за приватно обезбеђење

1. Да ли сте упознати са кључним правцима и карактеристикама савремених реформских процеса у систему националне безбедности Републике Србије?
2. Да ли мислите да је након почетка примене Закона о приватном обезбеђењу дошло до смањења или повећања броја физичких и правних лица за приватно обезбеђење, као и који су разлози за то?
3. Како бисте описали улогу приватног обезбеђења у систему националне безбедности Републике Србије?
4. За које послове приватног обезбеђења је Ваша агенција лиценцирана?
5. Можете ли нам описати организациону структуру ваше агенције?
6. Како оцењујете досадашњи процес имплементације Закона о приватном обезбеђењу и пратећих подзаконских аката и које бисте кључне проблеме идентификовали у том процесу?
7. Како бисте оценили досадашње процесе обуке и лиценцирања службеника приватног обезбеђења и агенција? Да ли је програм обуке по Вама одговарајући?
8. Како бисте оценили ниво безбедносне културе Ваших запослених и које активности предузимате на плану подизања нивоа безбедносне културе Ваших запослених?
9. Да ли и на који начин информисете своје запослене о резултатима предузетих мера и активности у вези са пружањем услуга безбедности? Кога још информисете и на који начин?
10. Да ли сматрате да је оправдана одредба Закона о приватном обезбеђењу према којој лице које има одговарајући степен и врсту стручног образовања и најмање три године радног искуства на пословима овлашћеног полицијског службеника, безбедносно-обавештајним пословима, пословима професионалног припадника Војске Србије и пословима извршења кривичних и прекршајних санкција не мора да прође одговарајућу обуку за вршење послова приватног обезбеђења?

11. Да ли сматрате оправданом могућност правног уређења комерцијализације услуга од стране полицијских службеника? Да ли бисте то сматрали нелојалном конкуренцијом? Објасните свој став.
12. Да ли сматрате да су Законска овлашћења полиције по питању контроле и надзора агенција и службеника приватног обезбеђења адекватна?
13. Да ли сте анагажовани од стране државних, покрајинских и локалних органа власти и ако јесте, наведите који су то послови у питању?
14. Да ли сте на нивоу локалне заједнице присуствовали или иницирали одржавање састанака посвећених безбедносним проблемима локалне заједнице?
15. У којем делу територије Републике Србије сте до сада били ангажовани?
16. Које су то кључне области у којима су до сада Полиција и Ваша агенција сарађивали и како бисте оценили ту сарадњу?
17. Да ли сматрате да постоје области у којима је могуће проширити сарадњу Полиције и приватног обезбеђења и успоставити партнерске односе? Објасните свој став.
18. Да ли сматрате да би службеници приватног обезбеђења и лиценциране агенције за приватно обезбеђење требало да буду укључени у активности везане за ванредне ситуације? Објасните свој став.
19. Да ли сматрате да би требало да постоји могућност по којој би неки (посебно обучени) службеници приватног обезбеђења могли да чине састав помоћне полиције у складу са Законом о полицији? Објасните свој став.
20. Да ли сматрате да Полиција и приватно обезбеђење могу бити партнери на остваривању јавне безбедности? Објасните свој став.
21. Који проблеми по Вама оптерећују (онемогућавају) остваривање јавно-приватног партнерства?
22. Да ли по Вама постојећа позитивноправна и стратешка решења код нас омогућавају успостављање ефикасног јавно-приватног партнерства?
23. Да ли Ваша агенција примењује одређене националне и међународне стандарде пословања у области приватног обезбеђења?
24. Какво је Ваше мишење у вези пословања страних фирми за приватно обезбеђење у Републици Србији? Објасните свој став.

25. Како бисте описали улогу Привредне коморе Србије и Удружења за приватно обезбеђење у успостављању и унапређењу јавно-приватног партнерства?
26. У ком правцу по Вашем мишљењу треба изградити правни систем како би се омогућило ефикасно јавно-приватно партнерство?
27. Које је Ваше мишљење везано за будуће односе полиције и приватног обезбеђења у Републици Србији?

Прилог 5 Иницијална питања за експертски интервју са представником Удружења за приватно обезбеђење при Привредној комори Србије

1. Да ли сте упознати са кључним правцима и карактеристикама савремених реформских процеса у систему националне безбедности Републике Србије?
2. Да ли је по Вашем мишљењу дошло до пораста или смањења броја агенција за приватно обезбеђење код нас и који су по Вама узроци за то?
3. Како бисте описали улогу приватног обезбеђења у систему националне безбедности Републике Србије?
4. Можете ли нам описати организациону структуру вашег Удружења?
5. Како оцењујете досадашњи процес имплементације Закона о приватном обезбеђењу и које бисте кључне проблеме идентификовали у том процесу?
6. Како бисте оценили досадашње процесе обуке и лиценцирања службеника приватног обезбеђења и агенција?
7. Да ли сматрате да је оправдана одредба Закона о приватном обезбеђењу према којој лице које има одговарајући степен и врсту стручног образовања и најмање три године радног искуства на пословима овлашћеног полицијског службеника, безбедносно-обавештајним пословима, пословима професионалног припадника Војске Србије и пословима извршења кривичних и прекршајних санкција не мора да прође одговарајућу обуку за вршење послова приватног обезбеђења?
8. Да ли сматрате да су Законска овлашћења Полиције по питању контроле и надзора агенција и службеника приватног обезбеђења адекватна?
9. Које бисте кључне проблеме издвојили када је у питању рад агенција за приватно обезбеђење?
10. Које су то кључне области у којима су до сада Полиција и Ваша агенција сарађивали и како бисте оценили ту сарадњу?
11. Да ли сматрате да постоје области у којима је могуће проширити сарадњу Полиције и приватног обезбеђења и успоставити партнерске односе? Објасните свој став.
12. Да ли је нека од агенција које су чланице Вашег Удружења била ангажована у до сада проглашеним ванредним ситуацијама на територији Републике Србије?

13. Да ли сматрате да би требало да постоји могућност по којој би неки (посебно обучени) службеници приватног обезбеђења могли да чине састав помоћне полиције у складу са Законом о полицији? Објасните свој став.
14. Да ли сматрате да Полиција и приватно обезбеђење могу бити партнери на остваривању јавне безбедности? Објасните свој став.
15. Који проблеми по Вама оптерећују (онемогућавају) остваривање јавно-приватног партнерства?
16. Да ли по Вама постојећа позитивноправна и стратешка решења код нас омогућавају успостављање ефикасног јавно-приватног партнерства?
17. Да ли агенције чланице вашег Удружења примењује одређене националне и међународне стандарде пословања у области приватног обезбеђења?
18. Како је Ваше мишење у вези пословања страних фирми за приватно обезбеђење у Републици Србији? Објасните свој став.
19. Како бисте описали улогу Привредне коморе Србије и Удружења за приватно обезбеђење у успостављању и унапређењу јавно-приватног партнерства?
20. У ком правцу по Вашем мишљењу треба изградити/доградити правни оквир како би се омогућило ефикасно јавно-приватно партнерство?
21. Како бисте оценили досадашњи рад Комисије за јавно-приватно партнерство?
22. Како бисте оценили досадашњи рад Савета за унапређење приватног обезбеђења и јавно-приватног партнерства у сектору безбедност и који су по Вама кључни донети радова Савета од његовог оснивања до данас?
23. Који су планови рада Савета у предстојећем периоду?
24. Да ли сматрате да је потребно извршити одређене измене у погледу састава Савета?
25. Да ли сматрате да би кључна питања рада Савета требало уредити Законом?
26. Које је Ваше мишљење везано за будуће односе полиције и приватног обезбеђења и улоге Удружења у томе?