

Дејан Р. ЛАБОВИЋ*

Министарство одбране Републике Србије, Војнобезбедносна агенција,
Факултет за дипломатију и безбедност, Универзитет „Унион Никола Тесла“ у Београду

Жарко Р. БРАКОВИЋ**

Факултет за дипломатију и безбедност, Универзитет „Унион Никола Тесла“ у Београду

НОРМАТИВНИ АСПЕКТИ УПРАВНОГ МОНИТОРИНГА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Апстракт: Историјски развој људског друштва константно наводи истицање људских права и слобода, као основног постулата за настанак и развој демократског и цивилног друштва, а тиме и савремене јавне управе, са снажним правном основом и службама безбедности које су законски вођене и контролисане. У таквим условима, безбедност представља један од фундаменталних услова за egzистирање друштвене заједнице, од које зависе све друштвене и економске појаве, а која је уско везана за државу, кроз планирање, организовање и предузимање мере и активности, у циљу заштите лица и имовине од различитих угрожавајућих појава. Истовремено, субјекти безбедности као носиоци такве делатности у друштву, предузимају одговарајуће управне мере и радње које имају улогу константног мониторинга таквих активности. Тиме је управни мониторинг служби безбедности од нарочитог значаја за функционисање и транспарентност система безбедности државе, с обзиром на поверљиву природу највећег дела активности служби безбедности, односно неопходност спознаје јавности да ли се средства за реализацију таквих активности, користе на исправан, законит, економичан и учинковит начин. Централни део рада је идентификовање специфичности управног мониторинга служби безбедности Републике Србије, дефинисаног нормама системских закона и подзаконске регулативе који нормативно уређују ову област. Најзад, у завршном делу рада идентификовано је, да управни мониторинг суштински представља стални процес екстерног и интерног надзора и контроле извршавања свакодневних послова и задатака служби безбедности, кроз предузимање одговарајућих управних радњи и мера, а чији ефекти су у функцији остваривања законом дефинисаних надлежности и овлашћења.

Кључне речи: управна контрола, надзор, агенција, мониторинг, безбедност, служба.

УВОД

Са историјског становишта државе, основна замисао напредних мислилаца увек је била да се ограничи власт властодржаца и обезбедити функционисање државе у складу са законом и позитивним правним актима. Управо је тај део везан за настанак

* Ванредни професор, labovicdejan@gmail.com

** Ванредни професор, zarko964@hotmail.com

и развој управе која је настала истовремено са контекстом организовања и развоја првих функција државе као националне заједнице (Лилић, Димитријевић и др. 2004: 22-24). У том контексту, управа се најчешће идентификује као јавна управа и дефинише као сложени управни систем државне власти са улогом доношења управних одлука, ради остваривања потреба друштва (Миленковић 2013:43), у којем су службе безбедности део таквог система и представљају производ сложеног и дугог развојног процеса државе, чије функционисање се показало као неопходно за укупно егзистирање државе како на унутрашњем, тако и на међународном плану (Бајагић 2008: 23).

С тога, за потпуно идентификовање управног мониторинга¹ служби безбедности Републике Србије неопходно је претходно сагледати нормативни положај и функционисање истих у систему безбедности и јавној управи Републике Србије. У систему безбедности РС, положај и функционисање служби безбедности РС уређен је одредбама Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије (Службени лист СРЈ, број 37/2002 и 17/2004), као обавештајно-безбедносни систем Републике Србије, којег чине три службе безбедности: Безбедносно-информативна агенција (БИА), Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА), чији положај непосредно уређују два системска закона, Закон о БИА (Службени гласник РС бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 – одлука УС, 66/2014 и 36/2018) и Закон о ВБА и ВОА (Службени гласник Републике Србије број 88/2009, 55/2012, 17/2013), и одговарајући подзаконски прописи за ближе спровођење истих. С друге стране, у јавној управи² Републике Србије основни положај служби безбедности РС, дефинисан је одредбама Закона о државној управи Републике Србије (Службени гласник РС бр. 79/05, 101/07)³, као органа државне управе, који функционишу у оквиру правила и процедура које владају у јавној администрацији, и који су двојачко организовани. Прво, као *посебни органи управе*⁴ у оквиру одговарајућег министарства (управе, инспекторати, дирекције и агенције) за обављање извршних, са њима повезаним, инспекцијских и стручних послова. Друго, као *посебне организације*⁵, које се оснивају у другим посебним законима за обављање стручних и са њима повезаним пословима, код којих је неопходна већа самосталност од оне, коју имају посебни органи управе у саставу министарстава (Миленковић 2013: 128-129).

1 Управни мониторинг представља комплексан процес законском и подзаконском регулативом дефинисан начин коришћења управних мера и радњи односно техника контролних механизма и процедура за реаговање на веродостојне сумње о кршењу важећих прописа, са омогућавањем пријављивања надлежним органима без страха од одмазде (Сараџини 2001: 63).

2 Јавна управа је сложен нормативно уређен систем, неизоставан у деловању система националне заједнице сваке државе, при чему је нормативни положај јавне управе у Србији дефинисан *Законом о министарствима* (Службени гласник РС бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/1562/17), *Законом о државној управи* (Службени гласник РС бр. 79/05, 95/10, 99/14, 47/18, 30/18), *Законом о локалној самоуправи* (Службени гласник РС бр. 129/07, 83/14, 101/16 и 47/18), Статутима градова и општина, као и низом подзаконских аката донетим за ближе спровођење наведених законских прописа.

3 Члан 1. 28. и 33. *Закона о државној управи* РС (Службени гласник РС бр. 79/05, 101/07).

4 Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција су органи управе у саставу Министарства одбране, члан 2. *Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији* Службени гласник Републике Србије бр. 88/2009, 55/2012, 17/2013.

5 Безбедносно-информативна агенција је самостална посебна организација потчињена Председнику Владе Републике Србије, члан 1. *Закона о БИА*, Службени гласник РС бр. 42/02, 111/09, 65/14, 66/14 и 36/18.

Будући да службе безбедности у демократским друштвима теже ефикасности, политичкој неутралности, привржености и професионалној етици, први гарант за правилан и законит рад, јесте да су исте стално подвргнуте контроли од стране институција и тела које врше законски мониторинг рада јавне администрације у систему власти државе⁶. Овде мора стално бити на уму чињеница, да су службе безбедности веома сложен и осетљив државни инструмент и да треба константно водити рачуна о легитимности њихове употребе, о контроли њиховог рада, као и о унапређивању њихове организације и механизма контроле (Јовановић, Тренковић и др. 2016:38). Зато, савремена јавна управа, јавности, мора представити рад служби безбедности транспарентно, са интенцијом да ознаку тајности рестриктивно употребљавају и то само за оне случајеве који заиста угрожавају националну безбедност, с обзиром да је разбијање те мистичности и враћања поверења међу грађане приоритет савремене јавне управе⁷. Паралелно са тим, у систему јавне управе неопходно је успоставити и ефикасне механизме мониторинга служби безбедности, како би службе деловале у складу са овлашћењима утврђеним у Уставу, законима и другим прописима, који су истовремено и предуслови за ефикасну државну управу и „камен темељац“ развоја цивилног друштва. Уопштено, рад служби безбедности је црна кутија којом се мора руковати на одређени начин, да би се стекао увид у њу (Van Delden 2012: 9).

Најзад, слободно се може рећи, да би, са теоријског и нормативног становишта, управни мониторинг служби безбедности Републике Србије представљао посебан сегмент управне делатности органа јавне (државне) управе Републике Србије, који се двојачко реализује кроз *јравну* управну делатност: доношење општих управних аката и *нејравну* управну делатност: реализацију материјално–техничких радњи, а у циљу примарне диспозиције одређене правне норме, и ради стварања конкретног правила понашања за појединачни случај (Миленковић 2013: 43).

ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ ТЕРМИНА „УПРАВА, КОНТРОЛА И НАДЗОР“ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

У дефинисању појма управе као многозначног и реалног феномена, најчешће одређење термина „управа“⁸ налази се у традиционалном правно-политичком становишту и савременом појмовном дефинисању комплексности управе, као правног појма и инструмента социјалне регулације⁹. Тиме, полазећи од традиционалног

6 У Републици Србији то су: Скупштина РС са својим Одборима за безбедност и унутрашње послове, Председник Републике, Влада са ресорним Министарствима, Савет за националну безбедност РС, Заштитник грађанина, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Ревизорске институције, Генерални инспектор служби безбедности, Унутрашња и буџетска контрола служби безбедности, као унутрашње организационе јединице истих и Узбуњивач.

7 Ова се тешкоћа може отклонити применом начела по коме национална безбедност ни у најтежим ситуацијама не сме бити коришћена као изговор за напуштање обавезе поштовања закона и људских права.

8 Реч управа потиче од латинске речи *administratio*, што као именица значи управљање, вођење, помагање, www.wikipedia.org.

9 У савременом друштву управа се развија у склопу општег друштвеног развоја друштва, где је појам управе веома сложен и поседује политичка, правна, социолошка и друга обележја (Томић 2009:36).

правно-политичког становишта, термин управа карактерише дуализам рационалног сазнања структуралног и функционалног појма исте, који стоје у тесној узајамној међузависности и вези (Кунјић 2001: 6–7). У структуралном смислу, појам управе одређује идентификација фактора чију дату делатност (функцију) врше органи, када се говори о субјективном појму управе, док у функционалном смислу управа се одређује као посебна делатност, као „управна функција¹⁰” система власти, која се од других делатности разликује по својим садржинским обележјима, и тада се говори о објективном појму управе. Наведена посебна делатност као управна функција система власти у пракси представља с једне стране, управну делатност законом дефинисаних органа¹¹, којима су поверена јавна односно управна законом дефинисана овлашћења тзв. *државна управа* и с друге стране, управну делатност недржавних субјеката, као вршиоца управе ван оквира државе а којима је поверено вршење управе¹², и који је врше као своју „допунску” активност тзв. *недржавне управе* (Милков 1993:23). Тиме, са традиционалног становишта управа појмовно и терминолошки обухвата све вршиоце управне делатности по основу садржинског обележја делатности „управне функције” коју врше органи и организације из јавне управе и изван јавне управе (Милков 1993:42).

Савремено теоријско одређење термина управа полази од схватања државе као организације чија је социјална функција вршење јавних служби, односно концепта државе као организације која пружа јавне услуге (Rosenbloom 1982: 3-4). Наиме, савремено појмовно дефинисање, одређује управу полазећи од теоријског и позитивноправног појма управе. Савремени теоријски појам управе одређује да је управа сложен управни систем људске сарадње у процесу легитимног утицаја на понашање људи према унапред постављеним стандардима, ради неутралисања негативних ефеката неизвесности (Поповић 1989: 42–45). Са друге стране, позитивноправни појам управе одређује управу полазећи од важећих уставних и законских прописа, односно одговарајућих уставних и законских дефиниција управе које су дате у важећим уставним документима, у одговарајућим законима и другим прописима, којима се регулишу послови и организација управе (Стјефановић 1973: 27–31). У том смислу, модерни теоријски појам управе, који данас преовлађује у развијеним земљама (посебно европским), полази од концепта управе као једног сложеног управног система социјалне функције државе и инструмента за регулацију опште друштвене добробити, кроз реализацију управних активности у оквиру вршења јавних служби, с обзиром да управа на различите начине утиче на друштво и зависна је од њега (Поповић 1989: 64). У пракси, данас је управа „сервис грађана“, односно регулатор друштвених процеса и односа, и задовољавања многобројних савремених легитимних потреба грађана (Kamarić, Festić 2004:141). Такође, појам управа има двојако значење: у једном

10 Управна функција обухвата доношење управних одлука које имају за циљ свакодневно оператив-но извршавање конкретних задатака који се пред систем власти постављају (Krbek 1950:79).

11 Скупштина, Председник Републике, Влада, судови, тужилаштва, локалне управе и јавне службе, и недржавни органи и организације, којима су поверена управна овлашћења.

12 Управна овлашћења најчешће се поверавају оним недржавним субјектима за које је прописом утврђено да обављају делатност „од посебног друштвеног интереса (школство, „комуналне делатности” здравство и сл.), односно овлашћење да обављају неке од ауторитативних и неауторитативних управних делатности, где се вршење послова, од посебног друштвеног интереса, не сматра, аутоматски, располагањем јавним овлашћењима (Томић 2011:122).

смислу означава скуп управних организација једне државе, а у другом смислу употребљава се као ознака обављања одређене делатности. С тога, модерно теоријско одређење појам управе дефинише као сложен систем социјалне регулације, односно управну и државну делатност државе у организационо-формалном смислу, коју врше државни органи управе према уставу и законима државе, а у складу са начелом поделе власти на: законодавну, управну и судску власт (Kamarić, Festić 2004:167). Овде треба навести, да у контексту термина управа, у функционисању државних администарција савремених држава за исти, најчешће се везује термин јавна управа¹³. Већина теоретичара под јавном управом подразумева све делатности, које управа као организација за социјалну регулацију друштвених процеса обавља, у оквиру права и дужности државе и део је извршне државне власти (Миленковић 2013: 21-22). Иначе, у пракси, јавна управа означава све вршиоце управне делатности, како у оквиру организационе структуре система власти, коју чине различити територијални и функционално децентрализовани субјекти, тако и изван истог, где се као вршиоци јављају недржавни субјекти, који врше управне активности коришћењем поверених јавних овлашћења. За разлику од недржавних субјеката, јавну управу коју реализују државни субјекти карактерише примена јавних овлашћења, уз могућност примене принудних средстава иза којих увек „стоји“ држава са својим ауторитетом. Начин организације, делатности и методе рада јавне управе се разликују од земље до земље, зависно од социо-економских и политичких прилика, па у некој земљи може постојати више јавних управа са различитим управним овлашћењима (нпр. федерална и државне управе), где најнижи ниво јавне управе представља локална управа (Томић 2009:36).

Када је у питању термин „контрола“, он подразумева директно уплитање у рад органа који се контролише у смислу могућности доношења одлука у вези са нормативно дефинисаним организацијским политикама и процедурама. Са теоријског становишта, термин „контрола“ представља процес којим се мери степен реализације планираних циљева, којим се утврђује степен одступања реализованих од планираних величина и којим се стварају услови за благовремено и адекватно предузимање корективних активности¹⁴ и исти се може поделити у четири фазе: дефинисање метода и стандарда мерења радних резултата, мерење резултата, поређење резултата са предвиђеним стандардима, и реализација корективних акција (Ерић 2000:16). У систему јавне власти савремених држава, контрола је једна од интегралних функција процеса менаџмента, у оквиру којег, да би контрола постигла свој циљ, мора бити претходно нормативно дефинисана, комплексна и стална, објективна, аргументована и аналитичка, организована и планска, стручна и економична, благовремена и диференцирана, јавна и подстицајна и припремљена (Талијан, Талијан 2011:219). Према томе, „контрола“ најчешће представља дефинисан

13 Јавна управа преовладава у англосаксонском правном и политичком систему и употребљава се у три најчешћа значења: 1. јавна администрација (public administration), што представља стручни део државног управног апарата, 2. јавна предузећа и установе, односно недржавну управу, и 3.) управни апарат локалне самоуправе (Лилић, Кунић и др. 1999: 73–74).

14 Носиоци контроле могу, уколико се приликом контроле уоче неке неправилности у раду, да затраже или нареду обуставу радњи које су у току, да покрену поступак за утврђивање законске и/или политичке одговорности, тј. за изрицање санкција лицу које је одговорно за настале неправилности (Ерић 2000: 22).

однос између контролисаног субјекта и контролора, поводом сврсисходног обављања послова из надлежности контролисаног субјекта, у вези с чим контролор може предузети или иницирати одређене корективне или репресивне мере. Полазећи од предмета контроле, можемо разликовати ванправну и правну контролу. Ванправна контрола односи се на политичке, стручно-техничке и друштвене вредности (парламентарна контрола, владина контрола и контрола од стране заштитника грађана), док је правна контрола она која, као контролни узор, у први план ставља правну норму (Томић 2011:238). Међутим, према пореклу носиоца контроле, можемо разликовати унутрашњу контролу, која се додељује законом посебном органу који организационо припада државном органу система власти, и спољашњу контролу, коју врше органи који се не налазе у саставу државног органа који подлеже контроли (Хаџић 2012:19). Наиме, у пракси термин „контрола, понекад се изједначава са термином „надзор“, који је сталног карактера и у оквиру којег се контрола обавља и представља најјачи облик утицаја вршиоца надзора према ономе чија се активност надзире, јер надзор без контроле је могућ и остварив, али недовољно ефикасан (Милосављевић 2012:19). Међутим, надзор је шири процес од контроле и најчешће се односи на процес процене усклађености организацијских или људских активности са одређеним критеријумима и на тој основи давања препорука. Посебна карактеристика „надзора“ је систематско посматрање и оцењивање рада другог субјекта, на основу утврђених мерила и уз могућност да субјект вишег нивоа утиче на рад субјекта нижег нивоа¹⁵, односно надзор мора да укаже на евентуалне недостатке, па и да унапреди пословање кроз препоруке и сугестије (Стевановић, Стајић 2015: 285). Произилази да је тачка разликовања између појма „надзора“ и „контроле“, између осталог, и у различитим овлашћењима носилаца ових механизма, тј. надзорних и контролних органа (Wills, Vermeulen et al. 2011: 41).

Што се тиче контроле служби безбедности, треба истаћи да се ради о веома комплексној делатности, јер се у друштву увек поставља питање ефикасности и сврсисходности њиховог рада и поступања уколико се њихове, често тајне и веома поверљиве, активности и информације изложе јавном надзору. Наиме, контрола служби безбедности представља континуирано праћење њених планираних мера и активности, нарочито реализованих мера и њиховог међусобног одступања, с намером да се планиране активности одрже у оквирима којима се обезбеђује остваривање планираних задатих циљева заштите националних интереса државе (Радовановић, Каровић 2015:199). У већини савремених држава, контрола служби безбедности егзистира као *екстерна* (посебна законодавна, извршна, судска и др. државна тела) по принципу субординације организације система власти и законских овлашћења и *интерна* (посебна унутрашња тела органа) по принципу унутрашње управне контроле по службеној дужности и дефинисаним процедурама системских закона и подзаконских регулатива за организацију и функционисање органа.

Међутим, у односу на контролу, надзор служби безбедности се најчешће заснива на пет темељних начела: начелу подређености и одговорности служби безбедности

15 Појам надзора треба разликовати од појмова управљање и контрола, који подразумевају директно учешће у процесу доношења одлука, које се односе на политику и праксу организације (Радовановић, Каровић 2015: 195-221).

државним властима; начелу идеолошко-политичке и интересне неутралности; начелу одговорности служби за њихов рад и професионалне одговорности и оперативне самосталности припадника у свакодневном извршавању поверених задатака; начелу потребне транспарентности у раду, у складу са одговарајућим важећим прописима и начелу дужности институција задужених за надзор да упознају јавност са резултатима овог рада (Стајић, Лазић 2015:7). У остваривању циљева надзора¹⁶ служби безбедности користе се различите методе надзора као што су инспекције, саслушања и анализе докумената, изјаве сведока и директни приступ базама података. Суштински, носиоци надзора служби безбедности нису овлашћени да се непосредно мешају у рад службе безбедности нити могу да издају извршне налоге, већ само да покрену поступак за утврђивање и санкционисање политичке или правне одговорности надлежних за могућа кршења Устава и закона, односно за уочене пропусте у њиховом раду (Стајић, Лазић 2015:29). Пошто не постоји један јединствени модел надзора служби безбедности, суштински надзор служби безбедности обухвата исправност, законитост, учинковитост и ефикасност активности службе у складу са постављеним циљевима, при чему надзор над службама почиње са унутрашњом контролом¹⁷, чија би основна функција била пружање гаранција да безбедносне службе делују у сагласности са демократским принципима (Bovens, 2005: 28).

Закључује се да, управна контрола служби безбедности суштински представља управни мониторинг законитости рада и поступања службе безбедности (који је у примени), реализује се неизоставним механизмима унутрашње контроле (поседна тела органа) и спољног надзора (руководећа тела државног органа), с обзиром на то да се, само на тај начин, може остварити циљ целокупног система безбедности државе, а то је заштита виталних вредности друштва.

НОРМАТИВНИ МЕХАНИЗАМ УПРАВНОГ МОНИТОРИНГА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Управна власт у Републици Србији представља систем власти, који је хијерархијски и организационо потчињен извршној власти, где службе безбедности, као саставни део државне јавне управе, постоје и функционишу у оквиру правила и закона који владају у јавној администрацији. С тим у вези, службе безбедности подвргнуте су контроли од стране институција и тела која контролишу рад јавне администрације уопште, али и од стране оних специјализованих тела која у оквиру јавне управе контролишу рад посебно.

У таквој ситуацији нормативни оквир, у којем егзистирају и функционишу службе безбедности, веома битна и неопходна претпоставка је да се, у оквиру савремене

16 Три су главна разлога због којих државе стварају системе надзора над службама безбедности: јачање демократског управљања и одговорности служби безбедности, поштовање владавине права, и осигуравање ефикасности и ефикасности рада службе (Pusić 2002: 8).

17 У јавној управи унутрашња контрола представља одговарајуће тело са потпуно дефинисаним системом нормативних правила и процедура рада и поступања, са циљем заштите интегритета и отклањања уочених неправилности и незаконитости органа, с обзиром да је спроводи сама управа, по принципу хијерархије, односно самоконтроле (Миленковић, Копривица и др. 2011:91).

јавне управе и друштва у целини, одреди њихово место и улога, јер управо од овлашћења и надлежности служби безбедности зависи и њихова улога у државној администрацији.

Регулаторни механизам управног мониторинга служби безбедности Републике Србије произилази из самог хијерархијског устројства државне управе Републике Србије, где уопштено управа сама себе контролише по принципу самоконтроле, а који се делом прожима кроз спољашњу и нарочито кроз унутрашњу управну контролу¹⁸. При томе се као уобичајена средства за спољашњу управну контролу наводе: парламентарни механизми контроле (демократска контрола¹⁹), контрола владе и других органа, затим акције омбудсмана, као и других независних државних органа и невладиних тела за заштиту људских права, те судско утврђивање одговорности због кршења људских права, док се као средства за унутрашњу управну контролу истичу: хијерархијска контрола, инстанциона контрола, контрола коју врше интерна надзорна тела унутар служби безбедности. Сматра се да су наведена средства управне контроле служби безбедности појединачно недовољна, те да се морају спроводити повезано и у складном међусобном односу (Милетић, Југовић 2009: 312).

Спољашња управна контрола служби безбедности Србије свој правни основ налази у нормама устава Републике Србије, појединих националних стратешких докумената и системских закона,²⁰ и има задатак да: подстакне односно поспешује унутрашњу управну контролу, односно да службе безбедности правилно спроводе закон и актуелне владине смернице за рад; затим, правилан рад директора служби; исправно коришћење обавештајних података и досијеа; те и да се посебна овлашћења користе на основу закона, а на основу чијих законских решења се екстерна контрола уверава у исправност рада служби безбедности и у примени има сва обележја надзора. Наиме, Уставом Србије прописано да је Војска Србије „под демократском и цивилном контролом” (члан 141), као и да Народна скупштина надзире рад служби безбедности (члан 99. став 1. тачка 6). У Стратегији националне безбедности Републике Србије²¹ прописује се да је „систем

18 На међународном нивоу, још увијек, не постоје нормативни стандарди у области надзора и контроле служби безбедности, из разлога што се на безбедност и одбрану гледа као на питање која спадају у домен националног суверенитета (Born, Fluri et al. 2003: 31).

19 Демократска контрола би се могла дефинисати као скуп овлашћења, поступака, метода у складу са Уставом и законима које користи демократски изабрана власт и грађани Републике Србије за контролу и надзор свих субјеката система безбедности. У оквиру исте се константно одвијају процеси и успостављају односи који од својих актера захтевају висок степен друштвене, безбедносне и политичке свести како би контролни механизам задржао равнотежу. Тиме се, демократска контрола над сектором безбедности, може дефинисати као политичка контрола од стране легитимно изабраних органа власти на демократским изборима (Bovens 2005: 95).

20 Уставом РС (чл. 99. став 1. тачка 6), Стратегијом националне безбедности Републике Србије, Законом о Народној скупштини, Пословником о раду Народне скупштине (члан 66. и активностима сва три скупштинска одбора), Пословником о раду Савета за националну безбедност, Законом о основама уређења служби безбедности, Законом о Безбедносно-информативној агенцији, Законом о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, Законом о Заштитнику грађана, Законом о тајности података, Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Законом о заштити података о личности, Законом о Државној ревизорској институцији и другим прописима

21 Функције управљања системом националне безбедности РС су планирање, организовање, наређивање, координација и контрола, и спроводе се у складу са Уставом, законом и другим прописима

националне безбедности Србије под демократском и цивилном контролом у складу са законом, коју спроводе Народна скупштина²², Председник Републике²³, Влада²⁴, Савет за националну безбедност²⁵, судска власт²⁶, други државни органи²⁷

- РС, при чему начела функционисања истог, чији су саставни део службе безбедности, заснива се на начелима „уставности, законитости, ... и отворености за контролу. *Стражишћија националне безбедности Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 88/2009, стр. 30.
- 22 Парламентална контрола служби безбедности Републике Србије у пракси представља уочавање системских недостатака у примени посебних мера и давање предлога за решавање уочених проблема, кроз препоруке институцијама о имплементацији постојећих закона или унапређење легислативности, у случајевима када је то потребно и везана је за рад надлежног специјализованог одбора Народне скупштине који врши надзор над радом служби (Чл.16, став 1. *Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије*, Службени гласник РС, бр.116/07, 72/12).
- 23 Руководи националним системом одбране Републике Србије а тиме и врши надзор истог.
- 24 Влада РС утврђује безбедносно-обавештајну политику, одређује смернице за рад служби безбедности, врши контролу законитости рада служби безбедности, предлаже законе, доноси подзаконске акте и др.
- 25 Државно тело Републике Србије које обавља одређене послове и задатке из области националне безбедности, Члан 5. *Закона о основама служби безбедности Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 116/2007 и 72/2012.
- 26 Судском контролом се постиже законитост рада служби безбедности, нарочито у домену посебних мера истих. Судске власти врше контролу служби безбедности на основу Закона о кривичном поступку и на основу прописа и аката који ближе одређују деловање и организацију служби безбедности.
- 27 Значајну улогу у управној контроли служби безбедности имају и друга државна независна контролна тела РС, као што су: Заштитник грађана (контролише законитост рада служби, етичност и правилност у раду у складу са правилима о добром и уредном вршењу управе и поштовање моралних права појединаца који ступају у контакт са службама), Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (доприноси већој транспарентности рада служби безбедности), Агенција за борбу против корупције (ствара услове за изградњу интегритета органа јавне власти и функционера, а све у циљу јачања поверења грађана у институције и њене представнике) и Државна ревизорска институција (контрола трошења буџетских средстава намењених безбедносним службама). Њихов рад је независан, и они не подлежу утицајима и притисцима било које друге државне институције. Иако у свом раду независне, ове институције за свој рад одговарају парламенту. Контрола коју врше ове независне институције, представља пандан парламентарној контроли, али појединачно у мањем обиму, и са појединачно мањим прерогативима, него што парламент има. Заштитник грађана контролише рад органа државне управе ради заштите и унапређења људских права. Поступак контроле покреће по притужби грађана или на сопствену иницијативу. Током контроле има право да оствари приступ просторијама служби безбедности – и да добије све податке значајне за контролу, који укључују и податке означене највишим степеном тајности (државна тајна). С обзиром на своја широка овлашћења, Заштитник грађана је једини контролни орган који може да надзире примену мера које су у току. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности надзире спровођење Закона о слободном приступу информација од јавног значаја и Закона о заштити података о личности. Његова надлежност се огледа у томе да може да поступа по жалби грађана којима су службе безбедности одбиле да дају податке који би требало да буду доступни јавности; може превентивно или по жалби грађана да спроведе надзорни поступак како би установио да ли службе поступају са личним подацима грађана у складу са законом (службе безбедности као и полиција су обавезне да достављају годишње извештаје о броју захтева за приступ затраженим подацима). Надзор врше овлашћена лица – инспектори, указујући на уочене злоупотребе приликом прикупљања или обраде личних података. Државна ревизорска институција сходно одредбама Закона о државној ревизорској институцији РС, субјекту ревизије налаже стављање на располагање, по динамици утврђеној детаљним планом ревизије, све тражене податке и документа, укључујући и поверљиве податке и документа који су неопходни за извршење ревизије.

и јавност,²⁸ (Стратегија националне безбедности Републике Србије 2009: 32). Даље, Законом о основама уређења служби безбедности службе безбедности су стављене под скупштински надзор и надзор јавности (чланови 16 и 21), Законом о одбрани РС уређени су инспекцијски послови у области одбране, које обавља Инспекторат одбране (од чл. 16. до чл. 19), Законом о Војсци Србије детаљно је уређена унутрашња контрола рада Војне полиције (од чл. 53а до чл. 53в), Законом о полицији је уређено извештавање Народне скупштине (члан 9 и члан 170) и унутрашње контроле полиције посредством Сектора унутрашње контроле и путем решавања притужби (од чл. 171 до чл. 181), Закон о ВБА и ВОА такође садржи одредбе о надзору и контроли коју врше Народна скупштина, Влада, Генерални инспектор и органи унутрашње контроле (од чл. 52 до чл. 57), као и Закон о БИА, који уређује обавезу БИА да извештава Народну скупштину, као и обавезу да се придржава начелних ставова и смерница Владе (од чл. 17 до чл. 18), док је њена унутрашња контрола уређена актом директора БИА.

Унутрашња управна контрола служби безбедности је и институционално и суштински веома важна и обезбеђује спровођење службених мера и системских закона на ефикасан, професионалан и легалан начин, чији резултати су битни за све остале облике спољашњег демократског надзора који спроводе законодавна, извршна и судска власт, као и независни државни органи, цивилни сектор и јавност (Cararini 2001: 7). Основни циљ унутрашње управне контроле је заштита и унапређење интегритета постојећих безбедносних институција. Унутрашња управна контрола служби безбедности подразумева на првом месту, да у систему субординације и преносу степена овлашћења (у вертикалном нивоу) виши руководиоци врше контролу (цивилна контрола²⁹), у нижим нивоима, преко руководиоца нижег ранга (начелници управа, одељења, одсека, испостава, група и сл.) (Cararini 2001: 7). Она истовремено јача положај запослених у службама безбедности, јер подстиче њихову бригу за законито деловање³⁰. Основни начин на који се активирају средства унутрашње управне контроле су: хијерархијски ауторитет руководећих органа служби безбедности, иницијативом интерних надзорних тела, кроз различита надзорна овлашћења и одлучивања о дисциплинској одговорности и захтеви грађана у ситуацијама када они сматрају да им је повређено одређено право. Према томе, унутрашња управна контрола служби безбедности могла би се дефинисати и као „систем прописа, правила, процедура и тела која постоје у оквиру једног органа службе безбедности, чији главни циљ је заштита и унапређење интегритета

28 За унапређење транспарентности рада а са циљем оправданог интереса јавности да зна о ономе шта је јавни интерес (дебате, јавне расправе и сл.), јавност остварује вид контроле служби безбедности у виду институција цивилног друштва као што су: удружења грађана, истраживачки и образовни центри, медији и др. применом одредби Закона о тајности података, Закона о заштити података о личности, Закона о удружењима и Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја РС.

29 Цивилна контрола означава контролу сектора безбедности од стране цивила, као појединаца који обављају руководећу улогу у државном органу који се баве безбедношћу, а на чијем челу се налази цивилни менаџмент.

30 Најпоузданије информације о незаконитом деловању неке службе безбедности „најчешће ће потећи из саме службе”.

те институције, спречавањем и отклањањем незаконитости и неправилности, које се могу појавити унутар органа (Милетић, Југовић 2009: 305). У том смислу, унутрашњом управном контролом, између осталог, треба да се открију злоупотребе или прекорачења овлашћења, као и разлози који су то условили. Укупно, развој унутрашње управне контроле служби безбедности у Републици Србији доприноси даљој демократизацији друштва, али и професионализацији безбедносно-обавештајног система Републике Србије.

Унутрашња управна контрола служби безбедности Републике Србије, своје нормативно полазиште детаљно проналази у одредбама системских закона, уредби, подзаконских и појединачних аката, којима се непосредно уређује функционисање безбедносно-обавештајног система Републике Србије³¹. У Безбедносно-информативној агенцији унутрашња управна контрола, не уређује се експлицитно одредбама закона о БИА, већ само посредно одредбама закона о БИА, где се наводи да лица која учествују у вршењу контроле морају да штите и чувају поверљивост података и информација до којих дођу приликом вршења контроле³². Наиме, унутрашња управна контрола у Безбедносно-информативној агенцији непосредно је организована у складу са одредбама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у БИА, као посебна унутрашња организациона целина БИА - „Унутрашња и буџетска контрола“. Иначе, појединачним актом директора БИА, а у складу са одредбама Закона о буџетском систему Републике Србије³³ унутар БИА организована је и „Служба интерне ревизије“. Интересантно је да редовни извештај директора БИА о стању и раду БИА надлежним институцијама (Влада и председник Републике) садржи и све компоненте резултата унутрашње управне контроле БИА. Унутрашња управна контрола у БИА двојачко се карактерише, *прво*, као непосредно „унутрашња контрола БИА“ са аспекта поштовања и заштите људских права при извршењу задатака, примени посебних мера, праћење законитости поступања и предузетих радњи, провере притужби, петиција и представки физичких и правних лица и *друго*, као „унутрашња буџетска контрола и ревизија БИА“ са аспекта материјално-финансијског пословања и давања стручног мишљења и савета на усвојене планове односно трошења буџетских средстава. Организационо, унутрашња управна контрола БИА припада Кабинету директора БИА. Директор издаје смернице и одређује приоритете њеног рада и иста је непосредно одговорна директору, коме подноси извештаје о свом раду, упознаје га са резултатима контроле у појединачним случајевима, даје му предлоге за отклањање уочених недостатака и покретање одговарајућих поступака за утврђивање одговорности.

31 Законом о основама уређења служби безбедности, Законом о Безбедносно-информативној агенцији, Законом о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, Законом о буџетском систему Републике Србије, Уредбом о дисциплинској одговорности припадника БИА и Правило о војној дисциплини.

32 Чланови 7. и 19. Закона о БИА, Службени гласник РС бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 – одлука УС, 66/2014 и 36/2018.

33 Чланови 80, 91 и 92. Закона о буџетском систему Републике Србије, Службени гласник РС бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 и 118/2021 – др. закон.

У примени, унутрашња управна контрола БИА има овлашћења да испита законитост предузетих мера и радњи припадника БИА, испита притужбе и предлоге грађана и припадника БИА које су упућене директору или другим органима у вези са радом БИА, као и да обавља послове интерне финансијске контроле (Милосављевић, Ђорђевић 2012: 9). Припадници БИА, према Закону о БИА, дужни су да органима унутрашње контроле омогуће рад и пруже сваку врсту стручне помоћи, при чему је припадник БИА дужан да сарађује са органима унутрашње контроле, а та сарадња може да иде чак и до полиграфског испитивања или налога да се за појединог припадника службе безбедности уради ванредна безбедносна провера.

Унутрашња управна контрола Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције (ВБА и ВОА), уређена је појединим законским одредбама Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, Закона о одбрани Републике Србије,³⁴ Закона о заштити узбуњивача,³⁵ као и подзаконским одредбама Правилника о раду унутрашње контроле ВБА односно ВОА³⁶, Правилника о раду Генералног инспектора служби безбедности,³⁷ и Правилника о поступку унутрашњег узбуњивања у Министарству одбране и Војсци Србије³⁸. Наведене нормативне одредбе одређују да унутрашњу управну контролу ВБА и ВОА у Републици Србији спроводе: Министар одбране Републике Србије непосредно у сегменту одобравања формирања посебних правних лица ВБА и ВОА, за потребе извршавања њихових законских надлежности, у домену доношења подзаконске регулативе за рад ВБА и ВОА, као и преко активности Инспектората одбране као посебног органа државне управе у Министарству одбране, са аспекта законитог и правилног утрошка одобрених финансијских средстава и средстава намене логистичког функционисања ВБА и ВОА, као самосталних правних лица у министарству одбране.³⁹ Важан механизам извршне власти РС у контроли ВБА и ВОА је Генерални инспектор војни служби безбедности, као посебан орган државне управе РС у министарству одбране, непосредно одговоран министру одбране РС. Генералног инспектора именује Влада РС на предлог министра одбране и претходног мишљења Савета за националну безбедност РС. Генерални инспектор не може бити члан политичке странке, нити обављати неку другу јавну функцију, чиме исти представља комбинацију спољне и унутрашње цивилне контроле војних агенција. Положај и рад генералног инспектора служби безбедности дефинисан је одредбама Закона о ВБА и ВОА (чланови 54-56), и Правилника о раду Генералног инспектора (Службени војни лист број 18/10). У обављању послова и задатака из своје надлежности генерални инспектор поступа на основу Устава, закона и одредаба правилника о његовом раду. У предузимању законских активности генерални инспектор има овлашћење да утврђује

34 Чланови 16. до 19. Закона о одбрани, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 - др. закон, 104/2009 - др. закон, 10/2015 и 36/2018.

35 члан 16. став 1. Закона о заштити узбуњивача, Службени гласник РС бр. 18/14.

36 Члан 54. Правилника о раду унутрашње контроле Војнобезбедносне агенције, Службени гласник Републике Србије бр. 88/2009, 55/2012, 17/2013

37 Службени војни лист бр. 18/10.

38 Службени војни лист бр. 34/15

39 Чланови 16. до 19. Закона о одбрани, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 - др. закон, 104/2009 - др. закон, 10/2015 и 36/2018.

чињенице о уоченим незаконитостима и неправилностима у раду војних агенција и њихових службеника, може да оствари увид у евиденције, збирке и регистре података Војнобезбедносне агенције, односно, Војнообавештајне агенције, увид у службене просторије које Војнобезбедносна, односно, Војнообавештајна агенција користи у свом раду а у складу са законом и другим прописима и актима РС⁴⁰. С обзиром да је генерални инспектор за свој рад одговоран министру одбране, тиме је обезбеђена његова самосталност у односу на субјекте које контролише - војне агенције. Поред тога, генерални инспектор је дужан да о свим резултатима надзора и контроле извештава министра одбране, са предлогом мера и подноси извештај о спроведеној контроли, најмање једном годишње, надлежном парламентарном Одбору за контролу служби безбедности Народне скупштине, о стању у војним агенцијама. Припадници војних агенција и грађани могу се обратити Генералном инспектору уколико сматрају да су уочили неправилности у раду војних агенција, или сматрају да су им права прекршена. Сходно принципу субординације и хијерархије, а у смислу законских овлашћења и са аспекта остваривања законских надлежности и овлашћења агенције у обавештајно-безбедносној и контраобавештајној заштити министарства одбране РС⁴¹, одређени вид управне контроле рада и законског функционисања ВБА односно ВОА, врши Директор ВБА односно ВОА са руководним структурама у унутрашњим организационим јединицама ВБА односно ВОА. Најнепосреднији вид унутрашње управне контроле ВБА односно ВОА, реализује „Унутрашња контрола“ ВБА односно ВОА као посебна унутрашња организациона јединица истих, дефинисана одредбама члана 57. закона о ВБА и ВОА, која врши контролу законитости рада и примене овлашћења њихових припадника и представља одређену врсту „самоконтроле“. Надлежности и начин вршења унутрашње контроле ВБА односно ВОА⁴², уређена су Правилником о раду унутрашње контроле ВБА или ВОА, којег доноси министар одбране Републике Србије.⁴³ Руководилац унутрашње контроле је непосредно потчињен директору Војнобезбедносне, односно Војнообавештајне агенције, коме редовно подноси извештаје о раду и евентуалним злоупотребама и неправилностима у раду служби. Руководилац унутрашње контроле је дужан да обавести Генералног инспектора, а по потреби и надлежни одбор Народне скупштине, када има сазнања да директори војних служби нису отклонили незаконитост или неправилност у раду коју је утврдила унутрашња контрола. На захтев унутрашње контроле, а по одлуци директора Војнобезбедносне, односно, Војнообавештајне службе, припадник служби је обавезан да се подвргне безбедносној провери, провери психофизичких способности, провери здравственог стања, полиграфском тестирању и другим проверама. Руководиоци унутрашње контроле су дужни да обавештавају Генералног инспектора да директор Војнобезбедносне, односно, Војнообавештајне агенције није отклонио незаконитост или неправилност у раду који је утврдила унутрашња контрола. На овај начин је заштићена

40 Члан 4. Правилника о раду Генералног инспектора Службени војни лист бр. 18/10.

41 Члан 38. Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, Службени гласник РС, бр. 88/2009, 55/2012, 17/2013.

42 Члан 2. Правилника о раду Генералног инспектора, Службени војни лист, бр. 18/10.

43 Члан 54. Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, Службени гласник РС, бр. 88/2009, 55/2012, 17/2013.

независност рада руководиоца унутрашње контроле у односу на евентуалну (само) вољу директора војних агенција. Реч је о механизму који директору служи за контролу и управљање Агенцијом, те је рад овог тела превасходно усмерен на контролу законитости примене посебних овлашћења. Са практичног становишта и припадник ВБА и ВОА уједно као професионални припадник Војске Србије и министарства одбране РС, појављује се као саставни део механизма управне контроле војних служби безбедности, са циљем откривања незаконитости запослених лица путем тзв. „узбуњивача“ односно „дувача у пиштаљку“⁴⁴ (лице-службеник који открива различите облике незаконитости, поступања и одлука рада службе, достављањем информација у сврху заштите јавног интереса). За позивање на одговорност „узбуњивача“ значајно је да се истом гарантује заштита од законских или дисциплинских мера и одредбама подзаконског акта министра одбране Републике Србије⁴⁵, што му омогућава да органима контроле и надзора у систему одбране РС скрене пажњу на кршење прописа и неки други облик незаконитог и несавесног поступања, а који може да произведе одређене последице по законито функционисање војних агенција (Милосављевић, Милатовић 2011: 39).

ЗАКЉУЧАК

У условима сталне демократизације друштва и измењеног безбедносног окружења, из кога данас произилазе нове безбедносне претње, од служби безбедности се захтева виши ниво ефикасности и ефективности у откривању и превенцији тих претњи, с једне стране и поштовање демократских стандарда друштва, с друге стране. У таквим околностима, у циљу остваривања своје законске улоге заштите националних интереса и заштите Уставом и законом зајамчених људских права и слобода, мора истовремено егзистирати и транспарентан механизам надзора и контроле⁴⁶ служби безбедности, као неизоставни гарант онемогућавања злоупотребе истих у сврхе које могу бити директно супротне принципима њиховог успостављања.

Анализом нормативних аспеката управног мониторинга служби безбедности РС, закључује се да не постоји универзални модел управног мониторинга служби безбедности у РС, где су постојећи механизми и инструменти оквирно дефинисани ситемским законима, а подзаконском регулативом ближе уређени, и као такви доприносе транспарентности и стварном јачању наведених институција, при чему тај контролни механизам треба стално надограђивати и никако не запоставити. Слободно се може рећи, да се управни мониторинг служби безбедности Републике Србије, са практичног становишта реализује кроз комбинацију превасходно интерних институција и запосленог особља у службама безбедности, као вид унутрашње контроле, и делом екстерних институција и цивилног друштва, као вид спољног

44 Одредбама Закона о заштити узбуњивача, „узбуњивач“ је јавни службеник који открива информације о штетним појавама у државним органима Републике Србије, Службени гласник РС бр. 12/14.

45 Правилник о поседујуку унутрашње узбуњивања у Министарству одбране и Војсци Србије, Службени војни лист бр. 34/15.

46 С обзиром на значај и моћ служби безбедности, контрола над истима представља императив сваког демократског поретка да контролише сопствене носиоце силе.

надзора од стране законодавне, извршне, судске власти, и других независних државних органа и тела РС. Највећи проблем управног мониторинга служби безбедности Републике Србије је у његовој делотворној примени у сегменту унутрашњих контролних механизма, јер најчешће, особље унутрашње контроле служби безбедности, непосредно именују директори служби безбедности, којима су исти и хијерархијски потчињени. С тога је, за потпун и адекватан управни мониторинг служби безбедности РС неопходно допунити постојећу важећу подзаконску регулативу рада унутрашње управне контроле служби безбедности, кроз јачање оперативне независности рада унутрашњих контролних органа и инкорпорирање интерне ревизије, непосредно у организациони систем унутрашње контроле служби безбедности. Све то уз дефинисање високих стандарда професионалног интегритета припадника унутрашње контроле служби безбедности (у смислу стручности и етичких вредности и вишег нивоа самосталности запослених), са истовременим балансирањем равнотеже између принципа тајности и транспарентности функционисања тих служби⁴⁷. Наиме, без постојања контролних механизма служби безбедности у друштву, сектор безбедности био би препуштен слободној вољи и произвољном нахођењу управљачког дела истих служби, које би врло лако биле злоупотребљене, а њихова неправилна употреба довела до ентропије целокупног државног система. На крају, изводи се закључак да, управни мониторинг служби безбедности обухвата пун циклус нормативно дефинисаних механизма и процедура надзора и контроле, којег чини претходни- *ex ante*, текући и накнадни- *ex post* мониторинг активности са евалуацијом, при чему са аспекта потребе доброг управљања сектором безбедности⁴⁸, управни мониторинг служби безбедности се јавља као неопходан и неизбежан процес развоја сваког демократског друштва.

ЛИТЕРАТУРА

- Бајагић 2008: Младен Бајагић. *Шпијунска у XXI веку - Савремени обавештајно-безбедносни системи*. Београд: Book & Marso.
- Bovens 2005: Mishell Bovens. „Public Accountability”. *The Oxford Handbook of Public Management*. Ur. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynne Jr. et al. Oxford: Oxford University Press.
- Born, Fluri et al. 2003: Hans Born, Phillip Fluri et al. *Парламентарни назор над сектором сигурности: Принципи, механизми и праксе*. Сарајево: Интерпарламентарна унија, DCAF, OSCE.
- Van Delden 2012: Bert van Delden. „Predgovor”. *Nadzor nad obavještajnim službama – Priručnik*. Ur. Hans Born i Aidan Wills. Ženeva: DCAF, 9.

47 Легитимна тајност операција и коришћење специјалних истражних средстава и техника, службама безбедности често омогућава стварање „завесе“ испред себе, па их је често јако тешко у потпуности контролисати.

48 Израз управљање сектором безбедности обухвата формалне и неформалне утицаје свих структура, институција и актера друштва који учествују у осигуравању, руковођењу, надзору и контроли безбедности и правде на националном и локалном нивоу, путем успостављених транспарентних политика и пракси, уз поштовање људских права и владавину права (Томић 2009:47). Добро управљање сектором безбедности подразумева да националне извршне структуре имају јасне механизме интерне контроле и праксу управљања, укључујући управљање људским ресурсима и финансијским средствима, јасна правила о набавкама и управљање информационом ресурсима (ОЕБС, 2016).

- Димитријевић 2009: Предраг Димитријевић. *Менаџмент јавне управе*–скрипта. Бања Лука: Правни факултет.
- Драгишић 2007: Зоран Драгишић. *Безбедносни менаџмент*. Београд: ЈП Службени гласник.
- European Governance A White Paper*. Brussels: Commission of European Communities. 2001.
- Ерић 2000: Дејан Ерић. *Увод у менаџмент*. Београд: Економски факултет.
- Жугић, Црноглавац 2009: Раде Жугић, Милан Црноглавац. „Интерна контрола у Министарству одбране и Војсци Србије“. *Војно дело*, вол. 61, бр. 3, 234–240.
- Закон о БИА*, Службени гласник РС, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 – одлука УС, 66/2014 и 36/2018.
- Закон о буџетском систему Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 и 118/2021 – др. закон.
- Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији*, Службени гласник РС, бр. 88/2009, 55/2012, 17/2013.
- Закон о државној управи Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018.
- Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 116/2007 и 72/2012.
- Закон о слободном пристицању информацијама од јавног значаја*, Службени гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.
- Закон о Државној ревизорској инспекцији*, Службени гласник РС, бр. 101 од 21.11.2005, 54 од 13.06.2007, 36 од 28.05.2010.
- Закон о одбрани*, Службени гласник РС, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 - др. закон, 104/2009 - др. закон, 10/2015 и 36/2018.
- Закон о заштити узбуњивача*, Службени гласник РС, бр. 18/14.
- Јовановић, Тренковић и др. 2016: Вељко Јовановић, Матија Тренковић и др. „Ко контролише полицијско прислушкивање–У правцу боље контроле над полицијом“. Ур. Натан Албахари, Јелена Кајгановић. *Збирка предлога практичних иолијика из области безбедносни оолијике – иерсејективне младих лидера*. Београд: ISAC fund, 33–44.
- Kamarić, Festic 2004: Mustafa Kamarić, Ibrahim Festic. *Upravno pravo–Opšti dio*. Sarajevo: Magistrat.
- Caparini 2001: Marina Caparini. „Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States“. Ур. Hans Born–Marina Caparini, *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*. London–New York: Ashgate.
- Code od Conduct on Politico-Military Aspects of Security*. Budapest: Organization for Security and Co-operation in Europe, 1994.
- Krbek 1950: Ivo Krbek. *Основи управној права ФНРЈ*. Загреб.
- Кунић 2001: Петар Кунић. *Управно право, оишии и поседни дио*. Бања Лука: Правни факултет у Бања Луци.
- Лабовић 2015: Дејан Лабовић. *Приватна безбедносни-правна и социјална димензија*. Београд: Иновациони центар факултета безбедности.
- Лазић 2014: Радојица Лазић. *Контрола служби безбедности у Србији*. Београд: Академија за националну безбедност; Јавно предузеће „Службени гласник“.
- Лазић 2015: Радојица Лазић. „Судска контрола законитости у раду служби безбедности у Србији“. *Зборник радова Правној факултетима, Нови Сад*, вол. 49, бр. 1, 157–178.
- Лилић, Кунић и др. 1999: Стеван Лилић, Петар Кунић и др. *Управно право*. Београд: Савремена администрација.
- Лилић, Димитријевић и др. 2004: Стеван Лилић, Предраг Димитријевић и др. *Управно право*. Београд: Савремена администрација.
- Миленковић 2013: Дејан Миленковић. *Јавна управа: одабране шеме*. Београд: Факултет политичких наука; Чигоја штампа.

- Миленковић, Копривица и др. 2011: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и др. *Контрола служби безбедности*. Београд: Мисија ОЕБС у Србији; Центар за нову политику.
- Милетић; Југовић 2009: Слободан Милетић, Сретен Југовић. *Право унутрашњих послова*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
- Милков 2008: Драган Милков. „Заштитник грађана Републике Србије“. *Зборник радова Правној факултету, Нови Сад*, вол. 42, бр. 1-2, 197-215.
- Милосављевић, Ђорђевић 2012: Богољуб Милосављевић, Саша Ђорђевић. *Корупција у сектору безбедности: унутрашња контрола*. Београд: БЦБП.
- Милосављевић, Милатовић 2011: Маријана Милосављевић, Драгана Милатовић. *Заштитни удруженици*. Београд: Удржење Еутопија.
- Поповић 1989: Славољуб Поповић. *Ујавно право – оштри гео*. Београд: Савремена администрација.
- Пословник Народне скупштине, Службени гласник РС*, бр. 52/2010.
- Правилник о раду генералној инспектора служби безбедности*, Службени војни лист, бр. 18/2010.
- Правилник о раду унутрашње контроле Војнобезбедносне агенције*, Службени војни лист, бр. 88/2009, 55/2012, 17/2013.
- Правилник о инспекцијском надзору*, Службени војни лист, бр. 1.
- Правилник о посљедици унутрашњеј удруженици у Министарству одбране и Војсци Србије*, Службени војни лист, бр. 34/15).
- Правило о војној дисциплини*, Службени војни лист, бр. 22/2008.
- Pusić 2002: Eugen Pusić. *Наука о ујави*. Zagreb: Školska knjiga.
- Радовановић, Каровић 2014: Горан Радовановић, Самед Каровић. „Нормирање времена процеса рада у војној организацији“. *Војно дело*, вол. 66, бр. 2, 245–259.
- Rosenbloom 1982: David Rosenbloom. *Public Administration and Law*. New York–Basel.
- Стајић, Лазић 2015: Љубомир Стајић, Радојица Лазић. *Увод у националну безбедност*. Београд: Академија за националну безбедност; ЈП Службени гласник.
- Стевановић, Стајић 2015: Обрад Стевановић, Љубомир Стајић. *Безбедносни менаџмент*. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду.
- Стјефановић 1973: Никола Стјефановић. *Ујавно право*. Београд: Стручна књига.
- Сврха националне безбедности Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 88/2009.
- Талијан, Талијан 2011: Момчило Талијан, Мирослав Талијан. *Оштри и безбедносни менаџмент*. Бања Лука: Висока школа унутрашњих послова Бања Лука.
- Томић 2001: Зоран Томић „Нормативна полазишта за цивилну контролу војске и полиције“, Ур. Мирослав Хаџић. *Демократска контрола војске и полиције у СР Југославији – Нормативне препоруке*. Београд: Центар за цивилно-војне односе, 11–34.
- Томић 2011: Зоран Томић. *Ујавно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду; ЈП Службени гласник.
- Ујављање и реформа сектора безбедности*. Беч: ОЕБС. 2016.
- Уредбу о дисциплинској одговорности припадника БИА*, Службени гласник РС, број 75/2006.
- Устав Републике Србије*, Службени гласник РС, број 98/2006.
- Farson 2012: Stuart Farson. „Uspostava učinkovitog sistema nadzora nad obavještajnim službama“. *Nadzor nad obavještajnim službama – Priručnik*. Ур. Hans Born i Aidan Wills, Ženeva: DCAF, 25–45.
- Хаџић 2000: Мирослав Хаџић. *Цивилна контрола војске и полиције*. Београд: Медија центар; Центар за цивилно-војне односе.
- Хаџић 2012: Мирослав Хаџић. *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности – приручник*. Београд: Мисија ОЕБС у Србији; БЦБП.
- Цогољевић, Андрејић и др. 2017: Маја Цогољевић, Марко Андрејић и др. „Карактеристични аспекти контроле као процесне функције менаџмента“. *Војно дело*, вол. 69, бр. 7, 412-423.
- Wills, Vermeulen et al. 2011: Aidan Wills, Mathias Vermeulen et al. *Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union – Study*. Brussels: European Parliament.

www.vba.mod.gov.rs/unutrasnja_kontrola.html, доступно дана 17.05.2023.

www.vokabular.org/?lang=sr&search=КОНТРОЛА&Submit=Тражи, доступно дана 15.06.2023.

www.velikirecnik.com/2016/11/27/kontrola/, доступно дана 30.05.2023.

www.wikipedia.org, доступно дана 13.05.2023.

Dejan R. LABOVIĆ

Žarko R. BRAKOVIĆ

NORMATIVE ASPECTS OF ADMINISTRATIVE MONITORING OF THE SECURITY SERVICES OF THE REPUBLIC OF SERBIA

SUMMARY

The historical development of human society has consistently emphasized human rights and freedoms as fundamental principles for the emergence and evolution of a democratic and civil society. This has led to the establishment of modern public administration with a robust legal foundation and legally guided and controlled security services. In such a context, security plays a pivotal role in the existence of a cohesive society, impacting all social and economic aspects. Security services are closely linked to the state, responsible for planning, organizing, and implementing measures and activities aimed at safeguarding individuals and property from various threats. As the entities responsible for these activities within society, security service providers take administrative measures and actions to continually monitor their operations. Therefore, administrative monitoring of security services is of paramount importance for the functioning and transparency of the state's security apparatus. Given the predominantly confidential nature of security service activities, it becomes essential for the public to have assurances that the means employed to carry out these activities are used correctly, legally, economically, and efficiently. This paper primarily focuses on identifying the specifics of administrative monitoring of the security services in the Republic of Serbia as defined by the norms established in system laws and related regulations. In conclusion, this work underscores that administrative monitoring essentially entails an ongoing process of external and internal supervision and control over the execution of daily tasks and responsibilities of security services. This oversight is achieved through the implementation of appropriate administrative actions and measures, the effectiveness of which is instrumental in realizing the powers and authorities defined by law.

Key words: administrative control, supervision, agency, monitoring, security, service.