

**ПОЛИЦИЯТА
В МОДЕРНОТО ОБЩЕСТВО
НЕОБХОДИМАТА РЕФОРМА
В БЪЛГАРИЯ**



**ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА**

Автори:

Ген. л-т (о.р.) Чавдар Червенков, Главен експерт, Европейска програма, Център за изследване на демокрацията

Бойко Славчев, Главен секретар, Съюз на юристите в България

Д-р Веселин Вучков, Преподавател по наказателно-процесуално право, Академия на МВР

Центърът за изследване на демокрацията благодари за бележките и предложенията на:

Цветан Цветанов, Заместник-председател на Министерския съвет и Министър на вътрешните работи

Павлин Димитров, Генерален комисар на МВР

Комисар Милчо Енев, И.д. Директор на Главна дирекция „Охранителна полиция“

Евгени Тодоров, Служител в Политико-икономическия отдел на посолството на САЩ в България



Европейски съюз



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



ОПАК. Експерти в действие
ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
„АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ“

Тази публикация се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейски социален фонд

ISBN: 978-954-477-159-1

© 2009, Център за изследване на демокрацията
ул. „Александър Жендов“ 5, 1113 София
тел.: (+359 2) 971 3000, факс: (+359 2) 971 2233
www.csd.bg, csd@online.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод	5
1. Престъпност и обществен ред – анализ и тенденции.	7
1.1. Състояние на престъпността и обществения ред	7
1.2. Необходимост от промяна	19
1.3. Програма „Полицията в близост до обществото“ – другото име на превенцията	32
1.4. Проектът „Стратегии за ефективни полицейски проверки и обиски“	39
2. Реформа на оперативно-издирвателната дейност (ОИД)	45
2.1. Нов модел на полицейско разузнаване.	45
2.2. Основни принципи и правила	47
3. Нов организационен модел на досъдебното наказателно производство	49
3.1. Правна рамка на модела 2000 – 2006 г.	49
3.2. Положителни и отрицателни страни на модела 2000 – 2006 г.	50
3.3. Тенденции в модела след 2006 г.	53
3.4. Перспективата пред досъдебното производство: необходимата реформа	56
4. Оптимизиране на функциите, структурите и щатовете на полицията	59
5. Обучението – основа за модерна и ефективна полицейска дейност.	61
5.1. Мястото на образователния ценз	61
5.2. Стратегия за кадрово израстване	62
6. Кариерно развитие на полицейските служители	69
Приложение.	73
Заключение	77
Публикации на Центъра за изследване на демокрацията	78

УВОД

Проблемът за сигурността и обществения ред е ключов за развитието на обществото и неговия просперитет. Равнището на сигурност в държавата е важна предпоставка за количеството и качеството на привличаните инвестиции в икономиката. Личната сигурност на гражданите освобождава и активизира творческите им възможности. Решаването на този проблем е необходимо условие за повишаване на доверието към България на международната сцена и в частност сред партньорите от Европейския съюз.

Полицията е призвана да осигурява сигурността и обществения ред в страната. По закон тя е задължена да противодейства на престъпността и да осигурява защитата на правата и свободите на гражданите, да опазва техните живот, здраве и имущество.

Немалко български полицаи продължават да живеят и работят със съзнанието, че са елемент от една силова структура, създадена, за да упражнява главно репресивни функции. За съжаление тези настроения до голяма степен се споделят от политическата класа и от обществото като цяло. Не е така в развитите демокрации, където **на полицията се гледа като на държавен орган, който е призван и задължен да предоставя на гражданите услугата „сигурност“**.

Очевидно е необходима коренна промяна в мисленето и поведението на полицейската институция в нашето общество. Начинът, по който ще бъде извършена тази промяна, ще бъде тест за капацитета и състоянието както на политическото ръководство на страната и на ведомството, така и на гражданското общество.

Настоящото издание има за цел да представи един по-различен поглед към оценката на състоянието на вътрешната сигурност у нас и да сравни някои характерни показатели с показателите в основните страни – членки на ЕС. То представя и едно по-различно разбиране за основните пътища за реформиране на дейността на полицията и доближаването ѝ до потребностите на обществото.

Новото в подхода е излизането от националните рамки на оценка и сравняването на основните показатели, характеризиращи състоянието на вътрешната сигурност с показателите на страните – партньори от ЕС, опирайки се на статистическата информация на Евростат от раздела „Престъпност и правосъдие“¹.

Основните положения в доклада могат да се формулират по следния начин.

- **Състояние на престъпността и обществения ред.** Регистрираната престъпност в България намалява, като тази тенденция се

¹ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/crime/introduction>

наблюдава и в по-голямата част от страните – членки на ЕС. Анализът на данните както от виктимизационните изследвания, така и от полицейската статистика обаче, показват сравнително висока степен на недоверие към органите на полицията и висока степен на неудовлетвореност от работата им. Това крие сериозни рискове за бъдещето на отношенията полиция – граждани, както и за състоянието на вътрешната сигурност като цяло.

- **Необходимост от реформа. От къде да се започне?** Налага се спешно да се направи обективна оценка на състоянието на вътрешната сигурност и опирайки се на опита от добрите практики на партньорите от ЕС, да се формулират краткосрочни, средносрочни и дългосрочни задачи. Реформата в полицията продължава, въпреки че все още е необходимо личният състав, структурите и процедурите в новосъздадената криминална полиция и реструктурираната служба за полицейско разследване да бъдат консолидирани. Продължава припокриването по отношение на организацията и в новата структура, която все още не е довела до по-висока ефективност на разследването на тежки престъпления. Вътрешната сигурност трябва да намери своето място в комплекса национална сигурност на страната. Важното място на този въпрос за бъдещето изисква да се възприеме нов подход във финансирането на МВР и полицейската дейност.
- **Програмата „Полиция в близост до обществото“.** Основните постановки в нейната философия трябва да станат политика на Министерството на вътрешните работи и на ръководството на националната полиция.
- **Оперативно-издирвателна дейност.** Този род дейност се е превърнал в тежка, бюрократична система. Очевидно ефективната борба с престъпността не може да се води с епизодични показни акции, а е необходим **нов модел на полицейско разузнаване.**
- **Нов модел на досъдебното производство.** Предприетите законодателни стъпки (особено след 2003 г.) и съпътстващото ги организационно напрежение доведоха до криза в досъдебното производство по наказателни дела. За да се излезе от това положение, се налага промяна в две насоки – извеждане като приоритет на наказателно-процесуалната дейност на българската полиция и качествена реформа на оперативно-издирвателната дейност.
- **Функции, структури и щатове.** Необходимо е да се даде отговор на въпроса, кои са приоритетните дейности в работата на полицията. Въз основа на това да се формулират ясно и разбираемо конкретните цели, да се изградят необходимите структури и да се осигурят във финансово и материално-техническо отношение.
- **Обучение и кариерно развитие.** Налице е твърде усложнена система за обучение и кариерно развитие, която позволява субективни оценки и подход. Налага се тази практика да се промени с цел осигуряване на ясна взаимна връзка между професионалния опит, квалификацията и кариерното развитие.

1. ПРЕСТЪПНОСТ И ОБЩЕСТВЕН РЕД – АНАЛИЗ И ТЕНДЕНЦИИ

1.1. СЪСТОЯНИЕ НА ПРЕСТЪПНОСТТА И ОБЩЕСТВЕНИЯ РЕД

Вътрешната сигурност на една държава е свързана с управлението на изключително сложен комплекс от фактори. Понякога дори е трудно да се открие пряка взаимовръзка между тях. В този комплекс се включват разнородни престъпления и нарушения – от дребни битови кражби до международен тероризъм, преминавайки през улична престъпност, нарушаване на правилата за движение по улиците и пътищата, гражданско неподчинение, корупция и организирана престъпност.

Разбирането на проблема за вътрешната сигурност е много трудна задача. Ако понятията за нарушения и престъпления имат точно юридическо или наказателно определение, понятието „лична сигурност“ остава доста размито, въпреки че в последно време заема важно място в обществения и политическия дебат.

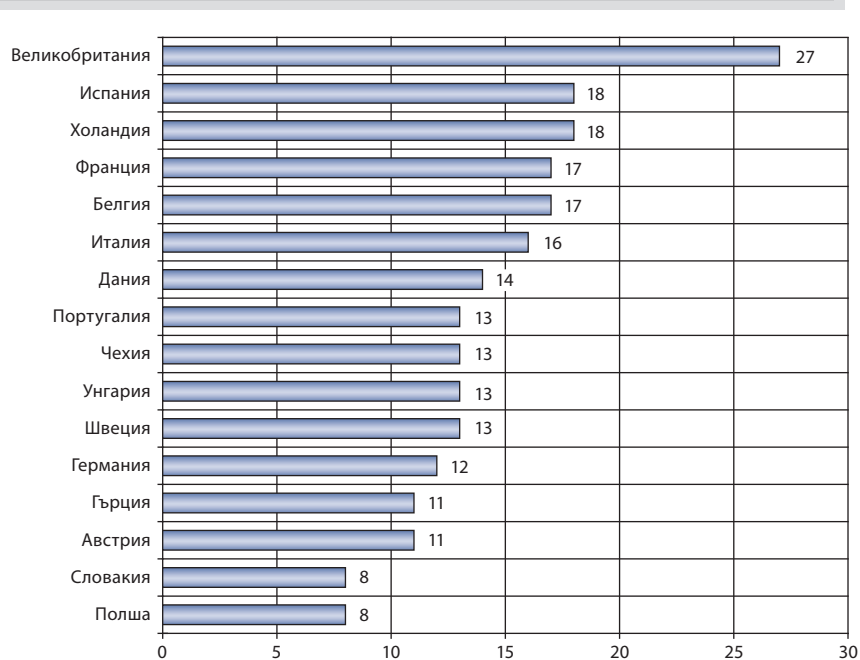
Може да се приеме, че сигурността на личността се състои от три основни компонента: физическа сигурност, сигурност на имуществото (най-общо казано) и морална, психологическа и сигурност на обкръжаващата среда, която е свързана с условията за живот и спазване на правилата за поведение в обществото.

През 2008 г. в рамките на едно изследване за условията на живот в страните – членки на ЕС, анкетираните са били запитани и как оценяват района, в който живеят, от гледна точка на проявите на престъпност и вандализъм (Графика 1).

Графиката не отразява състоянието на сигурността в зависимост от полицейските и другите статистики, а по-скоро усещането за сигурност на гражданите. Цитираните стойности показват, че всъщност няма идеално място за живеене, както и че в повечето европейски страни гражданите не са доволни от състоянието на сигурността.

Безпристрастната оценка на сектора „Вътрешна сигурност и обществен ред“ показва, че приближаването на полицейската услуга до потребителите ѝ (гражданите), прозрачността, повишаването на доверието на хората в полицията не са се променили особено за последните години. Ето защо е много важно да се разкрият причините за това състояние, за да се формулират такива мерки, които да предизвикат обрат в работата на полицията и да създадат солидна основа, върху която да се надгражда една нова стратегия в разумно определен срок.

ГРАФИКА 1. ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА НАСЕЛЕНИЕТО, КОЕТО ВЪЗПРИЕМА РАЙОНА, В КОЙТО ЖИВЕЕ, ЗА ЗОНА НА ПРЕСТЪПНОСТ И ВАНДАЛИЗЪМ (%)



Източник: Евростат, *Statistics in focus 36/2009*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-26032009-AP/FR/3-26032009-AP-FR.PDF

За причините за състоянието на сектора „Вътрешна сигурност“ и взаимоотношенията между органите на полицията и гражданите красноречиво свидетелстват резултатите от провежданите през последните години виктимизационни изследвания на престъпността в рамките на т.нар. Национални изследвания на престъпността².

Отговорът на въпроса къде е мястото на нашата страна в сравнение с останалите европейски страни е потърсен чрез подбор на няколко показателя – численост на полицейския апарат, брой на регистрираните престъпления и ефективност в дейността на полицията.

Директното сравняване на равнището на престъпността в различните страни е доста сложно. Приведени са данни, съобщени официално от съответните полицейски служби. Те са повлияни от различията в правораздавателните и наказателните системи на отделните страни, от възприетата система за регистриране на престъпленията, от начина на регистриране на престъплението (когато то е заявено или когато извършителят е разкрит), от списъка на нарушенията, които се смятат и се регистрират като престъпления, и др. Но това е единственият начин, който може да даде реална представа за състоянието на сигурността.

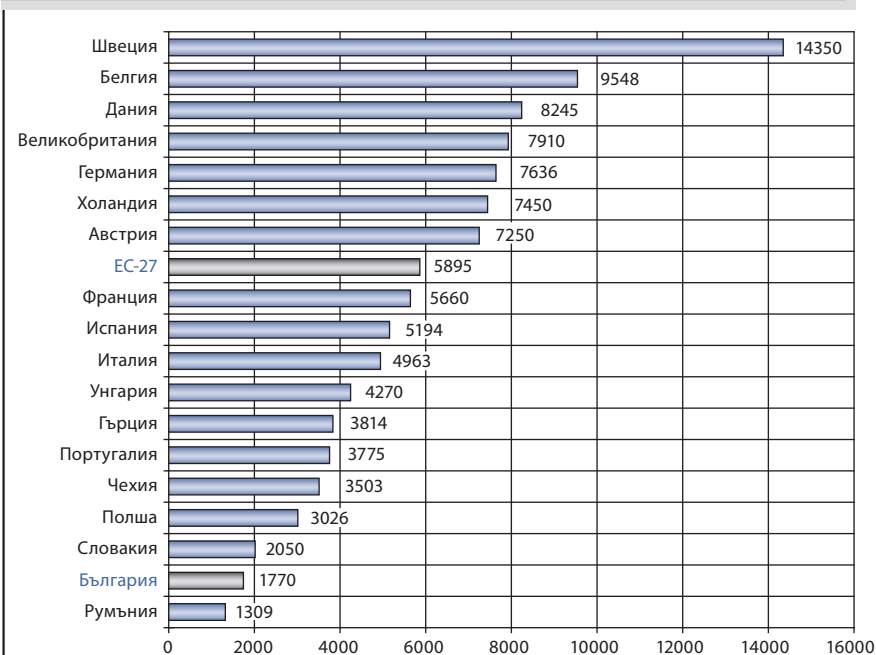
В рамките на ЕС са предвидени редица мерки, насочени към уеднаквяване на критериите за отчитане на престъпността. Към края на 2010 г. вече ще могат да се правят много по-точни и по-обективни сравнения.

Преди да се пристъпи към разглеждане, сравняване и оценка на данните за резултатите от работата на българската полиция и полициите на страните от ЕС, трябва да се отбележи, че в оценките ще има известна доза условност. Причината е, че Законът за защита на класифицираната информация³, чл. 25, Приложение 1, забранява публикуването на данни за личния състав на службите за сигурност, както и на службите за обществен ред. Това налага да се използват неофициални данни за числеността на българската полиция.

² Вж. Безлов, Т., *Динамика на конвенционалната престъпност в България 2006 – 2007 г.*, <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=2559>

³ <http://www.bcnl.org/doc.php?DID=239>

Графика 2. Брой регистрирани престъпления на 100 000 жители (2007 г.)

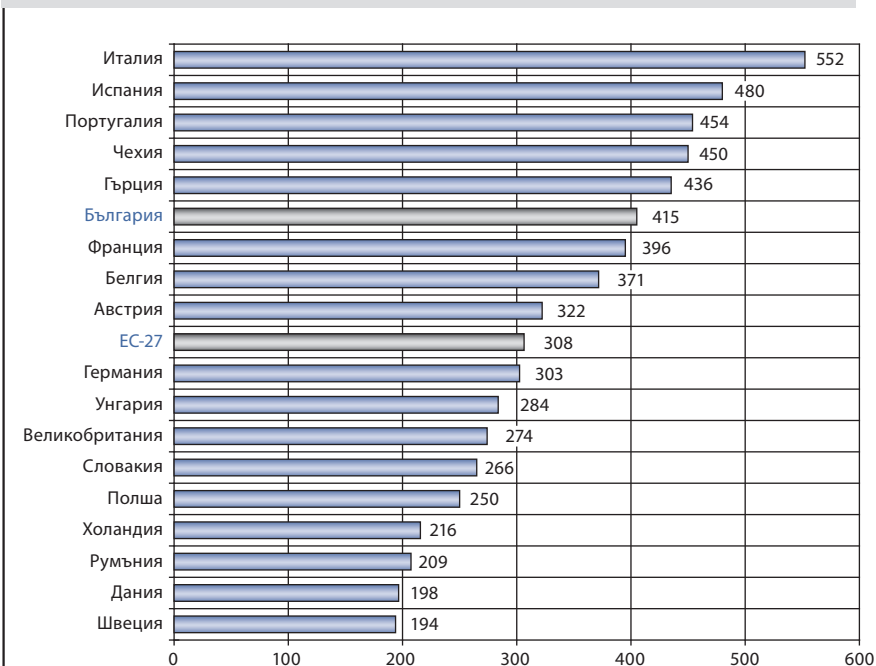


Източник: Евростат, Statistics in focus, 36/2009, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-036/EN/KS-SF-09-036-EN.PDF

Един от показателите за ефективността в работата на полицията е броят на регистрираните престъпления. Официалната полицейска статистика за 2007 г. в осемнадесет европейски страни (Графика 2) показва значителни различия. Числеността на населението на страните е без значение, защото се сравнява броят на регистрираните престъпления на 100 000 души население.

Сравнението показва, че у нас се регистрират 8 пъти по-малко престъпления, отколкото в Швеция, 5,4 пъти по-малко от Белгия, 4,5 пъти по-малко от Великобритания, 4 пъти по-малко от Австрия, 2,4 пъти по-малко от Унгария. След България в класирането е само Румъния.

Графика 3. Брой регистрирани престъпления на 100 000 жители (2007 г.)

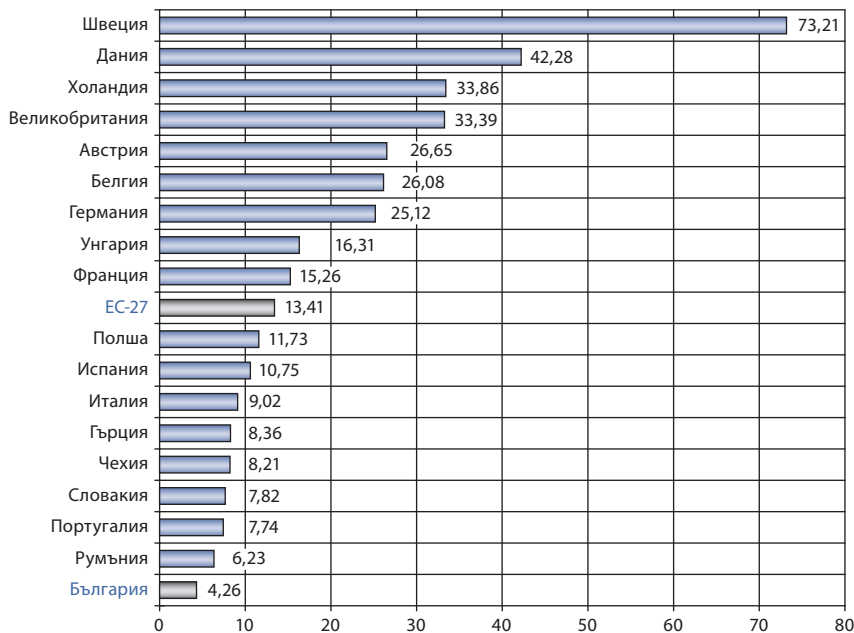


Източник: Евростат, Statistics in focus 36/2009, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-26032009-AP/FR/3-26032009-AP-FR.PDF

Ако се проследи тенденцията в това отношение за последните 10 години, става ясно, че в нашата страна тя е ориентирана към регистрация на все по-малко престъпления, отколкото средно за Европа. Тази тенденция е трайна и дори се задълбочава. През 2002 г. у нас са регистрирани 5,8 пъти по-малко престъпления, отколкото в Швеция, 4,7 пъти по-малко от Белгия, 4,5 пъти по-малко от Великобритания, 3,6 пъти по-малко от Австрия, 2,2 пъти по-малко от Унгария. И през 2002 г. след нас в класирането е Румъния.

Друг показател, който помага за по-точно определяне на ефективността в работата на полицията, е броят на полиците на 100 000 души население, т.е. с какви сили е извършен цитираният обем работа (Графика 3).

ГРАФИКА 4. ЕФЕКТИВНОСТ В РАБОТАТА (БРОЙ РЕГИСТРИРАНИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ НА ЕДИН ПОЛИЦАЙ)



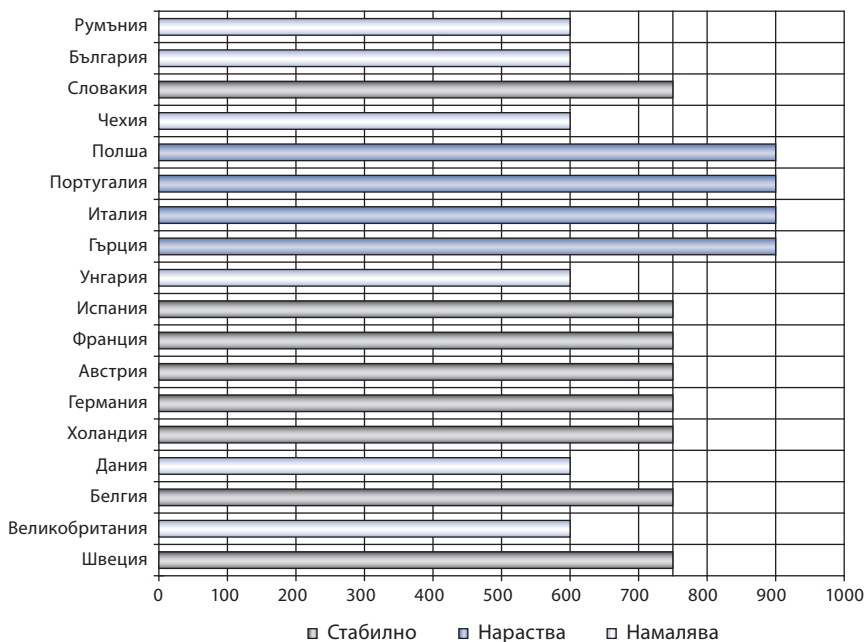
Източник: Евростат, Statistics in focus 36/2009, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-26032009-AP/FR/3-26032009-AP-FR.PDF

Посочените числа се отнасят за броя на полицаите, които имат само охранителни и разследващи функции, т.е. не е отчетен съставът на администрацията на министерствата, противопожарните служби, гражданската защита (там, където тя е в тази система) и т.н.

Първи в класацията по брой полицаи на човек от населението са три южноевропейски страни – Италия, Испания и Португалия, а „последни“ – северните страни, между които обаче е намерила място и Румъния. Забелязва се ясно изразена тенденция на намаляване на числеността на полицията от юг на север.

От друга страна, съществува обратнопропорционална зависимост между броя на полицаите и броя на регистрираните престъпления – в страните, където полицаите са по-малко на брой, броят на регистрираните престъпления е по-голям, като за някои страни той е значително по-голям.

ГРАФИКА 5. ТЕНДЕНЦИИ В БРОЯ НА РЕГИСТРИРАНИТЕ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ (2001 – 2007 г.)



Източник: Евростат, Statistics in focus 36/2009, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-26032009-AP/FR/3-26032009-AP-FR.PDF

Показателна е и т.нар „относителна“ ефективност на полицията, с което се потвърждава направеното вече заключение (Графика 4). Броят на регистраните престъпления на един полицай не може да бъде абсолютен, а до голяма степен относителен показател за ефективност. В следващото изложение се вижда, че в България всъщност се извършват много голям брой проверки, които обаче не довеждат до окончателен резултат.

Интересно е да се проследят и тенденциите в равнището на престъпността в някои страни

от ЕС за периода 2001 – 2007 г. според броя на регистрираните престъпления (Графика 5). Те са разделени на три групи – с нарастваща престъпност, със стабилна (почти без промяна) и с намаляваща престъпност.

Количествените показатели за регистрираните престъпления в цитираните страни – членки на ЕС, за последните няколко години и обобщените показатели за Съюза (Таблица 1) показват по-точно тази тенденция.

ТАБЛИЦА 1. БРОЙ РЕГИСТРИРАНИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ЗА ПЕРИОДА 2002 – 2007 г.

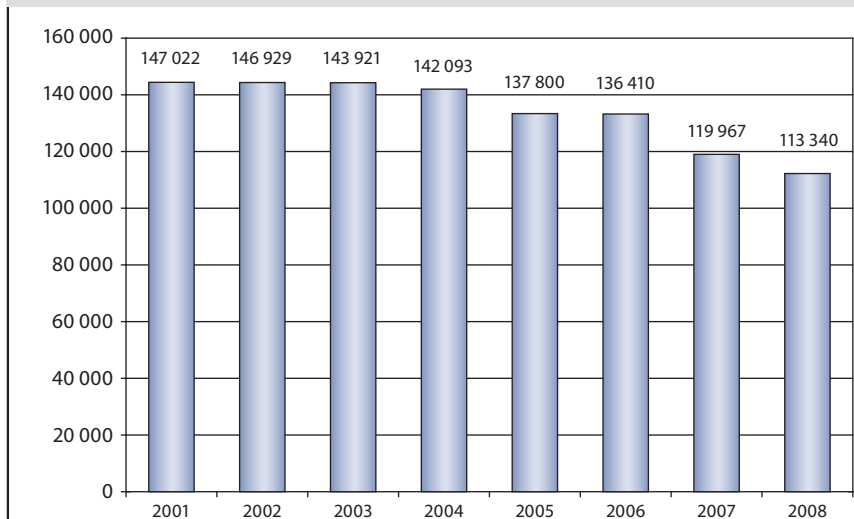
	2002 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Швеция	1 234 784	1 241 843	1 224 958	1 306 324
Великобритания	6 544 490	6 193 756	5 968 674	5 444 648
Белгия	1 006 384	1 004 923	1 012 004	1 002 552
Дания	491 511	432 704	425 093	445 271
Холандия	1 401 871	1 255 079	1 218 447	1 214 503
Германия	6 507 394	6 391 715	6 304 223	6 284 661
Австрия	591 584	605 272	589 495	594 240
Франция	4 113 882	3 775 838	3 725 588	3 589 293
Испания	2 183 457	2 230 906	2 267 114	2 309 659
Унгария	420 462	436 522	425 941	426 914
Гърция	441 138	455 952	463 750	423 422
Италия	2 231 550	2 579 124	2 771 490	2 933 146
Португалия	391 559	392 174	398 959	400 222
Полша	1 404 229	1 379 962	1 287 918	1 152 993
Чехия	372 341	344 060	336 446	357 391
Словакия	107 373	123 563	115 162	110 802
България	146 929	137 800	136 412	119 967
Румъния	312 204	208 239	232 658	281 457
ЕС-27	30 676 727	29 821 058	29 550 090	29 182 177

Източник: Евростат, *Statistics in focus* 36/2009, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-26032009-AP/FR/3-26032009-AP-FR.PDF

Според осреднените числа за ЕС за периода 2002 – 2007 г. е налице тенденция за намаляване броя на регистрираните престъпления. За 2006 и 2007 г. намаляването в сравнение с предходната година е от порядъка на 1%. Налице е тенденция, но не може да се говори за значителни намаления.

България също следва тази тенденция. Намалването за 2003, 2004, 2005 и 2006 г. в сравнение с предходните години е от порядъка на 1 – 3%. През периода 2007 спрямо 2006 г. намалението е 12%, а за периода 2008 спрямо 2007 г. е 5,5%, което не се вписва в общата тенденция и е трудно за обяснение (Графика 6).

ГРАФИКА 6. ТЕНДЕНЦИЯ В БРОЯ НА РЕГИСТРИРАНИТЕ В БЪЛГАРИЯ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ (2001 – 2008 г.)



Източник: НИП 2009.

В някои други страни също се наблюдават сравнително резки изменения. Така например за 2007 в сравнение с 2006 г. намалението в броя на регистрираните престъпления в Полша е 10,5%, във Великобритания и Гърция – 9%, а във Франция – 7%.

Виктимизационните изследвания, провеждани от 2001 г. у нас, показват доста различна картина. Целта е да се открият причините за ниските равнища на регистрираната престъпност, както и обоснована ли е и, което е по-важно, трайна ли е тенденцията за намаляване броя на престъпленията.

Ако се обобщи информацията от представените дотук графики, може да се заключи, че:

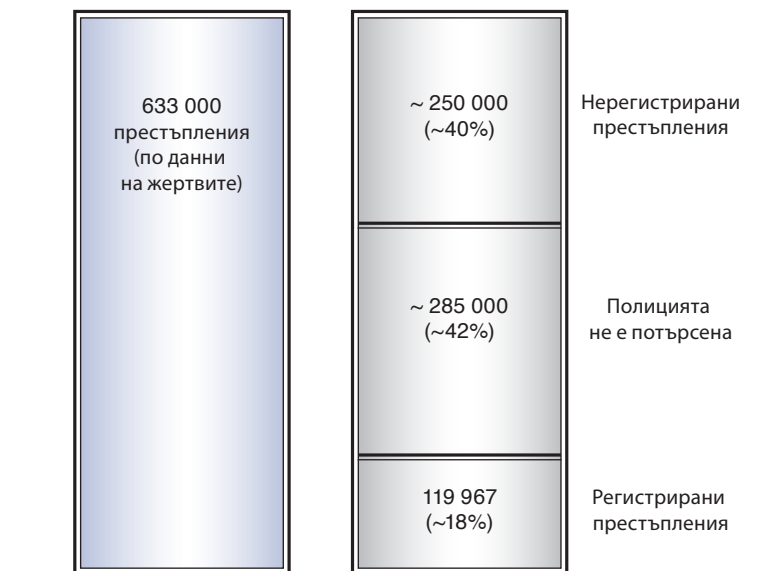
- в страната не е обявен официално броят на охранителните и разследващите полицаи – неофициално те са 32 000 души (по думите на председателя на Комисията за вътрешен ред и сигурност в 40-ото ОНС). Все пак може да се предполага, че това е сравнително достоверна информация;
- в България равнището на престъпност е сравнително ниско, ако се съди по броя на регистрираните престъпления; като цяло то е в пъти по-ниско, отколкото в повечето сравнявани европейски страни;
- налице е трайна тенденция към намаляване броя на регистрираните престъпления.

Дали обаче тези показатели съответстват на реалното състояние и на усещането на гражданите за сигурност.

Обобщеният анализ на резултатите от Националното изследване на престъпността 2008 (Графика 7) показва, че жертви на престъпления в страната са били 633 000 души. Според официалната полицейска статистика броят на регистрираните престъпления, или броят на жертвите, които са заявили това в полицията, потърсили са помощ и са били регистрирани, е 119 967, т.е. по 1555 престъпления на 100 000 души население.

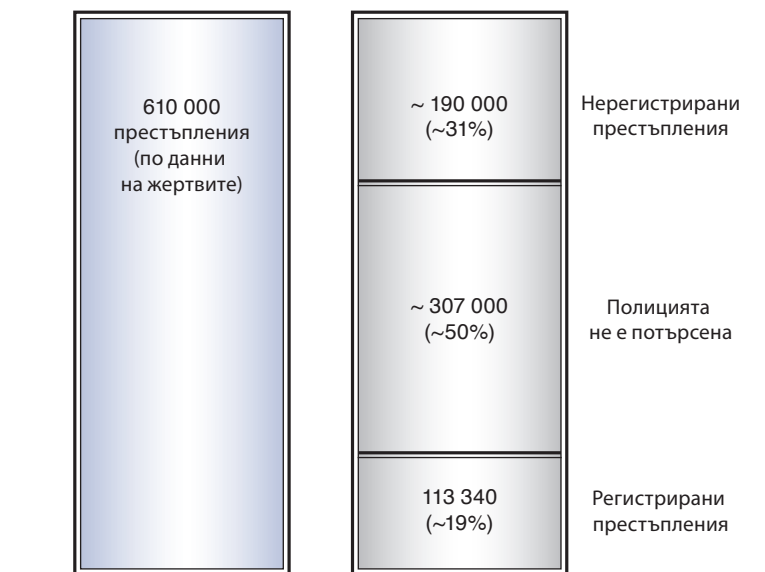
Анализът на данните от виктимизационното изследване обаче показва, че от общо 633 000 случая в 285 000 от тях полицията не е потърсена, а в около 250 000 от случаите, при които тя е потърсена, престъплението не е регистрирано.

Графика 7. Латентност и полицейски филтри за 2007 г.



Източник: НИП 2008, <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=9439>

Графика 8. Латентност и полицейски филтри за 2008 г.



Източник: НИП 2009, <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=9715>

През 2008 г. броят на престъпленията според резултатите от Националното изследване на престъпността 2009 е 610 000 (Графика 8). Официалната полицейска статистика отчита 113 340 престъпления, или по 1470 престъпления на 100 000 жители.

Анализът на анкетите от изследването показва, че през 2008 г. за около 50% от случаите (~280 000) гражданите не са потърсили полицията, а при 31% от случаите (~250 000), при които тя е потърсена, престъплението не е регистрирано.

Необходимо е да се отговори на въпроса какви са причините за тази значителна (в пъти) разлика между броя на реално извършените и броя на регистрираните престъпления.

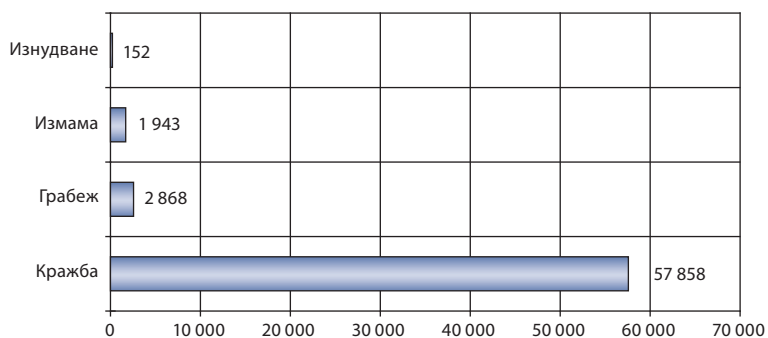
Преди да отговорим на въпроса, нека разгледаме каква е степента на удовлетвореност на гражданите (жертвите на престъпления) от действията на полицията при престъпленията, които най-много ги притесняват – **взломни и домови кражби, кражби на вещи и части от МПС и кражби на МПС.**

Официално регистрираните за 2008 г. 113 340 престъпления се разпределят, както следва:

1. Престъпления против личността (чл. 115-159 от НК) – 5670, в т.ч. убийства, разврат, телесна повреда, отвличане, трафик на хора.

2. Престъпления против собствеността (чл. 194-200, 206-217 от НК) – 70 122, в т.ч. грабеж, кражба, измама, изнудване.
3. Общопасни престъпления (чл. 330-356, 242, 250, 253, 270, 282 от НК) – 28 960, в т.ч. палеж, незаконно производство, притежаване и използване на оръжие, посегателства спрямо МПС, други действия спрямо МПС, престъпления, свързани с наркотици, престъпления по транспорта.
4. Други криминални престъпления – 8099, в т.ч. престъпления против правата на гражданите, против брака и семейството, против дейността на държавни и обществени организации, компютърни престъпления, против реда и общественото спокойствие.
5. Смъртни случаи без следи от насилие – 489

ГРАФИКА 9. ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПРОТИВ СОБСТВЕНОСТТА – 2008 г.

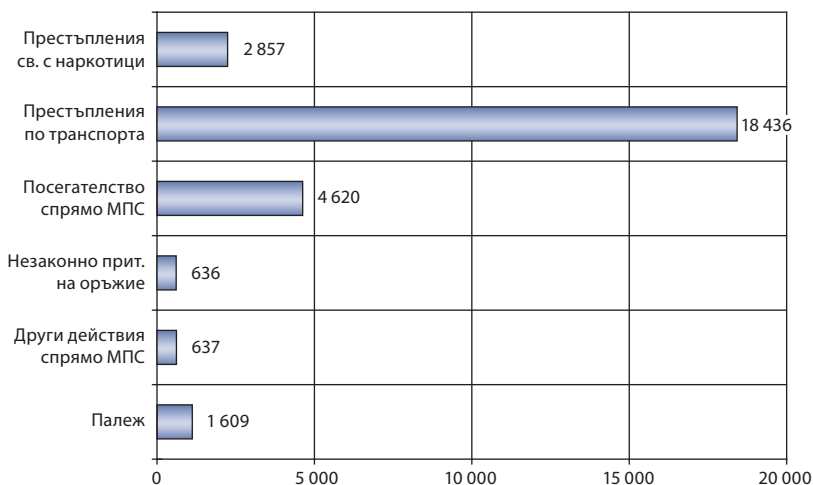


Източник: Официална статистика на МВР за 2008 г.

Двете най-многобройни групи престъпления, в които попадат и престъпленията, създаващи най-много безпокойства на гражданите и предизвикващи обществено напрежение, са престъпленията против собствеността и общопасните престъпления. Най-многобройни в първата група според официалната статистика за 2008 г. (Графика 9) са **кражбите**.

Във втората група (Графика 10) **най-многобройни са престъпленията по транспорта и посегателствата спрямо МПС**.

ГРАФИКА 10. ОБЩОПАСНИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ – 2008 г.

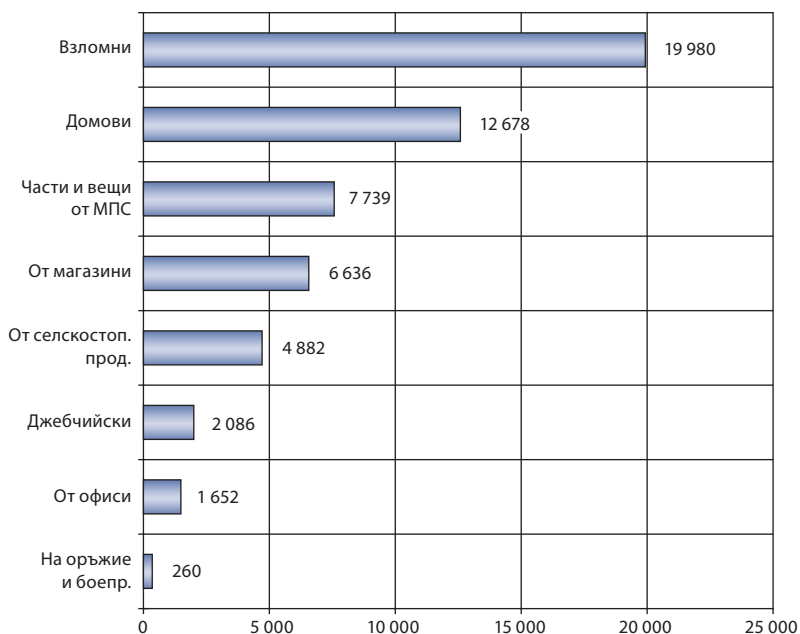


Източник: Официална статистика на МВР за 2008 г.

От регистрираните кражби (Графика 11) най-многобройни са регистрираните взломни кражби, следвани от домовите и кражбите от МПС.

Резултатите от виктимизационните изследвания през последните години показват, че особено внимание заслужават два въпроса – каква е динамиката на доверието в полицията, т.е. в каква част от случаите жертвите са се обърнали за съдействие, а ако не са се обърнали, какви са причините за това и каква е общата оценка за работата на полицията.

ГРАФИКА 11. РЕГИСТРИРАНИ КРАЖБИ – 2008 г.



Източник: Официална статистика на МВР за 2008 г.

Основните фактори, които влияят върху разликата между броя на регистрираните престъпления и действителната престъпност в страната, са два.

Първо, степента на **латентност**, определяна чрез дела на жертвите на престъпления, които не заявяват за тях в полицията. **Според гражданите недостатъчните усилия, полагани от органите на реда, и недостатъчната им ефективност са най-значимите причини за нежеланието на жертвите да уведомяват полицията за извършените престъпления.** Несистемната работа по отстраняване на тези причини води до постоянни колебания в дела на престъпленията, които гражданите заявяват в полицията през периода 2001 – 2008 г. Така на-

пример, въпреки че през 2008 г. е регистрирано повишаване на дела на заявените в полицията престъпления от 45,4% (2007 г.) на 53,7% (2008 г.), достигнатото през 2008 г. равнище е на практика идентично с равнището на заявяване, регистрирано през 2002 г. Чувствителното повишаване на разкриваемостта на престъпленията, подобряването на отношението към пострадалите и увеличаването на публичността за работата на полицията се очертават като най-важни фактори за намаляване на латентността, стабилизиране на доверието в полицията и нарастване на дела на престъпленията, които се съобщават от гражданите.

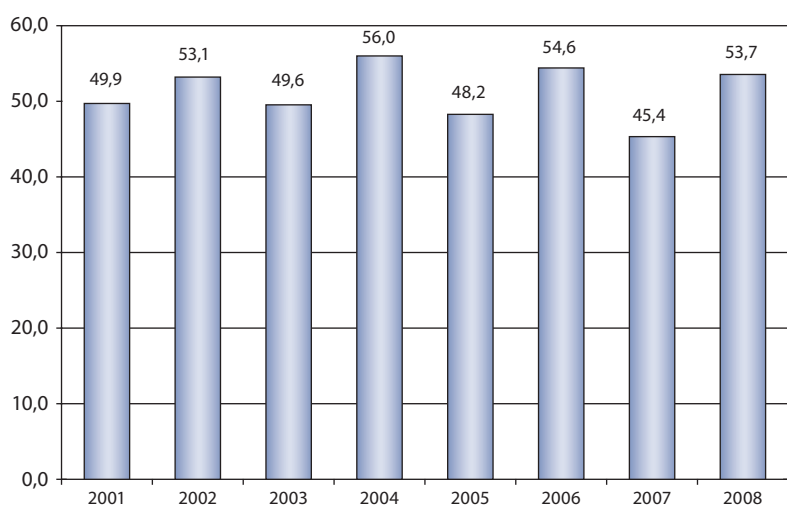
Второ, разнообразните полицейски филтри при отчитане на заявените престъпления. Те са различни при отделните видове престъпления и поради това заявени в полицията престъпления невинаги се отчитат от полицейската статистика.

През последните 8 години делът на заявените в полицията престъпления се е променял, но това не е ставало в много широки граници (Графика 12). Не се наблюдава тенденция на подобряване на този показател, а по-скоро той има цикличен характер.

Резултатите от НИП 2009 за най-многобройните и характерни престъпления показват следното състояние на взаимоотношенията потърпевши – полиция:

Кражби на МПС. Кражбите на автомобили са една от групите престъпления с традиционно висока степен на докладване в по-

ГРАФИКА 12. ДЯЛ НА ЗАЯВЕНИТЕ В ПОЛИЦИЯТА ПРЕСТЪПЛЕНИЯ (%)



Източник: НИП 2009.

лицията. Важна причина за това са сравнително широко разпространените застраховки „автокаска“, покриващи и кражби на автомобили. При тях, за да бъде изплатено обезщетение на жертвата, трябва задължително да се заяви за престъплението в полицията.

Данните от последните четири НИП (2005 – 2009 г.) показват относителна стабилност на дела на заявените кражби на автомобили в полицията. Той варира в границите 84-90% и очевидно е свързан с вариацията в относителния дял на кражбите на автомобил, при които е поискан откуп.

Кражби от МПС. Кражбите от автомобили се характеризират с традиционно висока латентност при тяхното докладване. Въпреки това се забелязва устойчива положителна промяна, като **делът на заявяваните в полицията за извършеното престъпление се запазва над 50%** през последните 3 години. Една от причините за това е и нарасналата стойност на откраднатите вещи.

Въпреки значителния дял на жертвите, които са докладвали в полицията за извършването на кражба от кола, все още равнището на незаявените престъпления е високо. Най-често споменаваните причини за несъобщаване за престъплението са недоверието в желанието и възможностите на полицията да разкрие престъплението. В сравнение с предходните НИП недоверието в полицията и нейните възможности е сравнително равномерно разпределено по типове населени места и социо-демографски групи.

НИП – 2009 за първи път регистрира по-значимо подобрение в удовлетвореността от работата на полицията: делът на удовлетворените от работата на органите на реда се увеличава от 26,1% през 2007 на 43,7% през последната година (2008).

Независимо че делът на неудовлетворените от действията на полицията намалява от 72,7% през 2007 на 52,1% през 2008 г., те все още са повече от удовлетворените. Основната причина за това е, че престъпникът е останал безнаказан и/или че полицията не е направила достатъчно, за да открие виновника. Други важни причини, обуславящи недоволството на гражданите, са, че не им е било върнато откраднатото имущество, както и незаинтересоваността на полицията⁴.

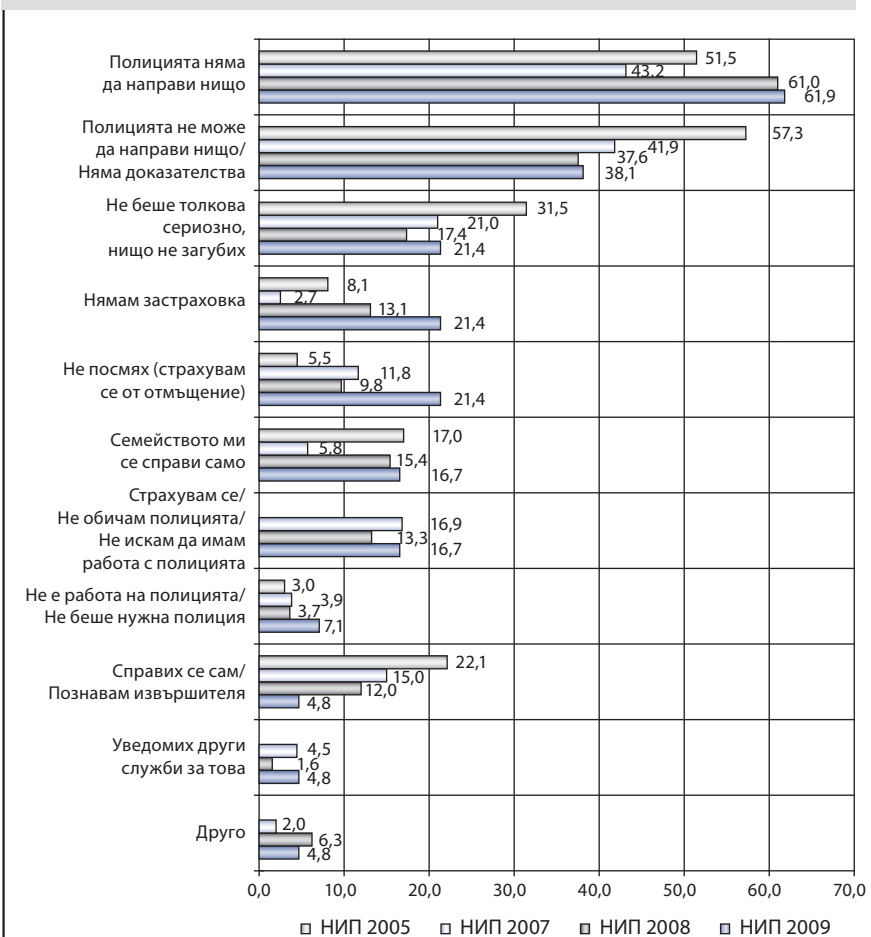
⁴ Национално изследване на престъпността 2009.

Взломни и домови кражби. Кражбите от домовете са сред най-разпространените престъпления в страната. Те засягат много голям брой домакинства и ефективността на полицията при разследването им има голям обществен отзвук.

През последните пет години делът на съобщилите за взломни и кражби от дома им в полицията варира значително. През 2008 г. той е малко над половината от жертвите (56,1%).

Като цяло жителите на градовете по-често съобщават за взломни кражби в техния дом, отколкото жителите на селата. Същото се отнася за жените спрямо мъжете. На графика 13 са показани причините, поради които потърпевшите не са потърсили полицията.

Графика 13. ПРИЧИНИ, ПОРАДИ КОИТО ПОТЪРПЕВИТЕ НЕ СА ПОТЪРСИЛИ ПОЛИЦИЯТА



Източник: НИП 2009.

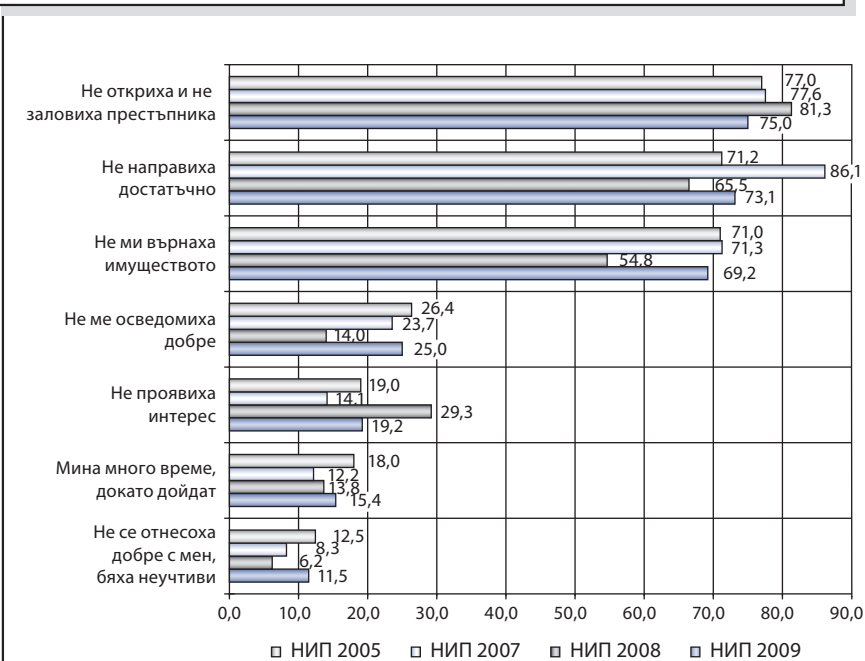
Най-сериозните причини случаите на взломни и домови кражби да не се съобщават в полицията остават мненията на гражданите, че полицията няма да направи нищо (61,9%) или че полицията не може да направи нищо/няма доказателства (38,1%) (Приложение 1). Известна тревога буди повишаването на дела на тези, които не са съобщили поради страх от отмъщение (от 9,8% на 21,4%). Поради сравнително малкия брой на тези респонденти обаче, е възможно увеличението да се дължи и на случайни фактори.

Съотношението между доволените и недоволените от действията на полицията в случаите на взломни и домови кражби се запазва на едно равнище през последните години – недоволените съставляват мнозинство от близо две трети (Графика 14).

При този вид престъпления като основни причини, довели до неудовлетвореността на жертвите от действията на полицията, се посочват неоткриването на престъпника (75%), недостатъчните усилия, положени от полицията (73,1%), и невъзстановяването на откраднатото имущество (69,2%) (Приложение 1). Като важна причина за неудовлетвореността се посочва и това, че жертвите не са били добре информирани от полицейските служители (25%).

полицията, се посочват неоткриването на престъпника (75%), недостатъчните усилия, положени от полицията (73,1%), и невъзстановяването на откраднатото имущество (69,2%) (Приложение 1). Като важна причина за неудовлетвореността се посочва и това, че жертвите не са били добре информирани от полицейските служители (25%).

ГРАФИКА 14. ДЯЛ НА НЕДОВОЛНИТЕ ОТ ДЕЙСТВИЯТА НА ПОЛИЦИЯТА (%)



Източник: НИП 2009.

Анализът на данните както от виктимизационните изследвания, така и от полицейската регистрация показва сравнително висока степен на недоверие в органите на полицията и висока степен на недоволност от работата им. Това крие сериозни рискове за бъдещето на отношенията полиция – граждани и за състоянието на вътрешната сигурност като цяло. Ето защо полицията много трудно ще получи подкрепа от обществото дори когато поставя за решаване справедливи искания.

Все пак не може да не предизвика удовлетворение фактът, че и отговорни ръководители в системата на полицията обективно отчитат основните проблеми, като ги определят като:

- **Недоверие към полицейските органи – негативно отражение както върху възможностите за получаване на информация, така и върху системите за превенция.**
- **Формален подход – при извършване на отделни полицейски действия, при наблюдение на лицата от криминалния контингент, при събиране на информация.**
- **Недостатъчно качество на средносрочния анализ на оперативната обстановка – невъзможност за реструктуриране на ресурсите⁵.**

Увлечени в дебата за регистрацията и борбата с т.нар. битова престъпност, пропускаме един факт, който като че ли се омаловажава. В официалната полицейска статистика, в раздела „Други криминални престъпления“ се отчитат и компютърните престъпления. За последните две години – 2007 и 2008, са регистрирани съответно 8 и 11 престъпления с подобен характер. Броят им изглежда пренебрежимо малък в сравнение с темповете на навлизане на информационните и комуникационните технологии във всички сфери на личния и обществения живот. Броят на регистрираните компютърни престъпления не дава възможност за анализ, но поставя въпроса създадени ли са адекватни структури за превенция и борба с този вид престъпления, чийто брой очевидно ще нараства.

⁵ Генерален комисар на МВР Павлин Димитров. Публично заседание на Държавно-обществената комисия по въпросите на превенцията на престъпността, 8 септември 2008 г., [http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=2560#266,10,Slide 10](http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=2560#266,10,Slide%2010)

1.2. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ПРОМЯНА

Свидетели сме едновременно на ерозия на доверието в правоохранителните органи, от една страна, и от друга, на силна демотивация сред работещите в полицията. Проблемите в системата на МВР в най-общи линии могат да се формулират по следния начин:

Министерството на вътрешните работи се опитва да работи в новата среда, създадена през последните 20 години, със старата структура и инструментариум. Обществото продължава да възприема полицията като репресивен орган. Немалка част от служителите на МВР също се изживяват като представители на репресивен орган, а не като представители на служба, призвана да предоставя на обществото услугата сигурност.

Няколкото промени, извършени през този период и обявявани за реформа, не доведоха до коренна реорганизация, а се изразяваха главно в обединяване или разделяне на структури, понякога без ясен замисъл и дори без да им се даде време да заработят. Не беше изпълнена задачата за създаване на система и на хора, работещи в нея, обучени да действат в новата среда.

МВР като цяло и в частност органите на полицията са елемент от правозащитната система на страната, която не може да функционира ефективно, ако има пробив в някой от нейните елементи. През последните години държавата направи много за осигуряване на съдиите, прокурорите, следователите, а през последната година и на служителите на ДАНС. Същевременно обаче ефективността на работата по противодействие на престъпността не се повиши, не се забеляза и съществен успех в борбата с корупцията на всички равнища. Причините за това са комплексни, но една от най-важните е пренебрежението към служителите на полицията. Тук не става въпрос само за заплати, а преди всичко за привеждане на целия комплекс – материалната база, техническото осигуряване, професионалната квалификация и, разбира се, възнагражденията в съответствие с възприетите в света и в Европа норми.

Една от основните причини за това е липсата на практическо виждане от страна на държавата за изграждането на сектора за сигурност и обществен ред. В общественото пространство много се изговори и изписа, че последното правителство няма актуална стратегия за този сектор. Последната стратегия е приета преди повече от 10 години при съвсем различни обществено-икономически условия и рискове, пред които бе поставена страната. Резултатът е липса на ясно формулирани приоритети и интеграция на сектора, които да обединят усилията на всички звена в него – МВР, ДАНС, НРС, НСО и т.н.

Наложилото се в българското общество убеждение за ширещата се престъпност от всякакъв мащаб и за липсата на чувство за сигурност

у редовите граждани, както и отсъствието на реални и осезаеми резултати в битката за повече сигурност очевидно налагат коренна промяна в подхода за решаване на този въпрос.

Проблемът обаче в никакъв случай не може да се реши с палиативни мерки, със „закърпване“ на положението, без ясна визия и без спечелването на по-голямата част от обществото за тази кауза, защото в хода на реформата не само служителите на системата, но и всички граждани ще трябва да понесат определени трудности.

Очевидно, преди да се пристъпи към каквато и да е промяна в структурите, стила и методите на работа на правозащитните и правоохранителните органи, трябва да има пределна яснота за това, какви цели искаме да постигнем. Това не би могло да стане без провеждането на задълбочен анализ на сегашната ситуация, без съпоставяне и оценка на характера и размера на заплахите със състоянието и възможностите на силите, които се противопоставят на тези заплахи.

В новия подход се очертават няколко основни момента:

А) Изготвяне на Бяла книга на вътрешната сигурност

Крайно време е да се направи задълбочена, всестранна и честна оценка на състоянието на сектора. Нещата трябва да се нарекат с истинските им имена и да се изготви ясна визия за поетапно излизане от състоянието на стагнация.

Целесъобразно е Бялата книга да съдържа няколко части:

- Идентифициране на заплахите и рисковете за вътрешната сигурност.
- Възможности за противодействие с наличните структури, сили и средства. Формулиране и аргументиране на необходимостта от непосредствени промени – нормативни, структурни, количествени и качествени. Формулиране на краткосрочни цели и срокове за постигането им.
- Перспективи. Прогнозна оценка на обстановката – средно- и дългосрочна оценка. Срокове и инструменти за постигане на средносрочните и дългосрочните цели.
- Взаимодействие между органите на заинтересованите държавни ведомства и организациите на гражданското общество за постигане на целите.

Първата част трябва задължително да бъде посветена на заплахата за обществото, която представлява липсата на вътрешна сигурност. В нея трябва да се формулира и да се оцени задълбочено природата на всеки вид престъпност и степента на потенциалния риск както за личната и колективната, така и за националната сигурност.

Във втората част трябва да се анализират възможностите за противодействие с наличните структури, сили и средства. Там, където съществува несъответствие между заплахата и възможностите за противо-

действие, трябва да се предложи адекватно решение. В Бялата книга трябва да намери място и оценката на степента на съгласуване и на взаимодействие между различните структури и при необходимост да се предложат необходимите организационни промени. Пример в това отношение е въпросът за мястото на Гражданска защита и взаимодействието ѝ с Пожарна безопасност и спасяване. Анализът най-после трябва да даде отговор на въпроса да премине ли Гражданска защита на подчинение на МВР и да се обедини с Пожарна безопасност и спасяване или обратното. Особено важно е да се формулират краткосрочните цели (2-3 години).

Третата част би трябвало да бъде посветена на перспективите. Очевидно комплексът от проблеми, свързани с понятието вътрешна сигурност, ще засилва своята динамика. Изготвянето на изпреварващи анализи и предприемането на изпреварващи действия е трудно, особено в динамична среда като днешната, но в това отношение също трябва да се предприемат първите стъпки. Това ще наложи да се предвидят и механизми за осъвременяване на оценките. Тук трябва да намери място и формулирането на средносрочни (3-5 години) и дългосрочни (5-8-10 години) цели и инструментите за тяхното постигане.

В последната част би трябвало да намерят място механизмите за взаимодействие между заинтересованите държавни органи и между тях и гражданския сектор. Необходимо е да се търси и да се намери разбирателство между ведомствата, предлагащи услугата сигурност и потребителите на тази услуга – гражданите.

Ако има съгласие по въпроса, че сигурността не е задача и отговорност само на полицията (МВР), в изготвянето на Бялата книга ще бъде целесъобразно да участват представители на основните звена на МВР и ДАНС, представители на парламента, на министерствата на финансите, образованието и науката, здравеопазването, отбраната, регионалното развитие, на ДАНС, както и представители на неправителствения сектор.

Едно от задължителните условия е прегледът на вътрешната сигурност да се направи в началото на мандата на поредното правителство. За да се проведе дълбока реформа, ще бъдат необходими поне 5-7 години, но за да придобие тя необратим характер, ще бъдат необходими минимум три години.

Изготвянето на Бяла книга не бива да се разглежда като самоцелен акт. То задължително трябва да бъде последвано от Стратегия за национална сигурност и обществен ред.

На 01.01.2007 г. нашата страна бе приета в Европейския съюз. Може да се приеме, че на тази дата бе изпълнена основната цел на Концепцията за национална сигурност на Република България⁶ от 1998 г. Две години след приемането ни в ЕС, пет години след приемането

⁶ Приета с Решение на 38-ото Народно събрание от 16.04.1998 г., обн., ДВ, бр. 46 от 22.04.1998 г.

ни в НАТО и десет години след приемането на Концепцията за национална сигурност (1998 г.) страната ни няма актуализирана стратегия, която да даде ясна визия за развитието на един интегриран сектор за сигурност и обществен ред на страната. **Ето защо разработването и приемането на подобна стратегия е една от първостепенните задачи в сегашния политически момент.**

Бъдещата стратегия не бива да се ограничава само до елементите, включващи дейностите по отбраната, разузнаването и контраразузнаването. Необходим е по-комплексен подход, който да включи всички елементи на сектора за сигурност и обществен ред (отбрана, разузнаване, контраразузнаване, МВР и служби за действие при извънредни ситуации). Това ще осигури интеграцията на този разпокъсан в момента сектор и ще даде възможност на държавата да има еднакво отношение към всички негови елементи.

В последния доклад на Европейската комисия за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка е направена оценката, че „... не съществуват нито широк политически консенсус, нито убедителна стратегия, които да ги подкрепят по подходящ начин и да превърнат борбата с организираната престъпност и корупцията в основен приоритет за България”⁷.

Приемането на Стратегия за сигурност и обществен ред е важно условие за ефективна реформа на службите. За да се постигне успех, са необходими:

- консенсус между основните политически сили;
- широко професионално и обществено обсъждане, което да осигури необходимата подкрепа за нейното провеждане.

Ето защо трябва да се отговори на въпроса къде стои като приоритет сектор „Вътрешна сигурност” в политиката на управляващата политическа сила.

Резултатът от осъществяването на стратегията ще доведе до промяна в две основни насоки:

- усъвършенстване на модела за организация и управление на службите за разузнаване и сигурност (намиране на точното място в изпълнителната власт на ДАНС, Националната разузнавателна служба, служба „Военна информация” при МО и Националната служба за охрана, както и законодателно регламентиране на дейността им);
- подобряване на модела за изграждане на МВР – правна рамка и организационна реформа.

Важен момент в стратегията ще бъдат принципите за изграждане на службите за сигурност и обществен ред. Те могат да се представят по следния начин:

⁷ Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка – 22 юли 2009 г.

- законност, функционална компетентност и взаимодействие;
- парламентарен и граждански контрол върху дейността;
- превенцията – основен фактор за противодействие на престъпността;
- законово регламентиране на ролята на консултативните органи в сектора при президента и Министерския съвет;
- активно, коректно и равноправно международно сътрудничество със съюзниците и партньорите.

Стратегията ще осигури ясен подход за работа в редица направления:

- разработване и осъществяване на законодателна програма, която да създаде правната рамка за постигането на основните приоритети и цели;
- провеждане на обоснована структурна реформа, която ще доведе до ефективни практически резултати;
- приемане на Национална програма за превенция на престъпността;
- въвеждане на интегрирана информационна система за противодействие на престъпността;
- прилагане на ясен и изчистен от субективизъм механизъм за изравняване в кариерата на работещите служители;
- финансово, материално и техническо осигуряване на дейността и др.

Анализът на проблемите на вътрешната сигурност би могъл да бъде част от евентуална Бяла книга за комплексната сигурност на България – военна и вътрешна, но по-целесъобразно е двата проблема да се разгледат поотделно поради дългото пренебрегване на въпроса за вътрешната сигурност и натрупалите се проблеми.

Б) Индикатори за оценка на ефективността на полицейската дейност

Реформирането на полицията и осигуряването на висока ефективност на полицейската дейност изискват преосмисляне на тяхната взаимовръзка с постигането на ключови обществени цели и с цялостната правителствена политика. Необходим е нов **стратегически подход**, за да може полицията да отговори на потребностите на обществото и местните общности. Този нов подход трябва да се основава на два ключови принципа: първо, управлението на публичните услуги, осигурявани от полицията, трябва да е насочено към **постигане на значими за обществото резултати**; второ, **ефективността** на полицейската дейност и степента на постигане на нейните обществени цели трябва да бъдат непрекъснато следени и оценявани от правителството и обществото **чрез система от ключови индикатори**. Повишаването на качеството и ефективността на полицейската дейност трябва да се вградят в по-широкия контекст на обществените цели на правителството и в политиките за тяхното постигане. Вече съществуват добри европейски практики в тази насока, които включват:

- Ясно формулиране на **приоритетните обществени цели**.
- Изработване на система от **ключови национални индикатори**,

чрез които обществото може да оценява напредъка в постигането на поставените цели.

- Разработване на **конкретни индикатори** за качество и ефективност на дейността на полицията.

Потребността от създаването на цялостна система за формулиране, прилагане и оценка на ключови национални политики във важни обществени сфери е изключително остра. България е подложена на сериозни критики от Европейската комисия по отношение на области като правосъдие и вътрешен ред, противодействие на престъпността и корупцията и др. В този контекст е особено важно разработването на **система от ключови национални индикатори за оценка на ефективността на полицейската дейност**. Използването на подобна система от ключови национални индикатори има няколко важни функции:

1. Подпомагане на стратегическото планиране, разработването и усъвършенстването на публичните политики в областта на правосъдието и вътрешните работи.
2. Измерване степента на реализация на публичните политики и постигането на ключовите обществени цели по ограничаването на престъпността и корупцията, повишаване на сигурността на гражданите и бизнеса и др.
3. Оценка на ефективността и ефикасността на дейността на МВР и полицейските служби.
4. Осигуряване на прозрачност за работата на МВР и реализиране принципите и практиките на доброто управление.
5. Проследяване на напредъка в областта на правосъдието и вътрешните работи въз основа на обективни, достоверни и надеждни емпирични данни.
6. Извършване на международни сравнения за позицията на страната по отношение на състоянието и тенденциите на престъпността, корупцията, обществената сигурност и др.

Разработването на система от национални индикатори същевременно дава възможност да се отговори и на важни **въпроси, свързани с оценката на дейността на МВР и полицията:**

- дали МВР и полицейските служби действат законосъобразно в рамките на своите правомощия и спазват националните и международните норми и правила;
- дали публичните финансови ресурси (вкл. средствата от европейските фондове), с които оперират МВР и полицията, се изразходват в съответствие с поставените цели;
- дали дейностите на МВР и полицейските служби са в съответствие с определените цели, стандарти и изисквания;
- дали и в каква степен се постигат формулираните цели на публичните политики и правителствените програми в областта на правосъдието и вътрешните работи;
- дали целите на публичните политики и програми за ограничаване на престъпността и корупцията и повишаването на обществената сигурност са постигнати с ефективно разходване на средства при максимална възвръщаемост и др.

Освен това използването на ключови национални индикатори за оценка на качеството и ефективността на полицейската дейност допринася за обективната оценка на дългосрочните **последиви** от взетите управленски решения, за анализа на устойчивите тенденции в областта на правосъдието и вътрешните работи, идентифицирането на потенциалните **рискове** при реализацията на публичните политики, споделянето на добри полицейски практики, осигуряването на международна сравнителна информация и др.

В страните – членки на Европейския съюз, вече съществуват добри практики, съчетаващи стратегическите обществени цели, публичните правителствени политики и оценката на ефективността на полицията. Един от успешните модели в това отношение е Системата за оценка на полицейската дейност и сигурността на обществото (The Assessment of Policing and Community Safety – APACS), прилагана в Англия и Уелс. Системата APACS е разработена в съответствие със стратегическите правителствени приоритети и по-широките обществени цели: първо, с новите Договори за обществени услуги и второ, с разработените национални индикатори за оценка на общественото развитие на Англия и Уелс.

В конкретния случай ключовите национални индикатори са формулирани на базата на мащабно изследване на влиянието на правителствените разходи върху националните приоритети на правителството. Националните индикатори отразяват постигането на правителствените приоритети и са единственият инструмент, чрез който правителството анализира и оценява резултатите от дейността на местните администрации. Във всяка област целите се определят след обсъждане с местните власти. Всяко споразумение включва до 35 цели от националните индикатори, допълнени от 17 новосъздадени цели, свързани с образователни постижения и ранното детство. Дори там, където целите относно публичните институции са поставени на национално ниво, общините имат възможност не само гъвкаво да отговарят на държавните изисквания, но и да преговарят с държавните служби.

Оценката на дейността на полицията и сигурността на обществото чрез системата APACS създава рамка за измерване на ефективността на полицията. В конкретния случай тази рамка се отнася до всички полицейски сили в Англия и Уелс, като обхваща основните дейности, извършвани самостоятелно от полицията или в партньорство с други органи. APACS е инструмент за анализ и оценка на ефективността, който има за цел да повиши общественото разбиране и доверието в полицията и крайните резултати на нейната работа, като по този начин се постигнат положителни ефекти върху различните общности, в интерес на които полицията работи.

Рамката за оценка на ефикасността включва пет основни групи индикатори (Performance Indicator Domains), които изискват оценка на въздействието:

1. Осигуряване на безопасност.
2. Борба с престъпността.

3. Тежки престъпления и защита на гражданите и бизнеса.
4. Доверие и удовлетвореност (от дейността на полицията).
5. Управление на институциите.

Оценката на полицейската дейност и разработените за целта индикатори се базират на т.нар. **Договори за обществени услуги (Public Service Agreements)**. Всеки обществен договор представлява по същество комплексно **споразумение за предоставяне на услуги**, сключено между всички партньори, допринасящи за постигане на крайните цели. Договорът описва също набор от индикатори, които са фокусирани върху крайните резултати и приоритетните обществени цели. Тези индикатори се използват, за да измерят резултатите от всеки обществен договор и са ориентирани към постигането на специфични национални цели или на минимални стандарти. Националните индикатори служат за оценка на тенденциите, които могат да се проявят през периода на действие на обществения договор. Например обществените договори в Англия и Уелс дефинират ключовите приоритетни цели, които правителството иска да постигне през бюджетния период 2008 – 2011 г. Съдържанието на един такъв договор е показано на Фигура 1.

В) Преосмисляне на политиките за сигурност

Независимо че държавата запазва монопола за прилагане на законно насилие, анализът и прилагането на политики за сигурност са споделени. Намесата на нови играчи – обществени или частни и най-вече на обществените организации, ще позволи да се разшири полето на сигурността извън неговия наказателен характер. Политиките на сигурност трябва да бъдат тясно обвързани с концепцията за условията на живот и местна демокрация. Сигурността като основно право в същото време е и задължение на всички; сигурността става услуга от обществен интерес, обществено благо.

По този начин въпросът за сигурността излиза извън сферата на чистата превенция и репресия и включва по-голямата част от обществените политики, което означава, че обществените политики и политиката за сигурност стават все по-взаимозависими и интегрирани. В този смисъл нараства ролята на обществените организации и на местната власт.

Пример за комплексния подход при решаване на въпроса за повишаване на сигурността е град Ню Йорк през периода 1993 – 1998 г. Шест са основните действия, довели до забележителен резултат:

- „нулева“ толерантност към нарушителите;
- по-силна репресия;
- намаляване на безработицата;
- обновяване на бедните квартали;
- засилено присъствие на полицията;
- интегриране на представители на етническите общности в органите на реда;

ФИГУРА 1. ВЕЛИКОБРИТАНИЯ: ОБЩЕСТВЕН ДОГОВОР ЗА ПЕРИОДА 2008 – 2011 г.

<p>Справедливост и възможности за всички</p> <ul style="list-style-type: none"> • Броят на децата в бедност да бъде намален наполовина до 2010-11, като същевременно до 2020 бедността при децата бъде премахната • Да се повишат резултатите в образованието на всички деца и юноши • Да се намали разликата между образователните постижения на деца от бедни семейства в неравностойно положение и техните връстници • Да се увеличи броят на децата и младите хора, които успяват • Да се обърне внимание на пречките, пред които някои хора се изправят заради своя пол, раса, увреждания, възраст, сексуална ориентация, религия или вяра • Да се увеличи дялът на социално изключените възрастни хора, за които са осигурени работа, обучение или преквалификация. 	<p>По-добро качество на живот</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да се подобрят здравето и благосъстоянието на децата и юношите • Да се подобри сигурността • Да се намали бедността и да се насърчи по-голяма независимост и благосъстояние в по-късен етап от живота на децата и юношите • Да се осигури здраве за всички • Да се осигури по-добра грижа за всички • Да се организира устойчиво участие в Олимпийски и Паралимпийски игри, в които да бъдат привлечени повече деца и юноши 	<p>По-силни общности</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да бъдат изградени сплотени, силни и активни общности • Общностите да бъдат по-сигурни • Да бъде предоставена на жертвите и обществото една по-ефективна, прозрачна и отговорна наказателно-правна система • Да се намали вредата, причинена от алкохол и наркотици • Да се намали рискът от терористични атаки към Великобритания и нейните интереси зад граница 	<p>По-сигурен, честен и екологично устойчив свят</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да се проведе инициатива за полагането на общи усилия с цел да се избегнат сериозни промени в климата • Да се осигури чиста околна среда за сегашните и бъдещите поколения • Да се намали бедността в страните от Третия свят чрез по-бърз прогрес • Да се намали влиянието на конфликтите чрез по-големи усилия от страна на Великобритания и света
--	---	---	---

Подкрепа за гражданите и бизнеса за по-бързо преодоляване на кризата чрез дългосрочно икономическо развитие и просперитет

- Повишаване производителността на британската икономика.
- Подобряване квалификацията на населението, като до 2020 г. се достигне равнище на квалификация на световно ниво.
- Осигуряване на контролирана, честна миграция, която защитава обществото и допринася за икономически растеж и развитие на наука и иновации във Великобритания на високо ниво.
- Насърчаване изграждането на надеждни и ефективни транспортни мрежи, които подпомагат икономическия растеж.
- Осигуряване на условия за успешен бизнес във Великобритания.
- Подобряване икономическото развитие на всички английски региони и намаляване на разликата в икономическия растеж между тях.
- Увеличаване на възможността за осигуряване на работа за всички.
- Подобряване на перспективата за дългосрочно предлагане на имоти на достъпна цена.

- повишаване на отговорността на органите на местната власт и на ръководствата на училищата.

Въпреки че някои изследователи на американския опит не го приемат като изцяло положителен, той е пример за постигнати резултати с помощта на прилагане на различни политики.

Една от основните характеристики на американската полиция е силната ѝ децентрализация и зависимост от органите на местната власт, но това ни най-малко не намалява валидността на предприетите мерки и постигнатите резултати в борбата за повече сигурност. Посочените мерки могат да се отнесат към която и да е страна с проблеми в областта на обществения ред и престъпността. Главното тук е да се намери баланс между репресията и еволюцията в условията за живот, подобряването на социалната среда и стандарта на живот. Решаването на този въпрос е свързано с финансов ресурс. Следователно отговорните за сигурността на гражданите трябва ясно да декларират това приоритет на държата ли е, или ще продължава да се решава на парче.

Г) Финансиране на реформата

Изминалият почти 20-годишен период на преход към пазарна икономика доведе до това, че като изключим цената на труда, която си остава „българска“, т.е. значително по-ниска от средната в останалите европейски страни, цената на всички останали компоненти, които осигуряват функционирането на системата за сигурност достигнаха или почти достигнаха европейските равнища. Това в пълна степен се отнася до информационната техника и технологии, автомобилите, в т.ч. и консумативите за тях, средствата за комуникация, въоръжението и боеприпасите, специалните средства, облеклото и т.н.

Какво показва един по-общ анализ на бюджета на МВР за 2008 г.?

За 2008 г. за осигуряване функционирането на МВР беше заделен бюджет⁸ в размер на 978 593 561 лв., който се разпределя, както следва:

- за заплати, осигуровки и други възнаграждения – 820 229 139 лв.;
- за издръжка на дейността – 96 581 718 лв.;
- за капиталови разходи – 28 967 121 лв.;
- за административни разходи – 29 815 563 лв.

Частта от бюджета, която се изразходва за заплати и осигуровки, представлява 84% от целия бюджет, за издръжка или за осигуряване на ежедневната дейност – около 10%, и за капиталови разходи – около 3%.

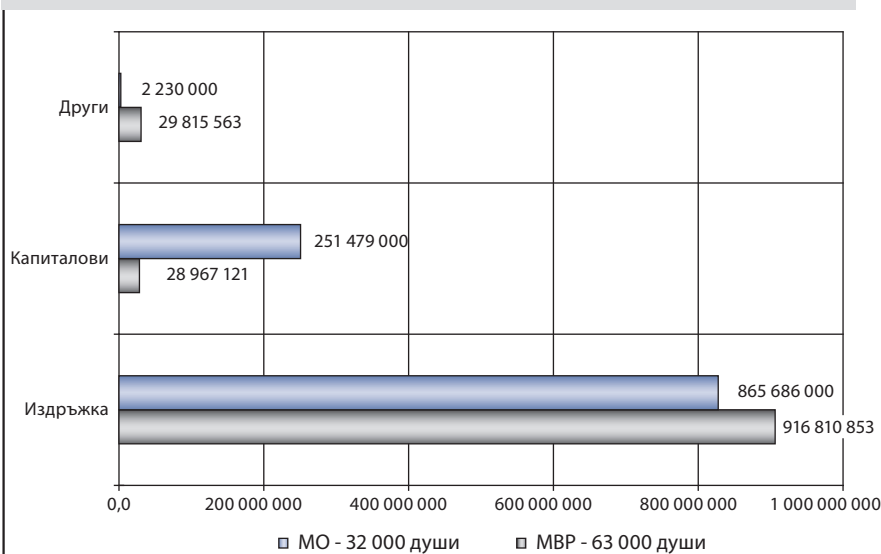
Сравняването на тези показатели с бюджета на **Министерството на отбраната** за 2008 г. (Графика 15) показва значителна разлика в съотношението заплати, издръжка на дейността и капиталови разходи.

⁸ Финансова отчетност на МВР – http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/75672CDB-632D-48EF-A3EB-467F98F43C98/0/PrilRazhifrovkaPoProgrami_31122008.xls

За 2008 г. Министерството на отбраната е получило бюджет в размер на 1 119 395 000 лв., който най-общо е разпределен по следния начин:

- разходи за текуща издръжка (в т.ч. заплати, осигуровки и осигуряване на дейността) – 865 686 000 лв.;
- за инвестиционни разходи (ново въоръжение, ремонт и капиталовложения) – 251 479 000 лв.;
- за НИРД – 2 230 000 лв.

ГРАФИКА 15. СРАВНЕНИЕ МЕЖДУ БЮДЖЕТИТЕ НА МИНИСТЕРСТВОТО НА ОТБРАНАТА И МИНИСТЕРСТВОТО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ ЗА 2008 Г.



Източник: Финансова отчетност на МВР за бюджет 2008 г., http://www.mvr.bg/Guide/fin_otch.htm
 Бюджет на Министерството на отбраната за 2008 г.

Частта от бюджета на Министерството на отбраната, която се заделя за заплати, осигуровки и издръжка на дейността, представлява 77% от общия бюджет. За Министерството на вътрешните работи този процент (заплати, осигуровки и издръжка на дейността) представлява общо 94%, или със 17% повече.

Още по-голяма е разликата в дела на средствата, заделени за капиталови разходи – 22,5% от бюджета на Министерството на отбраната срещу около 3% от бюджета на Министерството на вътрешните работи.

Целта на сравнението не е да се противопоставят двете системи. Беглият поглед върху

бюджета на МВР показва необходимостта от сериозен анализ както на причините за това съотношение, така и на пътищата за неговата промяна. Очевидно е налице сериозна диспропорция по отношение на структурирането на разходите, която допълнително спомага за запазване на създаденото статукво – поддържане на значителен по численост личен състав, който абсорбира във вид на заплати и осигуровки по-голямата част от бюджета и невъзможност с останалата част да се осигурят нормални условия за труд и съответното техническо осигуряване.

Протестите на полицаите в края на 2008 и началото на 2009 г. бяха предизвикани предимно от недоволството от ниското заплащане. Въпросът за размера на заплащането е спорен, защото е много трудно да се измери точно съотношението между характера на труда на полицаия и размера на неговото заплащане, отнесено например към характера на труда и размера на заплащането на учителите, лекарите, университетските преподаватели и др. Трудно е и да се получи обективна представа за обратната връзка, т.е. как обществото съотнася качеството на получената от полицията услуга към заплащането, което това общество осигурява.

Очевидно състоянието на този проблем към момента е плод на поредица от компромиси – нито получаваната услуга е задоволителна, нито осигуряването в замяна заплащане е достатъчно.

За повечето граждани, които проявяват интерес към този проблем, а и за представителите на полицията е ясно, че само механичното увеличаване на размера на бюджета, доколкото това е възможно, няма да реши трайно проблема. Не е логично да се организира протест само заради размера на заплатите или за 13-а заплата, а да не се издигат искания за коренна промяна на условията на труд, които да съответстват на времето и изискванията. Вярно е обаче, че размерът на възнаграждението на полицаи има значение, защото до голяма степен обуславя възможността да се привличат и задържат на работа качествени хора, особено специалисти със специфични квалификации – главно за борба с компютърните и други модерни видове престъпления. Силно се ограничава възможността за задържане на способни специалисти в научните и развойните звена на МВР. Това не позволява да се създава адекватен, дори изпреварващ рисковете капацитет. В това отношение системата трябва да създава условия не само за усвояване и работа с модерни средства, но и възможност за непрекъснато развитие.

Този въпрос не би могъл да се реши трайно и защото е логично всяко постигнато увеличение на бюджета (цялото или по-голямата част) най-напред да се насочва в областта на капиталовите разходи, за да се променят възможно най-бързо условията за труд на полицаи. Въпросът няма да се реши дори и при желание за значително оптимизиране на структурите на Министерството на вътрешните работи поради простата причина, че това би могло да стане в продължение на един сравнително дълъг период (4-5 години).

Направените сравнения с тези показатели в полицейските структури на останалите страни – членки на ЕС, показват различия в пъти, и то в наша вреда. За да се излезе от това положение, правителството трябва да положи усилия и да преразпредели по-висок финансов ресурс в полза на Министерството на вътрешните работи. Увеличението на бюджета трябва да се извършва само при наличие на детайлно разработена програма, чиято крайна цел трябва да бъде по-добрата и по-качествена услуга **сигурност** за обществото. На първо място, тя трябва да бъде обвързана с ангажимент за сериозни структурни промени във всички структури и на всички равнища; на второ място, с балансирана инвестиционна програма, и на трето, с комплекс от програми за обучение, които да водят до промяна в разбирането за мястото на полицията в обществото и до промяна на взаимоотношенията полиция – общество.

Веднага възниква въпросът за ресурса, който да осигури увеличаването на бюджета за вътрешна сигурност. При поставянето на този въпрос министърът на финансите отговаря риторично – кажете коя субсидия да намалим, за да увеличим бюджета на МВР. Естествено е да се дава такъв отговор, когато приоритетите на правителствата не са добре и обосновано подредени, и по-важното – не са обявени публично.

Известно увеличаване може да се постигне за сметка на намаляване на планирания бюджетен излишък. В период на криза това би могло да стане и за сметка на известен бюджетен дефицит, стига да се прецени, че решаването на въпроса за вътрешната сигурност е приоритетен за страната.

Подлежи на дискусия и една друга възможност, която неизвестно защо досега се заобикаля и премълчава. Факт е, че след края на „студената война“, а и поради настъпилите промени в отношенията между центровете на сила и на напрежение в световен мащаб характерът на рисковете за сигурността на страните, в т.ч. и за България, претърпя сериозни промени. Основната характеристика на тези промени е, че в комплекса сигурност на страната значително намаля относителното тегло на външните фактори за сметка на увеличаване на относителното тегло на вътрешните. Казано по друг начин, опасността от външна агресия намаля значително или почти изчезна, като за сметка на това се увеличиха факторите, които могат да влияят върху вътрешната сигурност. Рязко нарасна влиянието на новите рискове – трафика на наркотици, хора и оръжие, появата и еволюцията на киберпрестъпленията във всичките им разновидности. Във вътрешен план еволюция претърпя и уличната престъпност. Налице е организирана престъпност, нараснаха фалшификацията на парични знаци и ценни книжа, контрабандата, икономическата и финансовата престъпност. Процесите на глобализацията и дори членството на страната ни в ЕС и силното либерализиране на режима за свободно движение създадоха допълнителни рискове. Отговорността за справяне с тези нови предизвикателства пада главно върху структурите на МВР, без те да получат възможност да вземат адекватни мерки за противодействие.

За съжаление, когато се дискутират въпросите за сигурността, дори и на равнище министерства и парламент, все още това понятие се свързва основно и единствено с армията. Създава се впечатление, че международният авторитет на страната ни е много по-силно зависим от състоянието на армията, отколкото от състоянието на полицията. Развитието на нещата в периода преди и особено след приемането на България в ЕС показва, че особено внимание се обръща на състоянието на **правосъдието и вътрешния ред, области, в които търпим сериозна критика.**

Естествено армията има своето важно място в системата на националната сигурност, но обстановката налага на този въпрос да се погледне по нов начин и да се възстанови балансът между двете структури – армия и полиция.

За състоянието на МВР започва да се говори само когато се случи произшествие, чийто характер предизвика широк обществен отзвук. Тогава на всички възможни равнища се изсипват критики, констатации и препоръки. Наказват се няколко души, дават се обещания, но до задълбочен анализ и до истински държавнически решения не се стига.

Говори се, че организираната престъпност разполага с по-съвършена техника от органите на МВР. Разбира се, че това е така, като се има предвид какъв финансов ресурс може да бъде заделен за тази цел. За съжаление не са предприети адекватни мерки за промяна на статуквото.

Логично е при това положение да се помисли за пренасочване на част от ресурса за сигурност от сферата на отбраната към сферата на вътрешната сигурност, което може да бъде един от източниците за увеличаване на бюджета на МВР. Възможно е дори да не се извършва пренасочване на средства, а да се предвиди изпреварващ ръст на субсидията за нуждите на вътрешната сигурност. Целта на настоящото изследване не е да предлага конкретни цифри за пренасочване на финансов ресурс от един бюджет към друг, но във всеки случай този въпрос се нуждае от сериозно обсъждане. Тук естествено не става въпрос за механично наливане на пари. Увеличаването на бюджета на Министерството на вътрешните работи и на полицията трябва да става поетапно и само срещу ясна, обоснована програма за реформа във всички области и срещу постигнати резултати. Предоставянето на адекватен финансов ресурс на Министерството на вътрешните работи е свързано пряко и косвено с изкореняването на практиката на „спонсорство“ на полицейските служби от външни благожелатели. Това ще освободи служителите от чувството на зависимост и ще им даде повече морална сила в борбата с престъпността и корупцията.

1.3. ПРОГРАМА „ПОЛИЦИЯТА В БЛИЗОСТ ДО ОБЩЕСТВОТО“ – ДРУГОТО ИМЕ НА ПРЕВЕНЦИЯТА

Една от важните цели на реформата в МВР е да се постигне **промяна в отношенията между полицията и обществото**. Полицията трябва да отчита специфичните проблеми и потребности на всички обществени групи, включително социално уязвимите като непълнолетни, малцинства и жертви на престъпления. Това ще доведе до реално повишаване както на нейния авторитет, така и на качеството на живот на гражданите.

Моделът „Полицията в близост до обществото“ работи с успех в много страни – членки на ЕС. Той е наложен от обществената необходимост за обединяване на усилията срещу престъпността. Чрез него може да се постигне възстановяване на прекъснатата връзка между обществото и полицейските органи и създаване на чувство за лична сигурност у гражданите. Тук борбата се води с причините за престъпността, а не с последствията от нея.

Основната характеристика на този модел е, че полицията се стреми да установи открито, ефективно и полезно партньорство с обществото, като изпълнява задачите си по осигуряване на обществен ред

и противодействие на престъпността в условията на прозрачност, отчетност и при зачитане правата и достойнството на хората. Важен момент при установяване на партньорството е повишаване на общественото доверие и подкрепата на гражданите за полицията, която изпълнява функциите си надеждно и качествено. Полицейският служител извършва дейността си в непрекъснат контакт с местната общественост при условия на съпричастност и взаимно подпомагане от страна на гражданите.

Преминаването към този модел на работа в страните – членки на ЕС, започна в края на 90-те години на миналия век и протича с различен успех, обуславян от специфичните условия на отделните страни, от поставените цели и от волята за тяхното постигане.

Работата по модела „Полицията в близост до обществото“ в България започна през 2002 г. със Стратегия за реформиране на дейността на полицията, утвърдена със заповед на министъра на вътрешните работи от 30.10.2002 г.

Анализът на съществуващите до 2002 г. форми на партньорство с обществеността показва, че те са непригодни в променените условия и не отговарят на очакванията на обществеността. На преден план се извеждаше репресивната функция на полицията, насочена преди всичко към противодействие на тежките престъпления, а нейната социална и превантивна роля бяха значително ограничени. Това наложи промяна в приоритетите на работа. Те трябваше да се насочат към постигане на по-добра ефективност и качество на полицейския труд, утвърждаване на полицията като отговорна държавна институция, отговаряща на потребностите на гражданите и общността от сигурност, ред и спокойствие. Възникна необходимост от установяване на ново партньорство и сътрудничество между полиция и общество, целящо по-широка гражданска ангажираност и съпричастност към полицейската дейност.

В този контекст в началото на 2003 г. започна да се изпълнява Стратегията за работа на полицията в близост до обществото. Нейната основна цел беше да се подобри качеството на полицейските услуги за населението и да се доближи полицията до гражданите с оглед засилване на тяхното чувство за сигурност и обединяване на усилията за намаляване на престъпността. Стратегията беше разработена за тригодишен период.

През 2003 г. бяха извършени проучване на обществените потребности, обучение на полицейски служители и популяризиране на модела сред обществеността; бяха установени партньорства и бяха усъвършенствани механизмите за отчетност и обратна връзка на полицията с обществеността. През 2004 г. бяха разработени конкретни програми за превенция на престъпността, съобразени с обществените очаквания и специфичните потребности на всички обществени групи.

През 2005 г. започна популяризирането на ефективните практики от преходните години и интегрирането им в единен модел „Полиция в близост до обществото“

За оценка на резултатите от тригодишното прилагане на стратегията бяха проведени редица проучвания, насочени към нейните различни аспекти. В положителен аспект беше отчетено, че въвеждането на модела „Полиция в близост до обществото“ е предоставило възможност за промяна в социалния образ на полицията, т.е. за превръщането ѝ от орган за репресия в орган за защита. Това също е подходящ отговор на утвърждаващата се в обществеността идея за засилване на превантивната дейност на полицията, за превръщането ѝ в институция, еднакво приета от цялата общественост като необходим и безпристрастен инструмент за разрешаване на конфликти.

„Същевременно наред с положителните практики бяха констатирани някои трудности, между които първоначален вътрешен негативизъм, липса на адекватна законова и подзаконова нормативна база по отношение на човешките ресурси и развитието на кариерата, непълно финансово обезпечаване, недостатъчно популяризиране и неравномерно реализиране на стратегията.“

Цитираният текст е взет от документа „Стратегически модел за развитие на интегрирания модел „Полицията в близост до обществото 2006 – 2010 г.“, в който отново се формулират целите, методите на работа, принципите, приоритетите и очакваните резултати от реализиране на стратегията (Стратегията е публикувана в приложението към настоящата разработка.).

Основната причина за липсата на резултати независимо от много добре разработените стратегии и планове според нас се корени във факта, че новата стратегия, наречена „Полиция в близост до обществото“ през всичките тези години не се е превърнала в приоритет и програма на ръководството на държавата и на Министерството на вътрешните работи и поради това в нито един момент не е била ресурсно осигурена.

От 2002 г. до днес стратегията само се е наричала така, но тя е имала характер на тясноведомствен проект, целящ постигане на ограничени цели с усилията на дирекцията, отговаряща за дейността на охранителната полиция. За изпълнението ѝ са използвани ресурсите на няколко проекта, които, от една страна, по принцип имат експериментален характер, невинаги темата им е конкретно свързана с проблема, имат ограничен ресурс и най-важното – резултатите им не са задължителни за прилагане и най-често след приключването им се забравят. Както показва досегашната практика, никой не може да гарантира, че положителните резултати от изпълнен проект ще имат трайно приложение в практиката. Основната причина за това не е нежеланието да се развият постигнатите резултати, а необходимостта да се вложи финансов ресурс, който никъде не е планиран.

Следователно преминаването към този модел на работа на част от полицията – тази, която има най-непосредствен, ежедневен допир с гражданите, трябва да бъде облечено в съответната нормативна база и естествено – ресурсно осигурено.

Необходимо е ясно да се формулират целите, като внимателно се огледат всички детайли, свързани с прилагането на модела – от набирането и обучението, до заплащането, материално-техническото осигуряване, мотивацията и ясните условия за кариерно развитие на кадровия състав.

Няколко практически стъпки, не особено скъпи и сложни, но поддържани добре и периодично обновявани, могат да дадат много добри резултати. Например:

- повишаване на доверието на гражданите в полицията чрез постоянен диалог. Това е елемент, който трябва да се има предвид; рязко подобряване на условията за достъп на гражданите до полицията; създаване във всяко РПУ на център за прием на граждани с непрекъснат достъп. Това трябва да бъде място за приемане на жалби, за даване на съвети и консултации. Тези центрове трябва да респектират и да вдъхват доверие и уважение. В този смисъл очевидно ще бъде необходимо да се направи дългосрочен план за обновяване на всички РПУ и за оборудване в тях на такива центрове;
- създаване на други възможности за достъп на гражданите до полицейската услуга – електронна поща, интернет сайтове на РПУ. Възможно е сайтът на полицията да бъде съвместен със сайта на общината (главно за населените места, в които има едно РПУ за цялата община или за няколко общини). Когато РПУ покрива няколко общини, сайтът му да се съвместява със сайта на общината, на чиято територия се намира сградата;
- за големите градове, където съществуват повече от едно РПУ, ще бъде целесъобразно да се създадат няколко сайта на РПУ с възможност за комуникация;
- съвместяването на сайтовете на полицията със сайтовете на общините е логично и защото една от основните характеристики на „полицията в близост“ е тясната координация и работа с кмета и общинските власти, съобразявайки се с обстановката в различните общини. В плановете за действие на полицията се формулират нейните приоритети и областите, на които се обръща особено внимание. **Приоритетите** могат да бъдат например кражби и кражби с взлом от жилища; кражби на и от автомобили; разпространение на наркотици; контрол на Правилника за движение по улиците и пътищата. **Особено внимание** трябва да се обърне на: превенция на територията около училища и учебни заведения; опазване на околната среда (неконтролирано изхвърляне на отпадъци).

Необходимо е да се отдели подобаващо внимание и на един друг въпрос – съотношението на реформата в полицията и еволюцията на отношението на гражданите към собствените им задължения. Вярно е, че може да бъдат назначени, обучени и мотивирани отлични полицаи, но какъв ще бъде резултатът от техните усилия, когато личната свобода се схваща като свободия и не се изпълняват елементарни изисквания на съжителството. Затова при прилагането на този модел е необходимо органите на реда да се опират на местната власт и на възможно по-голям брой организации от об-

ществения и неправителствения сектор, както и на организации на гражданите.

Ако се проследят новините от Министерството на вътрешните работи през последната една година, може да се отбележи, че макар и бавно и не в желания обем, се правят стъпки за намаляване на бюрокрацията, за улесняване на процеса при получаване на услуги, свързани с взаимоотношенията граждани – МВР.

Първият пример е обновената през март 2008 г. интернет страница на Главна дирекция „Пожарна безопасност и спасяване“. Освен другата полезна информация са посочени и 11-те административни услуги, които дирекцията предоставя на гражданите, както и пътищата за тяхното получаване. Очевидно системата в министерството, а може би и някои други съображения не са позволили тези процедури да се извършват изцяло по интернет. По-голямата част от действията на получателите на услугата отново са свързани с посещение на дирекцията, с писане и подаване на искания и с губене на време. Възможно е да има административна услуга, която поради съображения за сигурност да изисква лично присъствие, но това би могло да се сведе до минимум. Все пак Министерството на вътрешните работи е оператор с лични данни и редица процеси могат да се съкратят и опростят.

Подобно е положението при получаване на услугата регистрация на автомобил и последващото му деклариране в общината. И на двете места се представят едни и същи документи, пишат се почти едни и същи молби с тази разлика, че в общината писането става на ръка. Този въпрос засяга повече дейността на данъчните служби на общините, но и тук не може да се забележи дори и намерение за решаване на въпроса по електронен път и спестяване на време както на служителите, така и на гражданите.

В началото на юли тази година беше съобщено, че в министерството започва работа по проект за въвеждане на централизирана автоматизирана информационна система за документооборота с цел ускоряване и облекчаване на информационния поток

Проектът е съставна част от програмата на министерството за въвеждане на модерни технологии и е насочен към създаването на условия за развитие на модерно обслужване от страна на администрацията за гражданите и бизнеса. С неговото изпълнение ще се развие базата за предоставяне на електронни услуги от страна на министерството и ще се гарантират прозрачност и ефективност на административната дейност в МВР. Предвижда се разширяване на обхвата на предлаганите онлайн административни услуги, като в края на 2010 г. броят им ще достигне 19.

Гражданите вече не се впечатляват от обещания за прозрачност и оперативност, те искат да почувстват на практика, че българската полиция става по-оперативна и приближава дейността си към тях.

Когато говорим за използване на добрите практики в областта на работата на полицията, можем да се обърнем към опита на европейските страни, които са изминали пътя, по който ние сега поемаме, а получените резултати показват правилността на направения избор. Такъв пример е извършената реформа на сектора за вътрешна сигурност в Кралство Белгия.

КРАЛСТВО БЕЛГИЯ

Кратка справка

Територията на страната е 31 000 кв. км, а населението – 10,5 млн. души (около 10% емигранти). През 2001 г. са приети редица закони за реформа на държавната (федералната) администрация. В резултат на това в началото на 2002 г. Министерството на вътрешните работи е трансформирано във ФЕДЕРАЛНА ОБЩЕСТВЕНА СЛУЖБА „ВЪТРЕШНИ РАБОТИ“, която се състои от три компонента: Кабинет на министъра и управление на Федералната служба, Федерална полиция и Местна полиция.

Кабинетът на министъра и управлението на Федералната служба (<http://www.ibz.be/news/fr/default.shtml>) отговарят за прилагането на институционалните правила в съответствие с федералния характер на устройството на държавата, а също за регистрацията и идентификацията на физическите лица, за политиката по отношение на чужденците, за гражданската и противопожарната защита и за управлението на кризи.

През 2007 г. в тази структура са били заети 4954 души и е разполагала с бюджет от 507 млн. евро.

Важна особеност в дейността на службата е системата за контрол.

На правителствено и парламентарно равнище е създаден т.нар. „Комитет Р“ със задача да наблюдава работата на ръководните органи и да предлага промени в системата за управление и в законодателството. Комитетът е надведомствен орган и представя периодично своите доклади на парламента и на правителството.

Административният контрол на дейността на полицията се осъществява от Генерален инспекторат. Той е част от изпълнителната власт, подчинен е едновременно на министрите на вътрешните работи и правосъдието и функционира в интерес на двете министерства.

По този начин се осигурява обективен надведомствен контрол.

Втората съставна част – изпълнителската структура, е **Федералната полиция** (http://www.polfed-fedpol.be/home_fr.php). Това е частта от полицията, имаща правомощия на цялата територия на

страната. Състои се от **Главен комисариат** и три генерални дирекции – **Генерална дирекция на административната полиция**, **Генерална дирекция на криминалната полиция** и **Генерална дирекция за снабдяване и управление**, както и териториални подразделения.

Разполага общо с личен състав 12 790 души и бюджет 930 300 000 евро.

Главният комисариат има на подчинение различни структури и ръководи събирането, обработването и предоставянето на оперативна информация, провеждането на специални операции, международното полицейско сътрудничество, връзки с обществеността, пресцентър, протокол, както и връзки с местната полиция.

Генералната дирекция на административната полиция ръководи охраната на ВИП лица (в т.ч. кралското семейство), пътната полиция, транспортната полиция, граничната полиция и въздушната поддръжка. Оказва съдействие на местната полиция.

Генералната дирекция на криминалната полиция ръководи съдебната полиция, борбата с престъпността в ICT (Information and Communication Technology), издирва изчезнали лица и води борбата с корупцията. Една от най-важните задачи е изучаването и разучаването на новите видове високотехнологични престъпления.

Генералната дирекция за снабдяване и управление ръководи кадровата политика и обучението, отговаря за финансите, инфраструктурата, снабдяването, свръзките и медицинското обслужване.

Третата съставна част – **Местната полиция** (http://195.95.2.80/portal/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1&lang=fr-FR), включва 11 провинциални дирекции със 196 полицейски управления. Численост – около 39 000 души. Бюджет – една част е субсидия от федералния бюджет, частта за издръжка на дейността – 627 007 000 евро. Бюджетът за заплати и капиталови разходи е включен в бюджета на провинциите.

Философията на Местната полиция е:

Глобална и интегрирана сигурност, изградена на базата на максимална прозрачност и концентриране на полицейската дейност върху определена територия, което позволява да се оптимизира връзката полиция – население. Възстановяване на доверието на гражданите в полицията и подобряване на обективната и субективната сигурност в кварталите.

Характерна особеност в организацията на местната полиция в Белгия е, че няма нормативен документ, който да определя единна структура на полицейските управления. Но за да се гарантира

минимум услуги на населението, със закон са определени шест функции, които местната полиция трябва да изпълнява:

- работа в жилищните квартали;
- прием на гражданите;
- интервенция;
- оказване на помощ на жертвите на престъпления;
- разследване (локално);
- поддържане на обществения ред.

Работата в жилищните квартали се заключава в усъвършенстване на работата в близост и на прозрачността. Търсеното доближаване до гражданите не се състои само в патрулиране, а преди всичко в диалог, в обмен на идеи, на напомняне на нормите и на лични контакти. Полицейската дейност е прозрачна, достъпна и организирана по начин, който е съобразен с местните особености и броя на населението.

Обществеността участва в контрола на местната полиция чрез два органа – Колегиум на полицията (на ниво кметове и полицейски началници) и Съвет на полицията (на ниво представители на полицията и граждани от територията на даденото РПУ).

1.4. ПРОЕКТЪТ „СТРАТЕГИИ ЗА ЕФЕКТИВНИ ПОЛИЦЕЙСКИ ПРОВЕРКИ И ОБИСКИ”

Полицейските проверки са един от основните инструменти, които полицията използва, в противодействието и превенцията на престъпността. Това е дейността, при която полицията най-често влиза в контакт с гражданите. От правилното или неправилното използване на този важен за полицията инструмент зависят не само ефективността на полицейската работа, но и ефектът върху взаимоотношенията между полицията и гражданите.

Многобройните наблюдения и анализи на теорията и практиката на извършване на полицейските проверки дават основание да се направят няколко извода.

Първо, **полицейските проверки не се използват достатъчно ефективно** като инструмент за предотвратяване на престъпността:

- макар че полицаите са тактически подготвени за провеждане на проверки, **липсват подготовка и методология** за това, как да се вземе решение кой да бъде спрян за проверка. Разчита се пре-

димно на „полицейския инстинкт“ или „нюх“, за да се определи кое лице е подозрително;

- въпреки че се събират данни за проведените полицейски проверки, водената статистика не се подлага на по-нататъшен анализ, който да повиши **ефективността** на този тип дейност.

Второ, в резултат на липсата на ясни критерии и правила за провеждане на полицейски проверки се стига до няколко **отрицателни ефекта:**

- проверяват се **непропорционално по отношение на общия брой проверки** по-голям брой представители на етническите общности. Тук не се спираме на нарушаването на Закона за защита срещу дискриминацията, Конституцията и редица международни правни норми;
- при извършване на проверки в някои случаи полицията се държи непрофесионално, като използва обиди, заплахи и физическо насилие;
- извършват се изключително голям брой проверки – годишно около 6 – 6,5 милиона (от тях 70 – 75% са проверки на автомобили), а броят на регистрираните престъпления е от порядъка на 110 – 120 хиляди (20 – 22 хиляди свързани с престъпления по транспорта и посегателства на МПС).

Налице е огромна диспропорция между разхода на сили и средства за извършване на тези проверки и крайния резултат – наказване на нарушителите и престъпниците.

Така наложеният стил и метод на работа влиза във все по-сериозно противоречие с изискването за повече прозрачност в работата на полицията, за доближаването ѝ до обществото и за трансформирането ѝ от репресивен в орган, предоставящ обществена услуга. Целесъобразно би било да се набележи и проведе комплекс от мерки, който не изисква нито особени усилия и време, нито значителен финансов ресурс с цел постигане на следните резултати:

- **Публична отчетност за направените проверки.** В момента патрулиращите полицаи са длъжни да докладват за всяка извършена проверка, но това тяхно задължение фигурира единствено във вътрешни инструкции. Информацията за начина, по който трябва да се извършват проверки, не е публична. Ако тя стане публична, гражданите биха могли да се защитят от неправомерни проверки. По тази причина подобна разпоредба трябва изрично да бъде разписана в Закона за МВР.
- **Документиране на проверките.** В момента полицейските служители са длъжни да документират единствено случаите на личен обиск, претърсване на личните вещи и обиск на МПС, но не и проверките на личните документи. **Документирането на проверката на личните документи** би представлявало адекватна защита срещу злоупотребата с тези правомощия. Данните от подобни актове биха могли да послужат за оценка на работата на всеки отделен служител на полицията. Дори това да не се прави посто-

янно, може да се въведе като периодично прилаган инструмент за оценка на работата на полицията.

- **Разработване на нова или усъвършенстване на сегашната процедура за подаване на оплаквания** в случай на неправомерни проверки или нарушаване на правата на гражданите по време на проверки.
- **Използване на обществено-консултативни форуми.** Местното население би трябвало да има право на глас, що се отнася до приоритетите на полицейската дейност по места и до избора на адекватни и справедливи мерки за борба срещу престъпността. Полицейските проверки би трябвало да бъдат част от този диалог и обект на дискусия в Комисиите за обществен ред и сигурност.
- **Разработване на система за наблюдение на ефективността на проверките.** Полицията има капацитет да събира информация за извършените проверки, **но съществува необходимост от система за техния детайлен анализ.** Чрез получената информация трябва да могат да се наблюдават следните показатели: 1) броят на ежедневните проверки, извършени от всеки отделен служител; 2) демографските данни за проверените лица – възраст, пол, етническа принадлежност; 3) районите на извършване на проверките; 4) равнището на ефективност – в какъв процент от случаите полицейският служител **е имал добре обоснована причина да направи проверка** и колко от проверките са били последвани от други законови мерки; 5) основания за проверката. Информация с подобно съдържание ще бъде от голяма полза при оценката на работата на полицейските служители.
- **Събиране на данни за етническата принадлежност.** В момента не съществува изискване да се записват данни за етническия произход на проверяваните или задържаните от полицията лица. Подобно изискване обаче би спомогнало за контрола на полицейската дейност по отношение на равноправното третиране на всички граждани. Директивата на ЕС за расите позволява използването на статистически данни при необходимост от доказване на непряка дискриминация. Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността (ЕКРН) също поощрява събирането на етнически данни с цел изработване на по-адекватна оценка на положението на етническите малцинства.
- **Въвеждане на недвусмислени правила** по отношение на проверките, разработване на специален наръчник или преработване на Инструкцията за патрулно-постовата дейност на МВР. Проверките трябва да се подчиняват на няколко строги, официално регламентирани правила, според които полицейският служител винаги: 1) се представя, 2) дава обяснение за причината за проверката и 3) се отнася с необходимото уважение към всеки гражданин. Други изисквания, които могат да се въведат, са информиране на гражданите относно: 1) техните права и 2) процедурата за подаване на жалба.
- **Разработване на програми за специализирано обучение на полицейски служители за правилата и поведението при извършване на проверки.**

Сериозен проблем при полицейските проверки се оказва липсата на механизъм, който да измерва тяхната ефективност. Това е част от общия проблем на държавната администрация, включително и МВР, където все още няма системи за оценка за ефективността. Тъй като публичните данни за ефективността на правоприлагащите органи са изключително оскъдни, а информацията за управлението на ресурсите и финансирането на полицейските акции като правило е „класифицирана“, обществен дебат по темата все още не се е състоял.

Изучаването на опита на полицейските служби от страните – членки на ЕС, показва, че като правило повечето от тях са се сблъскали със същите по характер проблеми. Това се отнася и за прилагането на полицейски филтри, и за прилагането на етнически профили, и за неефективните системи за контрол на дейността. За разлика от нашата страна обаче, работата по отстраняването на тези слабости и за трансформиране на полицията в обществен орган е започнала в края на 90-те години на миналия век.

По какъв начин могат да се решат много голяма част от посочените проблеми показаха резултатите от проведения през 2007 и 2008 г. в три РПУ пилотен проект с наименование „Стратегии за ефективни полицейски проверки и обиски“ (STEPSS).

Проектът имаше за цел главно да набележи и да провери практическото действие на мерки, които да подобрят взаимоотношенията между полицията и малцинствените общности. Но характерът на извършваните дейности по осъществяване, отчитане и оценка на проверките е приложим по принцип за цялостната дейност на полицията независимо от по-тесните цели, поставени от проекта. Един от начините за тяхното постигане е чрез въвеждането на система за по-голяма отчетност и ефективност при използването на полицейските правомощия за извършване на проверки, включително и проверки за установяване на самоличността, както и при обиск на граждани, като се елиминира субективният фактор и се създаде възможност за максимална прозрачност и провеждане на граждански мониторинг.

Целите на проекта бяха постигнати чрез:

- Подобряване на подготовката (тактическа и правна) на полицейските служители за извършване на полицейски проверки и обиски.
- Създаване на система за мониторинг на проверките, която подобрява възможностите за управление на полицейските служители и за отчет и контрол.
- Увеличаване на възможностите на общността за диалог с полицията и на възможността да допринесе за определяне на приоритетите на полицейската работа на местно равнище.
- Изработване на модели за полицейски проверки, които могат да се разпространят в други части на страната.

Първата цел беше постигната чрез организиране и провеждане на четири типа обучение и обучителни семинари с цел да се запознаят

служители на МВР и представители на общността със:

- чуждия опит;
- целите на подготовяния в България проект;
- начините на извършване на проверки и използване на новия тип формуляри за отразяване на спиранията и проверките;
- софтуера за електронна обработка на формулярите и неговите възможности;
- формиране на групи (комисии) за наблюдение изпълнението на замисъла на проекта и тяхното обучение.

За постигане на втората цел беше извършена значителна дейност по:

- изработване на нов тип протоколи (Приложение 1), които целят да заместят съществуващи отчетни документи за проверки, като в допълнение се следи за причините за проверки и етническата принадлежност на проверените; изработване на инструкция за работа с протоколите;
- изучаване на протоколите и на инструкцията за тяхното използване; изработване на софтуерен продукт за обработка и анализ на протоколите от проверките; изработване на инструкция за ползване на софтуера; изучаване на инструкцията за ползване на софтуера и провеждане на практическо обучение.

Третата цел беше постигната чрез създаване на групи за контакт между представителите на полицията и обществеността, тяхното обучение и широкото информиране за изпълнението на проекта, неговите цели и методи.

Първият основен елемент на проекта, който е приложим напълно в работата на полицията и се вписва във философията на понятието „полиция в близост“, е начинът за отразяване, отчитане и обработване на резултатите от извършваните проверки – всички видове проверки, които се практикуват от полицията в България – проверки на лица, на автомобили и на обекти, както и действия на полицията по сигнал. Въвежда се единен протокол за отразяване на резултатите от проверката. Втори екземпляр от него (автентичен с оригинала) се предоставя на проверяваното лице. Вторият екземпляр служи при подаване на жалба от проверяваното лице при съмнения за неправомерни действия на полицията.

След преглед от прекия началник данните от протокола за проверка се въвеждат в база данни и могат да се съхраняват за неопределен срок. Софтуерът на базата данни не разрешава манипулиране на веднъж въведените данни и дава възможност за извеждане на различни профили и справки, които позволяват както количествена и качествена оценка на констатираните нарушения, така и на качеството на работа на всички полицейски структури, до отделен полицейски включително, за различни периоди (ден, седмица, месец, година). Получената максимално обективна информация значително разширява възможностите за формулиране на правилни изводи и за вземане на необходимите решения.

Вторият съществен елемент на проекта е изискването за широка информираност на обществото и даване гласност на новите методи за работа. За целта се създават инициативни контактни групи, които извършват граждански контрол и осъществяват връзката между полицията и гражданите.

Третият елемент е прозрачността – публикуване на подходящо място (в интернет на специален сайт) на резултатите от мониторинга и от гражданското наблюдение. По този начин се натрупва база данни и се проследяват тенденциите.

Прилагането на тази система дава големи предимства и на двете страни – на полицията и на гражданите. На полицията – началниците от всички степени могат да получават обективна информация за работата на своите подчинени; натрупаната база данни дава възможност за формулиране на изводи и вземане на решения за подобряване на работата. На гражданите – повишаването на прозрачността и намаляването на безпричинните проверки повишават доверието в полицията.

2. РЕФОРМА НА ОПЕРАТИВНО-ИЗДИРВАТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ (ОИД)

През последните години ОИД се е превърнала в една тежка, бюрократична система за създаване на обществено ненужни документи, които единствено захранват винаги оптимистичната полицейска статистика и с която оперативните работници (и техните началници) самоцелно се отчитат за свършената от тях работа.

2.1. НОВ МОДЕЛ НА ПОЛИЦЕЙСКО РАЗУЗНАВАНЕ

Очевидна е необходимостта от *нов модел на полицейско разузнаване*, тъй като действащата организация на ОИД не дава реални резултати. Крайно несериозно е борбата с престъпността да се води само с показни акции от типа на „Комар“, „Респект“ или периодичните призовавания на предполагаемите босове на организираната престъпност в административните сгради на МВР и ДАНС.

Качеството на най-трудните разследвания е правопрпорционално на качествата на използваните информатори и на подадената от тях информация. Това налага висока степен на професионализъм при използването на този полицейски метод, съчетан с висок морал от страна на служителите, които го прилагат.

Използването на информатори е общоприета практика, но нормативната база в страните – членки на ЕС, е различна. В някои от тях тази дейност е регламентирана законово, а в други са приети само известни насоки. За полицията у нас тя се регламентира в глава единадесета на ЗМВР със заглавие „Оперативно-издирвателна дейност“. В чл. 140, ал. 2 е записано, че ОИД се осъществява и от граждани, приели доброволно сътрудничество с органите на МВР при изпълнение на функциите им. По-нататък в чл. 143 е записано, че това сътрудничество се урежда с инструкция на министъра на вътрешните работи. Очевидно у нас поради деликатността на проблема и с цел неразгласяване на специфични способности тази дейност е организирана изцяло въз основа на секретни подзаконовни нормативни актове. Това може да се приеме за правилен подход, но е неприемливо, че обществото ни плаща скъпо за поддържането на неефективни структури.

Въпреки различните уребди в отделните страни на ЕС съществуват общовалидни правила, с които всяка страна членка би трябвало да се съобразява. Налице е остра необходимост българската полиция да възприеме тези правила, което ще доведе до повишаване на нейната ефективност и до създаване на повече гаранции за защита на правата и законните интереси на гражданите.

По примера на нашите западни партньори привличането на информатори⁹ трябва да става само в конкретни случаи, ако обстановката налага това. С тази дейност следва да се занимават единствено ограничен кръг служители, които не изпълняват никакви други полицейски функции освен описаната. Това би освободило значителен щатен ресурс от съществуващите в момента оперативни звена, който може да бъде пренасочен за разследване на престъпленията.

Практиката у нас показва, че в момента с привличане и ръководене на информатори се занимават широк кръг полицейски служители, при това с различна квалификация и опит. Това профанизира дейността, бюрократизира я и не води до реални резултати. Същевременно същите тези служители на районен и линеен принцип отговарят за регистрирането и разкриването на всички извършени престъпления. От друга страна, съгласно разпоредбите на НПК те нямат право да разследват престъпленията, за чието разкриване са отговорни. Това довежда до **организационен и професионален абсурд.**

Тезата, че с информатори трябва да работят ограничен кръг висококвалифицирани служители, е правилна, защото информаторите много често са лица с криминални нагласи и прояви. В противен случай те няма да имат достъп до други престъпници и с информацията, която подават за тях, да бъдат полезни за правораздавателните органи. Това поражда редица рискове като: опити за заблуда на полицията, извличане на неправомерни изгоди срещу предадена информация, опити за привличане на полицаи към прикриване на престъпления и към участие в такива и пр. Очевидно се налагат строг контрол, ясни правила и висок морал.

Същевременно самите информатори са подложени на изключителен риск с оглед опасността от разкриването им от престъпниците, срещу които работят. Това налага висок полицейски професионализъм, който може да се постигне само чрез тясна специализация и откъсване от други функции – участие в общи полицейски акции, охранителни мероприятия и т.н. По този начин взаимоотношенията между информатор и полицаи ще се изграждат като партньорство на чисто професионална основа.

⁹ В теорията и в практиката съществуват различни наименования, с които се означават лицата, привличани от полицията към негласно (секретно) сътрудничество – например агент, доверено лице, информатор, секретен сътрудник, негласен сътрудник и пр. В настоящото изложение се използва обобщеното понятие **информатор**. В този смисъл информаторът не е служител под прикритие. Той обикновено е лице от престъпните среди или стоящо близо до тях, което му дава възможност да предоставя на полицията предварителна негласна информация относно: вече извършени, извършващи се в момента или подготвящи се престъпления.

2.2. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ И ПРАВИЛА

Основните принципи и правила, които трябва да се спазват при работа с информаторите съгласно стандартите на ЕВРОПОЛ, се свеждат до следното:

- информаторите са ресурс, който трябва да се използва единствено и само в полза на правораздаването;
- служителите, работещи с информатори, нямат право да ги подтикват към извършването на престъпления;
- информаторите трябва да бъдат под непрекъснат контрол, като за работата си в полза на правораздаването следва да получават адекватни инструкции;
- всички служители, работещи с информатори, и техните началници трябва да преминат през специализирано обучение за усвояване на съответните стандарти;
- служителите, които приемат информацията, нямат право да извършват разследване по конкретния случай;
- непрекъснатата оценка на риска и изготвяне на план за неговото управление при всеки конкретен случай, при който се използва информатор;
- за работата си в полза на правораздаването информаторите трябва да получават възнаграждение.

Въпросът с възнаграждението на информаторите е дискуссионен и е необходимо да се направят няколко допълнителни пояснения. Всеизвестно е, че в момента не съществува ясна система за материално стимулиране на информаторите. В бюджета на МВР предвидените за това средства са по-скоро символични, което води до следните отрицателни последици:

- липса на интерес за сътрудничество от страна на потенциални информатори;
- отнемане на възможността служителите да оказват подкрепа на информаторите за извършената работа. Това създава условия да се търсят други нерегламентирани средства за стимулиране, които да не бъдат в интерес на правораздавателната функция;
- възможно е служителите да поемат нереални обещания за изпълнение на определени действия или даване на материални стимули срещу предаване на информация. Неизпълнението на обещанията води до намаляване на доверието.

3. НОВ ОРГАНИЗАЦИОНЕН МОДЕЛ НА ДОСЪДЕБНОТО НАКАЗАТЕЛНО ПРОИЗВОДСТВО

3.1. ПРАВНА РАМКА НА МОДЕЛА 2000 – 2006 Г.

За целите на настоящото изследване не е необходим всеобхватен ретроспективен преглед на организацията на досъдебната наказателно-процесуална фаза по наказателни дела във всичките ѝ аспекти: организационен, нормативен и т.н. Все пак е необходимо да се отбележи, че в исторически аспект дознанието възниква и се утвърждава като важна част от държавната политика по разследване на престъпления.

Дознанието (като форма на разследване) е било познато и относително широко застъпено при действието на *Закона за углавното съдопроизводство от 1897 г.*¹⁰ Тогава основна форма на разследване е било **предварителното следствие**, провеждано от **съдебен следовател**. Той е съдебно лице и се счита за член на съответния окръжен съд, приравнен по ценз и заплата с подпредседателя на този съд. Към извършване на предварително следствие съдебният следовател пристъпва само при наличие на законен повод и достатъчно основание, „всяко свое действие облича в определена от закона форма и при изпълнението на длъжността си се ръководи от принципа на законност, като се отнася еднакво безпристрастно към интересите на обвинението и защитата (чл. 89 от ЗУС)“¹¹.

Дознанието има за задача да открие наличието на признаци на извършено престъпление и с това да определи дали има основание за започване на предварително следствие. То е вид несъдебно изследване. За разлика от следствието дознанието се извършва от полицията под наблюдението на прокурора и под неговото неограничено влияние, докато следствието се извършва от съдебния следовател отново под наблюдението на прокурора, но без такова неограничено влияние. Класически **орган на дознанието е полицията** чрез чиновите на общата полиция, но дознателски функции са имали и селските кметове, техните помощници, органите на фиска и др. Дознанието е дейност на несъдебни органи, а редът, по който се извършва то, не е точно определен от закона. Органите на полицията действат свободно според обстоятелствата и са длъжни да спазват в своята дейност определен ред само когато законът предписва съобразяване с правилата на предварителното следствие. В това отношение органите на полицията са подчинени на прокурора и в по-различна степен – на съдебния следовател. На дознанието изрично е забранено привличането на предполагаемия извършител в качеството на „обвиняем“.

¹⁰ ЗУС (1897 г.) намира приложение до 1952 г. (съпроводено с периодични промени), като в началото на XX в. законът е преименуван на Закон за наказателното съдопроизводство.

¹¹ Велчев. С. П., *Ръководство по углавния процес, том II, С., 1924, с. 178.*

В исторически аспект дознанието във функционален и институционален план претърпява различни промени.

След началото на демократичните реформи от най-ново време и след приемането на новата Конституция (1991 г.) в края на 1993 г. **органи на дознанието стават помощник-следователите** от Националната следствена служба, но следователите продължават да провеждат предварително следствие като основна форма на разследване.

Предсъдебната наказателно-процесуална фаза бе още по-сериозно реформирана с промените в НПК в сила от първи януари 2000 г. Тази реформа – не само в частта ѝ за досъдебното производство – по интензивност на промените се „родее“ с нов НПК¹². В това отношение показателен е примерът с новия НПК (в сила от април 2006 г.), чиито „нововъведения“ едва ли съдържателно са по-мощни от измененията в стария НПК от началото на 2000 г. Достатъчен е примерът с въвеждането на съдебен контрол върху онези процесуални действия по време на разследването, които интервенират в защитената сфера на права и свободи, закриляни от Конституцията и Европейската конвенция за правата на човека (в сила за България от 1992 г.).

Основен елемент на промените от 2000 г. е **въвеждането на досъдебно полицейско производство** (дознание и бързо производство) като форма за разследване по преобладаващата част от престъпните състави в Особената част на Наказателния кодекс. Именно тогава – в началото на 2000 г., МВР пое отговорния ангажимент да разследва престъпления по правилата на НПК с всички произтичащи от тази законодателна воля последици. На следователите бяха предоставени за разследване ограничен кръг състави на престъпления от НК (подсъдните като първа инстанция на окръжен съд и някои от другите състави, деянията на непълнолетни, чужденци и др.)¹³.

3.2. ПОЛОЖИТЕЛНИ И ОТРИЦАТЕЛНИ СТРАНИ НА МОДЕЛА 2000 – 2006 Г.

Най-важната последица на нормативната промяна от 2000 г. е свързана с обстоятелството, че полицейските структури трябваше в кратки срокове да се „адаптират“ към новите нормативни условия поради (почти) пълното „отчуждаване“ на МВР от наказателно-процесуалната дейност в продължение на около седем години.

Важно значение в структурно-организационно отношение имаше разпоредбата от променения процесуален закон, по силата на която

¹² Вж. Трендафилова, Ек., *Промените в НПК от 1999 г.: теоретически положения, законодателни решения, тенденции*, С., 2000, 296 с.

¹³ Вж. Вучков, В., *Досъдебното полицейско производство*, С., 1999, 134 с.

дознатели са служителите на МВР, определени със заповед на министъра на вътрешните работи, а за някои от престъпленията – определени митнически служители.

Видно е, че идеята на законодателя бе министърът на вътрешните работи чрез вътрешноведомствени заповеди да определи поименно служителите, които да поемат отговорната дейност да разследват престъпления, спазвайки наказателно-процесуалната форма. По силата на издадени и обновявани периодични заповеди с **дознателски функции бяха натоварени между 10 000 и 14 000 служители на МВР**. Важно е уточнението, че в МВР първоначално не се структурира самостоятелен дознателски апарат, а в ролята на дознатели по наказателни дела участваха служителите от униформения и от оперативния състав, посочени в министерски заповеди. Това бяха предимно лица с висше образование, но и немалък брой лица със средно образование. Някои от бившите помощник-следователи с прекратени трудови договори с Националната следствена служба бяха назначени в МВР (на длъжности в оперативния и униформения състав), за да поемат разследването като дознатели от МВР.

Положителният момент в новия законодателен и организационен подход бе наличието на първоначален импулс българската полиция да се „структурира“ (макар и отчасти) върху постановките на Наказателно-процесуалния кодекс. Отделен е въпросът дали това бе осъзната идея. Във всеки случай посоката бе вярна: МВР следваше да изведе нов вътрешен приоритет в предоставянето на услугата „сигурност“ чрез провеждането на наказателни разследвания и по този начин да даде своя процесуален „принос“ към наказателната политика на държавата, въплъщавана най-вече в издаването на присъди срещу лицата, извършили престъпни деяния. Провеждането на досъдебни производства (разследвания) по правилата на националните наказателно-процесуални закони е основна функция на всички съвременни полиции в сравнителноевропейски план¹⁴.

Завръщането на българската полиция на „полето“ на наказателния процес в началото на 2000 г. не бе лесно: огромен брой (десетки хиляди) залежали преписки от следствието, прехвърлени за проверка и образуване на дела от следователите към дознателите; кратки срокове за първоначално обучение на огромен брой полицейски служители за провеждане на следствени и други процесуални действия; липса на опит; проблеми с обучението (във всичките му аспекти); неадаптирани материални условия (пишещи машини и компютри, бланки, оборудване и пр.) и т.н. Но въпреки всичко постепенно и в резултат на неотслабващи усилия българските полицаи започнаха да прилагат наказателно-процесуалните правила и да провеждат досъдебни наказателни производства с нарастващ успех.

Наред с това обаче възприетият в началото на 2000 г. модел имаше и **отрицателни черти**. Вярно е, че по силата на законовите норми (НПК) МВР бе задължено да провежда досъдебно производство. Но

¹⁴ Вж. Съдебната реформа: Прокуратурата и разследващите органи в контекста на членството в ЕС, Център за изследване на демокрацията, С., 2005, 123 с.

в същото време процесуалният закон не предписваше вътрешноведомствен организационен модел, който да „претвори“ тази важна държавна задача в резултатна практическа дейност. Наказателно-процесуалният кодекс в известен смисъл „предписваше“ на полицията процесуално „поведение“, без да посочва как да изглежда „скелетът“ на ведомствения организъм. Тази задача не се решава от НПК. В същото време МВР се зае да провежда процесуални разследвания, ангажирайки кадровия ресурс на полицията, която продължаваше да функционира по коловозите на установен от десетилетия модел (функционален, организационен, структурен, кадрови).

Разследването бе възприето като допълнително бреме, което отклонява полицията от другите ѝ дейности, които се считаха за основни. Христоматиен пример за вътрешна съпротива срещу новите процесуални ангажименти бе дежурното оправдание: „Дознанието пречи на останалите ми (по-важни) задачи!“ Това особено отчетливо се открояваше в дейността на оперативните работници, които едновременно с това бяха определени и за дознатели. Всъщност това бе и една от основните слабости. Дори в предходните етапи на тоталитарен период се прокарваше категорична разделителна линия между оперативно-издирвателната дейност (ОИД), от една страна, и наказателно-процесуалната, от друга. ОИД по същество представлява неявна, разузнавателна дейност, основана на източници и резултати, които не притежават характеристиките на доказателства по смисъла на НПК. Неслучайно наказателно-процесуалните кодекси в Европа се отнасят предпазливо към данните, събрани по оперативен път, и особено в резултат на работата с агентура (това е сърцевината на българската ОИД). У нас в дейността на един и същи служител следваше да се прокарва разделителна вътрешна граница между ОИД, която е задължен да провежда по силата на един нормативен акт, и наказателен процес, който му се вменява по силата на друг нормативен акт. Ясно е, че двете дейности са принципно различни и крият сериозни опасности при тяхното смесване. Към това трябва да се прибавят и „императивните“ нужди на полицейската статистика (във всичките ѝ измерения), която емпирично бе ориентирана (и все още е) към ОИД вместо към дейностите по НПК.

Ето защо не бе трудно да се прогнозира (това се очакваше от прозорливите полицейски началници, които имаха и някакъв юридически опит или познания), че положението от началото на 2000 г. не може да продължи дълго. Известно е, че за да се постигнат резултати при съществуващия модел, без да се променя НПК, на практика в полицейските звена неформално бяха структурирани кадри, които се занимаваха само с разследване (особено по делата срещу известен извършител), а останалият състав се занимаваше с ОИД и охрана на общественения ред, и като допълнение – с делата срещу неизвестен извършител (които не изискваха никакви специални познания и се състоят в машинописна дейност). Освен това от пролетта на 2003 г. започна да се изгражда самостоятелен дознателски апарат в системата на МВР.

Не бива да се пренебрегва и друг потенциален проблем, който за щастие не „ферментира“ на повърхността. Става дума за конститу-

ционно-правната основа на полицейското производство, което бе превърнато в основна форма на предварително разследване, без да се променя Конституцията. Ще припомним, че текст от Основния закон повеляваше безалтернативно, че предварителното производство по наказателни дела се провежда от следствени органи, разположени в съдебната система (чл. 128). Вярно е, че с еднакъв успех въз основа на тази разпоредба можеха да се защитават различни гледни точки. В същото време **рисковете пред правната уредба на полицейското производство от конституционна гледна точка не бяха за подценяване**¹⁵. Подобни рискове (когато става дума за фундаментална държавна дейност по провеждане на наказателни производства) от най-висш юридически порядък – за конституционособразност, са недопустими. Ето защо положителна крачка представлява изграждането на конституционна опора (макар и индиректно) на полицейското разследване чрез промяната на Конституцията от 2006 г. и новата редакция на чл. 128: „Следствените органи са в системата на съдебната власт. Те осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, *предвидени в закон*” (курсивът мой – В. В.).

3.3. ТЕНДЕНЦИИ В МОДЕЛА СЛЕД 2006 Г.

Моделът на досъдебно производство след 2006 г. също може да се анализира в различни аспекти: процесуално-правен режим, организационен подход, кадрова осигуреност и т.н. Той е подчинен на действието (преди всичко) на два нормативни акта: **новия НПК** от 2005 г. (в сила от 29 април 2006 г.) и **новия Закон за МВР** (в сила от 1 май 2006 г.).

Профилът на настоящата публикация не предполага критичен анализ на новия процесуален ред за провеждане на досъдебни производства, макар в това отношение да са налице немалко подходящи обекти като фокус на изследователския поглед¹⁶. По-полезно е да се начертае картината на практическите последици от новите нормативни подходи в два аспекта: вътрешноорганизационен (за МВР) и, което е по-важно, извънведомствен, т.е. какви са резултатите за онази социална действителност, която е отделена от държавата и „консумира“ услугата „сигурност“ – гражданското общество (бизнес, граждани, НПО, медии и т.н.).

¹⁵ В този смисъл един от водещите конституционалисти отбелязва: „Но чрез законова разпоредба се предоставя и на полицейски органи да извършват предварително разследване по някои наказателни дела. На практика те стават равнопоставени на органите на съдебната власт. Това законодателно решение може би е целесъобразно и практично, но то противоречи на конституционната разпоредба. Раздвояването на предварителното наказателно производство между съдебната и изпълнителната власт няма конституционна опора и противоречи на принципа на разделение на властите.” Вж. Стойчев, Ст., Конституционно право, С., 2002, с. 564.

¹⁶ Вж. Чинова, М., Новите положения на досъдебното производство по НПК, С., 2007, 295 с.; Манев, Н., Наказателно-процесуално право (ръководство за студенти), С., 2006, с. 126-130, 236-268.

Първо, по силата на чл. 52, ал. 2 от новия Наказателно-процесуален кодекс **дознатели са служителите на МВР, назначени на длъжност „дознател“**¹⁷. Това означава, че с наказателните разследвания следва да се ангажират единствено служители на МВР, назначени на щатната длъжност „дознател“ и със съответстващата на това длъжностна характеристика. Вече бе отбелязано, че от пролетта на 2003 г. в МВР бе разкрит допълнителен щат от 2000 бройки, предназначен за дознатели, а периодично се провеждаха конкурси за назначаване на лица с юридическо образование. Новият НПК императивно утвърди тази тенденция, като я превърна в безалтернативно положение: **разследването ще се провежда само от дознатели** (с щатна численост 2000 бройки), които не се занимават с охранителна и оперативна дейност.

Второ, успоредно с това новият Закон за МВР определи, че на дознателски длъжности могат да се назначават **само лица с висше юридическо образование** (магистри по право). За съжаление процедурата по подбор и първоначално обучение на новоназначените дознатели-юристи подсили първоначалната тревога за трудности пред кадровото осигуряване. Не бе случайна законодателната позиция, че „заварените“ при влизането в сила на новия НПК дознатели-неюристи могат да продължат да разследват още една година, а неуспехите при подбора на юристи наложи неколкократно продължаване на този срок.

Не бе за пренебрегване и друг неблагоприятен ефект: много дознатели-неюристи имаха „перфектно“ процесуално поведение (безупречно провеждане на следствени действия и формулиране на постановления и т.н.), а се налагаше да бъдат освободени от заеманите дознателски длъжности (ако в ускорени срокове не „добият“ юридическо образование).

Трето, новият НПК установи забрана дознателят да може да възлага на друг служител на МВР (който не е дознател) да извършва процесуално-следствено действие (дори и най-елементарните разпити, огледи и др.)¹⁸. Резултатът от този подход бе пълната незаинтересованост на оперативния и униформения състав от дейността (и проблемите) на дознателите и претрупването на разследващите органи от МВР (дознателите) с работа (особено в районите с интензивна престъпност).

Тази картина трябва да бъде допълнена и с четвърти щрих. През 2003 г. старият Наказателно-процесуален кодекс бе ревизиран, като познатият институт на **предварителната проверка** бе заличен и това положение се запази и в новия НПК. Важно е да се знае, че в рамките на предварителната проверка до 2003 г. съответни органи на МВР (които не са дознатели) и други административни органи (предвидени в закон) можеха да извършват по правилата на НПК някои следствени действия (оглед на местопроизшествие и свързаните с този оглед претърсване, изземване и разпит на свидетели-очевидци). Предимството на предварителната проверка се състоеше в това, че

¹⁷ С изменения от лятото на 2008 г. думата „дознател“ е заменена с „разследващ полицай“.

¹⁸ Тази практика бе добре позната и функционираше резултатно при предишни правни режими.

извършените процесуално-следствени действия (преди да е образувано наказателно производство) имаха процесуална доказателствена стойност; нещо повече – те обикновено решаваха изхода на делата, тъй като чрез тези действия се събираха най-важните доказателства (от лица, които не са дознатели) по горещи следи.

Вярно е, че и сега се назначават и провеждат могобройни проверки и с това е ангажиран сериозен ресурс от вътрешното министерство, ДАНС и т.н., когато е налице законен повод за образуване на досъдебно производство, но липсват достатъчно данни за това. Основанието е регламентирано в Закона за съдебната власт (ЗСВ) сред правомощията на прокурора – чл. 145, ал. 1, т. 3, и практиката изобилства от подобни примери¹⁹. Терминологичният подход не е най-важен – дали тази проверка трябва да се нарича „предварителна“ или не; макар и да не е регламентирана в разпоредби на НПК (за разлика от преди), тази проверка е „предварителна“, тъй като предхожда започването на наказателното производство; в този смисъл тя е „предпроцесуална“²⁰.

Важно е да се подчертае белегът, че предварителната проверка, назначена на основание ЗСВ, има **извънпроцесуален характер**: а) тя се провежда извън формалните рамки на висящ наказателен процес; б) по правило тя се провежда от държавните органи, които не могат да осъществяват процесуална роля на разследващи органи; в) в съдържанието на проверката се включват правомощия на съответни органи, регламентираны от специалните отраслови закони (например Закона за МВР); г) при предварителната проверка не могат да се извършват процесуално-следствени действия (т.нар. способности на доказване) по правилата на НПК; д) събраните по време на проверката данни не притежават наказателно-процесуалните характеристики на доказателства по смисъла на чл. 104 от НПК, а съставените протоколи (когато това е направено) не са писмени доказателствени средства по смисъла на чл. 105 и чл. 127 от НПК и т.н.²¹

Измененията в НПК и Закона за МВР от м. август 2008 г. с нищо не промениха същността на формулираните изводи, тъй като промяната обхвана предимно терминологични корекции от типа „дознатели – разследващи полицаи“. Тази тенденция (или по-точно липса на тенденция) се запази неотклонно и след промените в НПК от м. декември 2008 г. (в сила от 27 декември 2008 г.) въпреки култивиранияте предварителни очаквания в обратна посока.

¹⁹ При изпълнение на предвидените в ЗСВ функции прокурорът може да възлага на съответните органи при данни за престъпление или за незаконосъобразни актове и действия да извършват проверки и ревизии в определен от него срок, като му представят заключения, а при поискване – и всички материали (чл. 145, ал. 1, т. 3 от ЗСВ). Освен това прокурорът може: а) да изисква документи, сведения, обяснения, експертни мнения и други материали (т. 1), б) лично да извършва проверки (т. 2) и др.

²⁰ Вж. подробно по въпроса: Чинова, М., Новите положения на досъдебното производство по НПК, С., 2007, с. 173-175; Славчев, Б., В. Вучков, Закон за ДАНС – кратък коментар, С., 2008, с. 16-20.

²¹ Формулираните изводи са обясними предвид обстоятелството, че проверката е насочена към изясняване наличието или неналичието на достатъчно данни за поставяне началото на наказателното производство.

3.4. ПЕРСПЕКТИВАТА ПРЕД ДОСЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО: НЕОБХОДИМАТА РЕФОРМА

И така, предприетите законодателни стъпки (особено след 2003 г.) и съпътстващите организационни напрежения доведоха до криза в досъдебното производство по наказателни дела.

За съжаление се налага признанието, че реформите на досъдебното производство през последните 20 години не са израз на ясна стратегическа идея, която да има проекция поне в краткосрочна, а още по-малко – в средносрочна перспектива.

Нещо повече. Поставя се въпросът дали разнопосочните реформи, включително на досъдебното производство, не водят до връщане на ниво **първоначални дефиниции**: що е МВР, що е полиция, що е следствие, що е разследване, що е оперативно-издирвателна дейност, що е охранителна дейност? Коя функция е приоритетна, коя функция има общозначим смисъл за потребителите на услугата **сигурност**, коя функция е иманентен белег на съвременните полиции в Европа и в света?

За да бъде предложен нов организационен модел на досъдебното наказателно производство, е необходима паралелна промяна по две линии.

Първата линия на промяна следва да изведе като приоритет наказателно-процесуалната дейност на българската полиция. Това е категоричен императив, за да се отговори на огромната обществена необходимост от качествени разследвания на престъпления като най-сериозна гаранция за издаването на осъдителни присъди в близка перспектива. Статистическата отчетност също трябва да се обвърже с наказателно-процесуални понятия: законни поводи за образуване на дело по смисъла на чл. 208 от НПК и най-вече съобщения за извършено престъпление (вместо „заявителски материал“ – ЗМ, който в момента се включва и в номера на производството като абривиатура), „преобръщане“ на статистическата отчетност чрез ориентиране на вездесъщите „картони“ към понятията на НПК (постепенно изоставяне на категориите „разкрито престъпление“ и други подобни и възприемането на наказателно-процесуален език: брой образувани дела, брой привлечени лица като обвиняеми, брой приключили досъдебни разследвания с обвинителни заключения, брой внесени обвинителни актове от прокурора и т.н.). Изобщо при статистическата отчетност трябва да се следи за спазването на неотклонен принцип: тя изцяло трябва да се обвърже с веригата на държавните органи, осъществяващи наказателен процес – полиция, прокуратура, следствие, съд. В противен случай полицейската статистика се превръща в самоцел без сериозен смисъл за съществуващите обществени потребности. Задължително условие, разбира се, е и стартирането и пълноценното функциониране на ЕИСПП (Единната информационна система за противодействие на престъпността).

Не бива да се подценява и значението на оперативно-издирвателната дейност. Тя обаче трябва да бъде реформирана и в това се изразява **втората линия на промяна**. Необходимо е да се изостави количественият подход, който в момента е характерен за цялата оперативно-издирвателна дейност (огромен брой оперативни работници, задължителни бройки информатори, задължителен брой срещи с информатори и т.н.²²). И най-важното – тя трябва да обслужва интересите на наказателното производство в качествено отношение, като лицата, осъществяващи ОИД (която по същество представлява **полицейско разузнаване**), подсигурият информация, която би могла да придобие наказателно-процесуална форма, особено при престъпни прояви на организирани престъпни групи, при корупционни престъпления и други по-сложни форми на престъпна дейност.

Едва през последните месеци бе огласена публична информация за числеността на служителите на МВР (министърът на вътрешните работи изнесе такава информация в парламента). Липсват обаче точни разчети за вътрешното преразпределяне на кадровия състав, което би било най-сигурният показател за приоритетните дейности на българското МВР²³. Все пак периодично обществеността е информирана, че апаратът на разследващите полици (дознатели) е обезпечен в последно време с 1800 служители (периодично бройките преливат от числата 1300 към 1500 и т.н. предвид огромното текучество заради изключително напрегнатия труд)²⁴. Очевидно е, че 2000 бройки (по щат) за разследващи полици при обща щатна численост на МВР от 63 000 бройки означава единствено, че тяхната дейност не е изведена като приоритетно направление, поне в щатно отношение. Впрочем при действащия модел и нормативните изисквания за юридическо образование (с малки изключения), съпроводени с непривлекателното трудово възнаграждение, определянето на по-голям щат ще се окаже безпредметно поради липсата на качествени кандидати за работа и невъзможността да се запълни дори и досегашният щат. Що се отнася до служители, провеждащи ОИД, въпреки липсата на явна информация за тяхната численост е очевидно, че техният брой е поне три и четири пъти по-голям в сравнение с дознателите – разследващи полици. Това означава, че е належаща необходимостта от вътрешни трансформации. Структурирането на нови звена на българската полиция е въпрос на политическо решение от най-висш порядък, който може да намери отговор единствено в устройствения Закон за МВР. Но посоката на реформата изисква основната национална полицейска структура да включва две ключови звена: **Охранителна полиция и Разследваща полиция**. От своя страна разследващата (криминалната) полиция може да включва преобладаващ брой

²² В случая терминът „информатори“ се използва условно и в най-широк смисъл (на основание чл. 140, ал. 2 и чл. 143 от ЗМВР – доброволни сътрудници на МВР), тъй като подзаконовите нормативни актове, регламентиращи ОИД в аспекта работата с агентура, ползват други формулировки (видове информатори, съответни наименования и т.н.).

²³ За осигуряването на публичност на подобна информация е необходима и известна нормативна промяна.

²⁴ В сегашните нормативни условия само разследващият полицай (дознател) може да извършва каквото и да е действие по НПК (следствено или друго процесуално действие), а служителите от униформения и оперативния състав не могат да извършват дори елементарни действия по разследване.

разследващи полицаи, т.е. служители, които провеждат разследване по правилата на НПК, и в значително по-малка степен полицейски разузнавачи, чиято дейност (ОИД) е ориентирана предимно към обслужване целите на наказателното производство.

Не бива да се пренебрегва и възможността служителите на Охранителна полиция да могат да разследват по правилата на НПК престъпните деяния с по-ниска степен на обществена опасност.

Примерите за подобно структуриране на приоритети и звена на националната полиция в европейските правни и полицейски системи са многобройни.

В заключение е необходимо да се спомене и нерешеният проблем със **следователите**. Експериментите на тема **следствие** са щрих от по-големия експеримент с разследването от последния 20-годишен период: „закриване“ и „възраждане“ на следствието, „закриване“ и „възраждане“ на дознанието в МВР, „преливащи“ предметни правомощия между следователи и дознатели (в едната и в другата посока) на всеки 2-3 години и т.н. Споровете на тази тема, както е известно, са разгорещени и трудно могат да намерят перспективно решение при ограниченията, поставени в сегашните конституционни текстове и в решенията на Конституционния съд. Все пак заслужават подкрепа потърсените през 2009 г. нормативни решения чрез корекции в Закона за съдебната власт и Наказателно-процесуалния кодекс.

4. ОПТИМИЗИРАНЕ НА ФУНКЦИИТЕ, СТРУКТУРИТЕ И ЩАТОВОТЕ НА ПОЛИЦИЯТА

За да бъде разсечен заплетеният възел от проблеми, е необходима реформа най-напред във функционално отношение. Тя трябва да даде верен отговор на въпроса **кои са приоритетните дейности в работата на полицията**. С други думи, необходимо е ясно и разбираемо да се формулират задачите на министерството.

Следващият етап трябва да отговори на въпроса може ли със съществуващите структури, сили и средства да се осигури изпълнението на формулираните задачи. Очевидно отговорът на този въпрос няма да е лесен. **Не бива обаче да се избързва със съкращения в името на самите съкращения. Те не бива да се асоциират с понятието реформа**. Освен всичко друго съкращението поражда и социален проблем и преди да се пристъпи към него, трябва да е ясно какво реално и как ще се прави за подпомагане на адаптацията на освободените кадри.

Моделът на българското МВР не само през последните 20 години, но и през последните 50-60 години създава впечатление за директно възприемане от съветската репресивна система, очертаваща отчетливо две приоритетни дейности: *оперативно-издирвателна дейност и охрана на обществения ред*. Въпреки всички уговорки, въпреки наличието на периодични усилия за промени, въпреки разместването на структури и кадри, въпреки смяната на наименования и персонални преназначения трябва да се признае, че МВР продължава да е конструирано върху фундаментите на ОИД и охраната на обществения ред.

Анализът на структурите на органите за опазване на обществения ред в повечето страни – членки на ЕС, показва, че по принцип националната полиция трябва да функционира въз основа на две приоритетни дейности: **охрана на обществения ред и разследване на престъпления по правилата на националния НПК**. Първата от тях олицетворява поведението на униформения състав и е свързана най-вече с *превенцията* срещу противоправно поведение, а втората осъществява *наказателна репресия* чрез прилагането на нормите на НК и НПК срещу извършителите на престъпления.

И официалната статистика за престъпността в нашата страна, и резултатите от виктимизационните изследвания недвусмислено показват кои са най-многобройните престъпления и нарушения, срещу които трябва да се насочат основните сили и средства на полицията. За 2008 г. това са престъпленията против собствеността на гражданите (82% от тях кражби) и общоопасните престъпления (80% от тях свързани с престъпления по транспорта и посегателства спрямо МПС). Очевидно в структурно и кадрово отношение полицията не отговаря на това съотношение във видовете престъпност.

Типичен пример за това е невъзможността на полицията да се справи с контрола на движението по улиците и пътищата, да се постигне прелом в борбата за намаляване на жертвите на автомобилния трафик. Опитът да се постигнат резултати с административни мерки не дава резултат. Не са направени и съществени промени в структурата, кадровото осигуряване, обучението и материално-техническото осигуряване на звената, натоварени със задължения по този важен въпрос. Факт е, че никога досега КАТ не са разполагали например със самостоятелно средство за въздушен контрол на трафика. То не е много скъпо, но е особено бързо и ефикасно.

Считаме, че преди да се изготви Бялата книга на вътрешната сигурност, не бива да се спекулира с оценката на числото 63 000, прието за численост на Министерството на вътрешните работи. Като се вземат под внимание някои специфики на страната ни, особеностите на прехода през последните 20 години, традициите и други национални особености, може да се окаже, че не числеността е висока, а структурите не са оптимизирани. Постигането на оптимизация може да се получи само ако се спазват трите основни изисквания – **ясно и разбираемо формулирани задачи, адекватно заделени сили и тяхното финансово и материално-техническо осигуряване.**

5. ОБУЧЕНИЕТО – ОСНОВА ЗА МОДЕРНА И ЕФЕКТИВНА ПОЛИЦЕЙСКА ДЕЙНОСТ

Обучението на полицейски кадри не може да се разглежда изолирано от цялостната визия за развитие на сектора във всичките му направления: назначаване, кадрово развитие, повишаване на квалификацията, напускане на системата. Неговата цел е да обслужва потребностите на всички звена на интегрираната система за сигурност изобщо и на полицията в частност. Това се отнася и за преходните периоди, когато се предприемат реформи в системата за сигурност и обществен ред, защото обучението предполага придобиване на нови професионални умения и опит с оглед обслужване на новите институционални, функционални и кадрови тенденции.

Вниманието в доклада ще бъде насочено към **държавните служители** на МВР, тъй като тяхната професионална ангажираност в най-голяма степен дава представа за профила на полицейската работа. Това, разбира се, не означава, че се подценяват проблемите на обучението и квалификацията на лицата, работещи в МВР, по **трудоово правоотношение**.

5.1. МЯСТОТО НА ОБРАЗОВАТЕЛНИЯ ЦЕНЗ

Новият Закон за МВР, който влезе в сила на 1 май 2006 г. възприе относително нов модел на кариерно развитие на полицейския служител в резултат на осъществен предприсъединителен проект на ЕК с испанска помощ. По силата на чл. 170, ал. 1 от ЗМВР държавните служители в МВР изпълняват държавна служба в шест **категории**: А, Б, В, Г, Д и Е. Подробностите във връзка с изискванията за изпълняване на функции, притежавана квалификация, специфични наименования и др. са очертани подробно в Закона за МВР и Правилника за неговото приложение.

При изброяването на категориите държавни служители в МВР е необходимо да се подчертае и основният „образователен“ белег при постъпване на държавна служба в МВР: **категории Е и Д са държавни служители в МВР с изискуемо средно образование²⁵, а останалите четири категории (Г, В, Б и А) са държавни служители в МВР с висше образование²⁶.**

„Лицата, кандидатстващи за държавна служба в МВР на длъжности, за които се изисква задължително първоначално обучение – според разпоредбата на чл. 181, ал. 1 от ЗМВР – постъпват само в категориите Г и Е.”

²⁵ Това са бившите сержанти (преди реформата от 2006 г.) в полицейските структури.

²⁶ Това са бившите офицери (преди реформата от 2006 г.) в полицейските структури.

Важно е също да се уточни, че след промените в Закона за МВР от м. август 2008 г. (ДВ, бр. 69/2008) по отношение на държавните служители в МВР законодателят използва три термина:

- а) **полицейски органи** – органите на Генерална дирекция (ГД) „Криминална полиция“, ГД „Охранителна полиция“ и органите на съответните им звена в областните дирекции, органите на ГД „Гранична полиция“ и на дирекция „Вътрешна сигурност“ (чл. 53, ал. 2 от ЗМВР);
- б) **органи за пожарна безопасност и спасяване** – органите на ГД „Пожарна безопасност и спасяване“ и органите на съответните й звена в областните дирекции (чл. 53, ал. 3 от ЗМВР);
- в) **разследващи полицаи** – органите на ГД „Досъдебно производство“ и органите на съответните й звена в областните дирекции (чл. 53, ал. 4 от ЗМВР); разследващите полицаи извършват досъдебно разследване на престъпления по правилата на НПК (чл. 54 от ЗМВР) и по тази причина те не са полицейски органи по смисъла на чл. 53, ал. 2 от ЗМВР, т.е. те не могат да упражняват т.нар. полицейски правомощия по реда на чл. 55 и сл. от ЗМВР (проверка за установяване самоличността на лице, задържане на лице, използване на физическа сила и помощни средства и т.н.)²⁷.

5.2. СТРАТЕГИЯ ЗА КАДРОВО ИЗРАСТВАНЕ

Цялостната стратегия за кадровото израстване и съпътстващото обучение на служителите на МВР подробно са разписани в нормативната уредба (закон, правилник, подзаконови нормативни актове) и се прилагат след влизането в сила на новия Закон за МВР през 2006 г. Тук няма да бъде направен подробен анализ и критика на възприетия модел. Целта е по-скоро да се открият съдържателните проблеми, които – въпреки ревизиите на закона – не са намерили адекватно решение и продължават да предизвикват практически трудности.

Основният проблем е по посока изследване на съотношението на постъпващите на работа в МВР държавни служители от категория Г от гледна точка на образователния им ценз. Това е най-масовата хипотеза, тъй като открива възможност за „стартиране“ на полицейската кариера на лица с висше образование. Това са хората, които след провеждането на конкурс осигуряват кадрово основните структурни звена на вътрешното министерство и определят техния първоначален кадрови профил.

Добре известно е, че сред постъпващите на служба държавни служители от категория Г има лица, придобили образователна степен

²⁷ С изброените три разновидности държавни служители не се изчерпват вариантите на държавна служба в МВР.

„бакалавър“ в редовна форма на обучение в трите факултета на Академията на МВР (курсанти) и лица с висше образование (с образователна степен „бакалавър“ или „магистър“) от друго висше училище.

Що се отнася до първата група, след дипломирането си на **курсантите** от Академията на МВР се присъжда категория Г и те се назначават в основните структури на МВР (чл. 194, ал. 6 от ЗМВР), като са длъжни да служат в МВР за срок не по-кратък от 10 години въз основа на подписан договор (чл. 195 от ЗМВР).

По-различно е положението с т.нар. **стажанти**, т.е. лицата, които са спечелили конкурс за постъпване на служба в МВР и са изпратени на първоначално професионално обучение²⁸. Става дума за постъпващите в категория Г (с висше образование), тъй като постъпващите на по-ниските категории (категория Е и Д) също се изпращат на курс за първоначално обучение в централните към Академията на МВР, но при тях не съществува хипотезата за редовно обучение за получаване на средно (полицейско) образование²⁹. Стажантите се задължават да служат в МВР не по-малко от 5 години след завършване на обучението въз основа на подписан договор (чл. 197, ал. 3 от ЗМВР).

Тук е необходимо да се изследва съотношението курсанти/стажанти от гледна точка на техния „дебют“ в МВР и преминаването от категория Г към по-високи категории.

С тази тема се занимават служителите на МВР от всички равнища. Тя периодично поражда разнопосочни дискусии и дори напрежение, защото в една или друга степен се засягат важните въпроси за: необходимостта от редовна форма на обучение за вътрешноведомствени нужди; профила и научноизследователските звена във висшето училище на МВР; степента на придобитите професионални умения на курсанти и стажанти и тяхната съизмеримост на базата на обективни критерии; поддържането на високо професионално ниво на преподавателския състав и т.н.

За да отговори на нуждите на новите нормативни изисквания за кадровото развитие, както и с оглед възприемането на установени традиционни практики от минали периоди, в правната уредба **професионалната подготовка** на служителите на МВР се подразделя на две разновидности (форми): **професионално образование и професионално обучение** (чл. 193 и сл. от ЗМВР)³⁰. Приетите в Академията на МВР за придобиване на професионално **образование** в редовна форма на обучение имат статут на курсанти (чл. 194, ал. 1 от ЗМВР), а спечелилите конкурс за постъпване на служба в МВР подлежат, както вече беше изяснено, на първоначално професионално **обучение** (чл. 196, ал. 1 от ЗМВР).

²⁸ Министърът на вътрешните работи утвърждава списък на длъжностите, за които не се изисква първоначално професионално обучение – чл. 196, ал. 2 от ЗМВР.

²⁹ Такава практика е съществувала в миналото в средните милиционерски училища.

³⁰ Оставаме без коментар въпроса дали подобен терминологичен подход е най-правилен. Образованието и обучението не могат да се разглеждат като алтернативи: обучението е немислимо без образование, а образованието не е нищо друго освен елемент на процеса на обучение.

Всъщност професионалната подготовка на служителите на МВР е обвързана с цялостната държавна политика в образователната сфера и това се отнася най-вече за формулирането на постановките и практиките за получаване на професионалното **образование**, понеже вътрешноведомствените правила трябва да се подчиняват на общите правила във висшето образование, въведени от държавата и постулирани в други нормативни актове (Закон за висшето образование и пр.).

От гледна точка на кадровото осигуряване за първоначално постъпване на работа МВР се намира в състояние на известна разнопосочност.

Всяка година образователна степен „бакалавър“ в редовна форма на обучение в два от факултетите на Академията на МВР („Полиция“ и „Сигурност“) добиват между 100 и 130 курсанти (студенти)³¹. След успешно положени държавни изпити те постъпват на работа в поделенията на МВР като държавни служители от категория Г. Те са придобили своето образование след четиригодишен образователен курс (осем семестъра) във Висше училище на МВР (университет), което е получило съответните акредитации (институционална, програмна) от независими национални агенции, подобно на всяко друго висше училище в България.

Но завършилите Академията на МВР курсанти не са основната група сред новопостъпилите на работа в МВР служители от категория Г. Наред с тях всяка година в Академията на МВР се обучават (първоначално професионално обучение с различно времетраене) неколкостранно повече новопостъпили държавни служители (стажанти). Съотношението тук е динамична величина и зависи от различни фактори – промяна в нормативната база, структурни промени в МВР, демографски и икономически условия, текучество и др. Но във всички случаи броят на стажантите е много по-голям от броя на курсантите. Това положение изисква отговор на въпроса: **необходимо ли е да се запази тази система на обучение?**

За решаване на тази дилема има две възможности.

Едната е да се възприеме практиката всички новопостъпили (или почти всички) полицейски служители задължително да са преминали редовно обучение за получаване на образователна степен „бакалавър“ в Академията на МВР. Този подход крие риска от невъзможност за обезпечаване на кадровите нужди на МВР, особено в критични и преходни периоди. Друго възражение би могло да бъде продължителността на подобно образование – четири години, което може да надвишава потребностите от едно по-краткосрочно, стегнато и практическо обучение на новопостъпили полицейски служители. Разбира се, ако е налице известно „успокояване“ на кадровото развитие на системата при задължителното наличие на сигурност до придобиване право на пенсия, този подход може да се окаже приложим. Времетраенето на образователния курс не зависи от вътрешноведомствени нагласи, а трябва да се подчини на държавните изисквания, залегнали в Закона за висшето образование, където са регламентирани три

³¹ Това се отнася и за курсантите от третия факултет на АМВР, които осигуряват кадри за органите за пожарна безопасност и спасяване в МВР.

вида висши училища: университет, специализирано висше училище, колеж (чл. 17 от ЗВО). Системата на висшето образование организира обучение след завършване на средно образование в две степени: бакалавър и магистър (чл. 42 от ЗВО). От своя страна образователно-квалификационната степен „бакалавър“ е в две разновидности: „професионален бакалавър по ...“ със срок на обучение не по-малък от три години и „бакалавър“ със срок на обучение не по-малък от четири години (чл. 42, ал. 1, т. 1 от ЗВО)³².

Необходимо е да се има предвид, че към настоящия момент Академията на МВР провежда обучение за придобиване на образователно-квалификационните степени „бакалавър“ и „магистър“, както и за образователната и научна степен „доктор“ в редовна и задочна форма, за което е получила високи оценки при акредитационните процедури. Наред с това Академията на МВР организира и провежда първоначално професионално обучение на новопостъпилите държавни служители в категория Г и Е (в центровете към Академията)³³.

Другата възможност е възприемането на подхода всички новопостъпили полицейски служители да преминават задължителен курс за първоначално професионално обучение, а висшето училище на МВР да организира обучение само за придобиване на образователно-квалификационна степен „магистър“ (като това обуславя израстване в кариерата) с отнета възможност за обучение за придобиване на образователно-квалификационна степен „бакалавър“. Съществува вариант, разбира се, системата на вътрешното министерство да се лиши от звено за висше образование и да се съсредоточи само в професионално обучение – нещо, което би разрушило десетилетни традиции³⁴.

В заключение по темата за обучението ще се спрем на още **два проблема**.

Първият надхвърля националните рамки, защото държи сметка за тенденцията в европейското правно пространство да се установят универсални стандарти по отношение на висшето образование и придобитите образователно-квалификационни степени (бакалавър, магистър, доктор)³⁵. Този проблем ще намери решение в средносрочна перспектива и българският сектор за сигурност и обществен ред трябва да има предвид това, когато търси варианти за реформа на системата за обучение на персонала. Възможно е да се установи общоевропейско задължение образователно-квалификационната степен „бакалавър“ да се придобива след тригодишен курс на обучение. Това би могло да се възприеме и като вътрешноведомствен подход на МВР, ако се вземе решение всички новопостъпили служители в

³² Съответни изисквания са поставени и по отношение на образователно-квалификационната степен „магистър“ – вж. чл. 42, ал. 1, т. 2 от ЗВО.

³³ Академията на МВР провежда и курсове за повишаване на квалификация, както и последващо обучение в различни разновидности.

³⁴ Историята на висшето образование в МВР познава няколкогодишен опит на функциониране на юридически факултет. Периодично са обсъждани варианти за възвръщането на подобна традиция – било чрез създаването на самостоятелен юридически факултет, било чрез разкриването на правно-полицейски факултет, било чрез факултет по публична администрация и др.

³⁵ Това е т.нар. Болонски процес.

полицията (и другите звена от системата за сигурност) да преминават задължително първоначално тригодишно обучение.

Пред такъв актуален проблем е изправена системата за обучение на полицейски служители в Германия и поради тази причина предстои реформа. На равнище провинция там е позната традицията полицейските училища да провеждат обучение с продължителност три години след завършване на средно образование³⁶. Тъй като това обучение не отговаря на съвременните образователни стандарти, особено на изискуемите от Болонския процес, полицейското обучение е в процес на реформа, като се предвижда получаване на бакалавърска степен в полицейските училища в отделните федерални провинции. В Германия съществува известен проблем дори с наименованията на полицейските училища в отделните провинции – дали са колежи, или академии. Всичко това показва, че проблемите и дискусиите на тема полицейско образование и обучение са обект на анализи и реформи и в сравнителноевропейски аспект.

Вторият проблем е свързан със създаването на Държавната агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) в началото на 2008 г. Разпокъсването на сектора за сигурност и обществен ред и дезинтегрирането на отделните секторни звена без ясна стратегическа визия е недалновидно. Това е още по-обезпокоително, ако става дума за дублиране на функции и липса на точни разграничителни критерии между дейността на едно от звената на сектора (например ДАНС) и друго звено (например МВР). Сътресенията ще имат още по-дългосрочни последици, ако всичко това е съпроводено с разтварянето на ножницата по отношение на трудови възнаграждения, социални придобивки, материални условия и т.н. Демотивацията, обхванала служителите на МВР през 2008 и 2009 г., е трудно преодолим проблем, дори при наличие на категорична политическа воля за преодоляване на напрежението сред състава.

След създаването на ДАНС възникна напрежение и в отношенията между новата институция и Академията на МВР. Основният състав на ДАНС са всъщност бившите държавни служители от МВР (от Националната служба за сигурност). За тяхната подготовка в Академията на МВР беше изграден факултет „Сигурност“ с възможности за обучение на 20-30 курсанти (студенти) годишно в редовна форма за придобиване на образователно-квалификационна степен „бакалавър“. Във факултета се провежда обучение и в няколко магистърски програми, акредитирани по съответния ред.

Както можеше да се очаква, новосъздадената ДАНС възприе подхода да изгради свои центрове за обучение, което е естествено, но, от друга страна, обезсмисли съществуването на факултет „Сигурност“ с всички произтичащи от това последствия за преподавателския състав, за постъпилите за обучение през последните три

³⁶ В повечето случаи завършилите тригодишен курс на обучение в полицейските училища на Германия постъпват на работа в Охранителна полиция след известен gratuitен период (т.нар. полиция в готовност). След определен стаж в Охранителна полиция служителите могат да кандидатстват за работа в Криминалната (разследваща) полиция.

години курсанти и не на последно място – за съществуващата материална база.

Отлагането на решаването на най-важните проблеми на обучението на полицейските служители ще задълбочава отрицателните тенденции. Вземането на решения на тази плоскост е необходимо и това е отговорност преди всичко на политическата класа, призвана да култивира нужната политическа воля за реформи.

6. КАРИЕРНО РАЗВИТИЕ НА ПОЛИЦЕЙСКИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

През периода 2003 – 2005 г. министерствата на вътрешните работи на Република България и Кралство Испания осъществиха проект „Създаване на единна система за развитие на човешките ресурси“ по програма ФАР на Европейския съюз. Основният ангажимент, поет по този проект, бе изграждане на нов модел за професионална кариера и развитие в полицията. Във връзка с това през м. март 2004 г. министърът на вътрешните работи утвърди „Стратегия за полицейска кариера и за оптимизиране на управлението на човешките ресурси в МВР“, която определи общата рамка на политиката за реформа. Според философията на стратегията кариерата на полицаите е единна и неделима трикомпонентна система, която се състои от следните елементи:

- а) подбор;
- б) професионална подготовка;
- в) професионално развитие.

В резултат от извършената по проекта работа бяха приети следните основни **принципи** в кариерното развитие на полицейските служители:

- централизирано планиране и управление във всички елементи и фази;
- прозрачност – въвеждане на ясни критерии за оценка и точни процедурни правила;
- публичност – обявяване и огласяване на процедурите и механизмите за развитие в кариерата;
- конкурсно начало с цел осигуряване на обективност и равни възможности, като се вземат под внимание способностите, професионалният стаж, квалификацията и резултатите;
- липса на дискриминация, основана на пол, раса, етническа принадлежност, религиозни или политически убеждения;
- равен шанс за развитие в кариерата;
- прилагане на мотивационни механизми за професионално развитие.

Приетият през 2006 г. нов Закон за МВР (в сила от 01.05.2006 г.) нормативно регламентира постигнатите от проекта резултати в частта си „Държавна служба в МВР“. По този начин бяха утвърдени шест категории служители в полицията със съответните специфични наименования (Таблица 2).

Съгласно закона министърът определя степени в категориите Г и Е, които отразяват професионалния опит на служителите, а също и Класификатор на длъжностите, който се открива.

Полицейските служители са разделени в две основни групи. В първата са служителите с висше образование – категории А, Б, В и Г. Във втората влизат служителите със средно образование – категории

ТАБЛИЦА 2. КАТЕГОРИИ СЛУЖИТЕЛИ В БЪЛГАРСКАТА ПОЛИЦИЯ

Категория	Специфично наименование
А – висш ръководен персонал	Главен комисар, старши комисар
Б – ръководен персонал	Комисар
В – експертен персонал с ръководни функции и експертен персонал с контролни функции	Главен инспектор, старши инспектор
Г – експертен персонал	Инспектор
Д – изпълнителски персонал с контролни функции	Главен полицаи
Е – изпълнителски персонал	Полицаи

Източник: Закон за МВР.

Д и Е. Това предопределя новоназначените служители да постъпват в най-ниските категории на двете групи – съответно категориите Г и Е. За назначаването се провежда конкурс, който се обявява със заповед на министъра.

Новопостъпилите служители, които подлежат на задължителна първоначална професионална подготовка, се назначават като стажанти за периода на обучението.

Преминването в следваща, по-висока категория се извършва чрез конкурс и съответна професионална подготовка. Единствено за изравняване в категория А не се провежда конкурс. Заемането на по-висока длъжност в рамките на притежаваната категория също се предхожда от конкурс.

Практиката през последните три години показва, че възприетата кадрова система е твърде сложна и бюрократизирана. Нещо повече, при прилагането ѝ възникват множество проблеми, които блокират работата на полицейските структури. Често явление са:

- забавяне на обявяването и провеждането на конкурсите с месеци и дори година, като през това време съответните длъжности стоят вакантни;
- формално и необективно провеждане на конкурси;
- провеждат се конкурси с предварително обявени условия, на които отговаря един-единствен кандидат, който печели, и др.

Опитът с прилагане на модели, изготвени от чуждестранни експерти, показва, че тази практика рядко е успешна. По принцип експертите не могат да излязат от рамките на националното си разбиране за методика, която при други условия несъмнено работи успешно. Липсата на адаптация и несъобразяването с редица специфични национални и исторически особености прави тези модели трудно или въобще неработещи и неприложими.

Изучавайки практиката на кариерното развитие и на други страни – членки на ЕС, би било целесъобразно във възприетата система да се направят няколко промени, които да увеличат обективността ѝ и съответно доверието в нея.

Първо, необходима е сериозна работа за повишаване на доверието в конкурсната система. Тя ще бъде ефикасна, когато повечето служители, а и обществеността са убедени, че е честна и обективна.

Второ, сериозно обсъждане заслужава въпросът за висшето образование като необходимо условие за преминаване в категория Г и по-нататъшно израстване в йерархията. Може би би било по-добре в категория Г да могат да преминават и служители без висше образование, но натрупали практически опит като патрулиращи и разследващи полицаи, издържали успешно предвидените конкурсни изпити и преминали съответните квалификационни курсове. По-добре е полицаите да съсредоточат вниманието си върху службата и квалификацията си, вместо към това, как да получат диплома за висше образование, понякога със съмнително качество.

Трето, създаване на възможност за хоризонтално движение и развитие на кадрите от категория Г и нагоре. Служителите, попаднали в категория Г, трябва вече да имат възможност да работят еднакво ефикасно както в структурите на охранителната, така и в структурите на разследващата полиция.

Функционирането на тази система до известна степен е свързано и с възможността за движение на кадрите от категория Г, а защо не и от категория Д нагоре, из страната. Възможността за подобно движение улеснява привличането на кадри и оказва благоприятно влияние в борбата с корупцията и местната обвързаност. За да се постигне това, е необходима сериозна дългосрочна програма за създаване и на служебен жилищен фонд на МВР или на полицията.

ПРИЛОЖЕНИЕ

<i>Полицейско копие</i>		№ _____	
ПРОТОКОЛ	за действие:	<input type="checkbox"/> проверка самоличност	<input type="checkbox"/> проверка лични вещи <input type="checkbox"/> обиск
	на обект:	<input type="checkbox"/> лице <input type="checkbox"/> ППС	<input type="checkbox"/> обект (помещение)
Основателна причина: _____			
ОДП/СДП: _____		РПУ/РУТП _____	
Вид наряд:		<input type="checkbox"/> Ап <input type="checkbox"/> МП <input type="checkbox"/> ПП <input type="checkbox"/> ППГ <input type="checkbox"/> КПП <input type="checkbox"/> ПС <input type="checkbox"/> Пост или _____	
Извършено		на дата _____ в _____ часа до дата _____ / _____ час	
Място:		гр./с./ _____ община _____ МР _____	
		кв./ул. _____ в _____	
		кв., ул., ном., бл., вх., ет., ап. _____ конкретно място, наименование _____	
Основание: <input type="checkbox"/> чл. 61 ЗМВР <input type="checkbox"/> чл. 68 ЗМВР <input type="checkbox"/> чл. 69 ЗМВР <input type="checkbox"/> чл. 71 ЗМВР или _____			
ПРОВЕРЕНО ЛИЦЕ: <input type="checkbox"/> водач ППС <input type="checkbox"/> пътник <input type="checkbox"/> пешеходец или _____			
		име, презиме, фамилия _____ ЕГН/ЛНЧ, дата раждане (вид. възраст) _____	
Документ за самоличност: вид _____ № _____ държава _____			
Местоживеене гр./с./ _____ община _____ Пол <input type="checkbox"/> Мъж / <input type="checkbox"/> Жена			
кв./ул. _____			
Други данни: _____			
ПМС: <input type="checkbox"/> Да / <input type="checkbox"/> Не > ...персонално самоопределяне (код): _____			
ОБЕКТ: _____			
(ведомство) вид _____		Наименование – кирилица/латиница _____ БУЛСТАТ _____	
Националност _____ Други данни: _____			
Вид охрана: <input type="checkbox"/> неохрана <input type="checkbox"/> СОД <input type="checkbox"/> ЧОФ <input type="checkbox"/> СОТ <input type="checkbox"/> зв. самоохрана и/или _____			
Охранителна фирма _____		Охранител/и (имена, ЕГН) _____	

Други данни: _____			
ППС: _____			
нац. белег _____		вид _____ рег. номер _____	
		Марка – модел _____ цвят _____	
Други данни: _____			
Съпътстващи лица: <input type="checkbox"/> Да / <input type="checkbox"/> Не > имена/националност/статус/пол/ЕГН/ЛНЧ (дата на раждане)/ ПМС			
1. _____ / _____ / _____ / _____		_____	
2. _____ / _____ / _____ / _____		_____	
3. _____ / _____ / _____ / _____		_____	
4. _____ / _____ / _____ / _____		_____	
5. _____ / _____ / _____ / _____		_____	
РЕЗУЛТАТ: оказана съпротива от лицето <input type="checkbox"/> Не / <input type="checkbox"/> Да > <input type="checkbox"/> физ. сила <input type="checkbox"/> хладно оръжие <input type="checkbox"/> огн. оръжие <input type="checkbox"/> друга			
видими наранявания на пров. лице <input type="checkbox"/> Не / <input type="checkbox"/> Да			
Употреба от проверяващите на: физическа сила <input type="checkbox"/> Не / <input type="checkbox"/> Да помощни средства <input type="checkbox"/> Не / <input type="checkbox"/> Да оръжие <input type="checkbox"/> Не / <input type="checkbox"/> Да			
Намерени <input type="checkbox"/> съмнителни вещи <input type="checkbox"/> наркотични вещества <input type="checkbox"/> ВВООБ <input type="checkbox"/> други			
Описание/др. данни _____			
Приложена мярка <input type="checkbox"/> Не / <input type="checkbox"/> Да > <input type="checkbox"/> задържане <input type="checkbox"/> АУАН <input type="checkbox"/> пол. разпореждане <input type="checkbox"/> фиш <input type="checkbox"/> предупр.			
приведен в _____ дата _____ час _____ основание _____			
СЛУЖИТЕЛ: _____			
(попълнил протокола)		Име и фамилия _____ длъжност _____	
Подпис: _____			
ПОЛУЧИЛ ПРОТОКОЛА: <input type="checkbox"/> проверено лице <input type="checkbox"/> собственик на помещението <input type="checkbox"/> обитател на помещението			
Имена: _____			
Дата: _____		час: _____	
(Данните в карето се попълват собственооръчно от лицето получило протокола.)			
Подпис: _____			
СВИДЕТЕЛ: _____			
		Име, презиме, фамилия _____ ЕГН/ЕНЧ/дата на раждане _____	
Дата: _____		час: _____	
(Данните в карето се попълват собственооръчно от свидетеля.)			
Подпис: _____			

Служебно/визуално определяне на етническа принадлежност:

Съпътстващи лица: 1. 2. 3. 4. 5.

Направена справка за издирване на лице Не / Да > резултат Не / Да

Направена справка за издирване на ППС Не / Да > резултат Не / Да

Състояние на лицето: употреба на алкохол алкохол наркот. вещества видимо псих. откл.
и/или _____

Други данни/описание на проверката: _____

Присъствали други служители: име фамилия/длъжност/структурно звено/ЕГН:

_____ / _____ / _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____ / _____ / _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____ / _____ / _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____ / _____ / _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Причина за неиздаване на копие от протокола: _____

ЕГН на служителя попълнил протокола:

Копие, предоставено на по-късна дата – основание _____
Дата _____ Служител предоставил: _____ Подпис: _____

Ръководните служители са длъжни да проверяват коректността на попълнените в протокола от проверката данни. Трябва да бъдат спазени нормативните изисквания за извършване на проверки и обиски. Всяка забелязана грешка или проблем следва да бъде отбелязана в раздела за коментари (по-долу), за което съставият протокола полицай трябва да бъде информиран.

Коментари/Предприети действия _____

Ръководител: _____
Дата: _____ Подпис: _____

Служител въвел данните в АИС: _____
Име и фамилия, длъжност, сп. телефон

Дата на въвеждане: _____ Подпис: _____

<i>Персонално копие</i>		№
ПРОТОКОЛ	за действие:	<input type="checkbox"/> проверка самоличност <input type="checkbox"/> проверка лични вещи <input type="checkbox"/> обиск
	на обект:	<input type="checkbox"/> лице <input type="checkbox"/> ППС <input type="checkbox"/> обект (помещение)
Основателна причина:		
ОДП/СДП:		РПУ/РУТП
уведомен ОДЧ		<input type="checkbox"/> Да / <input type="checkbox"/> Не
Вид наряд: <input type="checkbox"/> АП <input type="checkbox"/> МП <input type="checkbox"/> ПП <input type="checkbox"/> ППГ <input type="checkbox"/> КПП <input type="checkbox"/> ПС <input type="checkbox"/> Пост или _____		
Извършено на дата _____ в _____ часа до дата _____ / _____ час		
Място: гр./с./ _____ община _____ МР _____		
кв./ул. _____ в _____		
		<small>кв., ул., ном., бл., вх., ет., ап.</small>
		<small>конкретно място, наименование</small>
Основание: <input type="checkbox"/> чл. 61 ЗМВР <input type="checkbox"/> чл. 68 ЗМВР <input type="checkbox"/> чл. 69 ЗМВР <input type="checkbox"/> чл. 71 ЗМВР или _____		
ПРОВЕРЕНО ЛИЦЕ: <input type="checkbox"/> водач ППС <input type="checkbox"/> пътник <input type="checkbox"/> пешеходец или _____		
		<small>ЕГН/ЛНЧ, дата раждане (вид. възраст)</small>
Документ за самоличност: вид _____ № _____ държава _____		
Местоживее гр./с./ _____ община _____ Пол <input type="checkbox"/> Мъж / <input type="checkbox"/> Жена		
кв./ул. _____		
Други данни: _____		
ПМС: <input type="checkbox"/> Да / <input type="checkbox"/> Не > ...персонално самоопределяне (код): <input type="checkbox"/>		
ОБЕКТ:		<input type="checkbox"/>
<small>(ведомство) вид</small>		<small>БУЛСТАТ</small>
<small>Наименование – кирилица/латиница</small>		
Националност _____ Други данни: _____		
Вид охрана: <input type="checkbox"/> неохр. <input type="checkbox"/> СОД <input type="checkbox"/> ЧОФ <input type="checkbox"/> СОТ <input type="checkbox"/> зв. самоохрана и/или _____		
Охранителна фирма _____		Охранител/и (имена, ЕГН) _____ _____ _____
Други данни: _____		
ППС: _____		
		<small>рег. номер</small>
		<small>Марка – модел</small>
		<small>цвет</small>
Други данни: _____		
Съпътстващи лица: <input type="checkbox"/> Да / <input type="checkbox"/> Не > имена/националност/статус/пол/ЕГН/ЛНЧ (дата на раждане) / ПМС		
1.	_____ / _____ / _____ / _____	<input type="checkbox"/>
2.	_____ / _____ / _____ / _____	<input type="checkbox"/>
3.	_____ / _____ / _____ / _____	<input type="checkbox"/>
4.	_____ / _____ / _____ / _____	<input type="checkbox"/>
5.	_____ / _____ / _____ / _____	<input type="checkbox"/>
РЕЗУЛТАТ: оказана съпротива от лицето <input type="checkbox"/> Не / <input type="checkbox"/> Да > <input type="checkbox"/> физ. сила <input type="checkbox"/> хладно оръжие <input type="checkbox"/> огн. оръжие <input type="checkbox"/> друга видими наранявания на пров. лице <input type="checkbox"/> Не / <input type="checkbox"/> Да		
Употреба от проверяващите на: физическа сила <input type="checkbox"/> Не / <input type="checkbox"/> Да помощни средства <input type="checkbox"/> Не / <input type="checkbox"/> Да оръжие <input type="checkbox"/> Не / <input type="checkbox"/> Да		
Намерени <input type="checkbox"/> съмнителни вещи <input type="checkbox"/> наркотични вещества <input type="checkbox"/> ВВООБ <input type="checkbox"/> други		
Описание/др. данни _____		
Приложена мярка <input type="checkbox"/> Не / <input type="checkbox"/> Да > <input type="checkbox"/> задържане <input type="checkbox"/> АУАН <input type="checkbox"/> пол. разпореждане <input type="checkbox"/> фиш <input type="checkbox"/> предупр. приведен в _____ дата _____ час _____ основание _____		
СЛУЖИТЕЛ: _____		<small>длъжност</small>
<small>(попълнил протокола)</small>		<small>Име и фамилия</small>
Подпис: _____		
ПОЛУЧИЛ ПРОТОКОЛА: <input type="checkbox"/> проверено лице <input type="checkbox"/> собственик на помещението <input type="checkbox"/> обитател на помещението		
Имена: _____		
Дата: _____ час: _____		
<small>(Данните в карето се попълват собственоръчно от лицето получило протокола.)</small>		
Подпис: _____		
СВИДЕТЕЛ: _____		<input type="checkbox"/>
		<small>ЕГН/ЕНЧ/дата на раждане</small>
		<small>Име, презиме, фамилия</small>
Дата: _____ час: _____		
<small>(Данните в карето се попълват собственоръчно от свидетеля.)</small>		
Подпис: _____		

1. Съобразно законите си правомощия по Закона за министерството на вътрешните работи, полицейските органи могат да извършват проверки за установяване самоличността на лица (чл.61), да извършват обиск (чл.68), могат да проверяват личните вещи на лица (чл.69 ал.1), проверка на ПС (чл.69 ал.2), както и извършват проверки в помещения без съгласието на собственика или обитателя или в тяхно отсъствие в предвидените от Закона случаи (чл.71 ал.1).

Обиск може да бъде извършен само от лице, което принадлежи към пола на обисквания.

За всеки случай на извършен обиск, проверка на вещи и превозни средства или проверки в помещения без съгласието на собственика или обитателя или в тяхно отсъствие полицейският орган съставя протокол, който се подписва от полицейския орган, от един свидетел и от съответното лице, на което се предоставя екземпляр от него.

2. При осъществяване на дейността си полицейският служител:

- защита и опазва правата на всички хора, заложени в Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, релевантните международни актове и българското законодателство;
- защита правото на живот на всеки човек, като използва физическа сила, помощни средства или оръжие само в предвидените от закона случаи, при абсолютна необходимост и пропорционално на заплахата в конкретната ситуация;
- защита достойнството на всеки човек, като при никакви обстоятелства не извършва, провокира или толерира каквото и да било акт на изтезание, нечовешко и унижително отношение или наказание;
- защита правото на свобода и сигурност на личността, като ограничава това право само в законоустановените случаи и по законосъобразен начин;
- защита правото на личен и семеен живот, неприкосновеността на жилището и тайната на кореспонденцията, като ограничава това право само в законоустановените случаи и по законосъобразен начин;
- в действията си винаги се съобразява с основните човешки права, между които правото на свобода на мисълта, съвестта, религията, изразяването на мнение, правото на мирни събрания, свободно движение и мирното ползване на собствеността на всеки човек;
- уважава отделните граждани и общности, като защита техните традиции, вярвания и начин на живот, съвместими с правовата държава;
- не допуска дискриминация на базата на пол, раса, език, религия, образование и убеждения, политическа принадлежност, мнение, национален или социален произход, етническа принадлежност, инвалидност, възраст, сексуална ориентация, лично и обществено положение, имуществено състояние или друго основание;
- не се възползва от правомощията си с цел лично облагодетелстване или друга користна цел.

След извършване на полицейски действия по т.1, Виe получавате екземпляр от полицейския протокол, което удостоверявате с подписа си или може да откажете да го получите, което се удостоверява с подписа на един свидетел.

Служителите на полицията осъществяват дейността си за опазване на реда и сигурността в гражданското общество и считаме, че обществото също трябва да съдейства за това, като разбираме неудобството, което понякога е предизвикано от необходимост за изпълнение на служебни задачи..

В случай, че считате полицейските действия за незаконосъобразни и/или вашите човешки права не са спазени, може да подадете жалба по законоустановения ред до съответното Районно полицейско управление, Областна дирекция "Полиция", Национална служба "Полиция", МВР или органите на Прокуратурата.

В тези случаи Ви молим за обективна и коректна информация, както и да посочите вашите имена, актуален адрес и телефон за връзка.

Кодова таблица – етническо самоопределяне

ВИД	Етническа група:											
	Българска	Турска	Ромска (циганска)	Руска	Арменска	Влашка	Македонска	Гръцка	Украинска	Еврейска	Румънска	Друга
КОД	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В периода след 1990 г. в страната настъпиха коренни политически, икономически, социални и демографски промени. Промени се статусът на страната, особено след пълноправното членство в НАТО и Европейския съюз и ускорените темпове на интеграция в евроатлантическите структури.

Всичко това оказва влияние и върху динамиката и структурата на престъпността. Появиха се нови видове престъпност, които се опират на постиженията на върховите технологии и правят борбата с тях изключително трудна.

Все пак преобладаващи са т.нар. битови престъпления, престъпленията, насочени срещу личността и собствеността на гражданите, които продължават да оказват решаващо влияние при оценяване на работата на полицията и в отношенията полиция – общественост.

Съществува впечатление, че резултатите от работата на органите на полицията не удовлетворяват очакванията на обществото. В настоящия доклад бяха посочени основните причини за това състояние и вижданията за качествена промяна в краткосрочна и средносрочна перспектива.

Очевидно структурите на Министерството на вътрешните работи, оставени без широка обществена подкрепа, не са в състояние да ограничат този, а и другите видове престъпност на поносими за гражданите равнища.

Публично-частното партньорство би могло да генерира нов ресурс на обществено доверие към правозащитните органи, от една страна, както и да допринесе на практика за повишаване ефективността в действията на полицията срещу престъпността, от друга. Ясната политическа визия за дългосрочното и системно взаимодействие между държавните органи и гражданското общество би допринесла за превръщането на този тип партньорство от символичен в реален инструмент за осъществяване на реформата; за въплъщаването на девиза „полицията в служба на обществото“ в конкретни действия и резултати.

ПУБЛИКАЦИИ НА ЦЕНТЪРА ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция. Второ преработено и допълнено издание, С., 2000.

ISBN 954-477-086-0

Контрабандните канали в Югоизточна Европа, С., 2002.

ISBN 954-477-098-4

Антикорупция, Учебно помагало, С., 2003, 2 разширено изд.

ISBN 954-477-109-3

Доклад за оценка на корупцията 2003, С., 2004.

Институцията омбудсман в Европа и България, С., 2003.

ISBN 954-477-110-7

Корупция и антикорупция, С., 2003.

ISBN 954-477-102-6

Пазарът на наркотици в България, С., 2003.

ISBN: 954-477-111-5

Институцията омбудсман в Европа и България: правна същност и практика, С., 2004.

ISBN 954-477-122-0

Скритата икономика в България, С., 2004.

ISBN 954-477-120-4

Корупционни практики и превенция на корупцията, С., 2004.

ISBN 954-477-113-1

Партньори в престъпността: рисковете от симбиозата между сектора за сигурност и организираната престъпност в Югоизточна Европа, С., 2004.

ISBN: 954-477-114-X

Българският износ на оръжие: оценка на контролния механизъм върху експорта на малки оръжия и леко въоръжение, С., 2004.

ISBN 954-477-116-6

Транспорт, контрабанда и организирана престъпност, С., 2004.

ISBN 954-477-118-2

Институцията омбудсман в България, С., 2005.

ISBN 954-477-130-1

Антикорупционните реформи в България, С., 2005.

ISBN 954-477-128-1

Корупцията при данъчното облагане. Предизвикателства пред данъчната политика и администрация, С., 2005.

ISBN: 954-477-131-X

Тенденции на престъпността в България: полицейска статистика и виктимизационни изследвания, С., 2005.

ISBN 954-477-125-5

Съдебната реформа: Прокуратурата и разследващите органи в контекста на членството в Европейския съюз, ред. Мария Йорданова, Димитър Марков, С., 2005.

ISBN: 954-477-133-6

Съдът, Прокуратурата и разследващите органи в държавите – членки на Европейския съюз, и страните кандидатки, С., 2005.

ISBN 954-477-129-8

Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз, С., 2006.

ISBN-10: 954-477-137-9

ISBN-13: 978-954-477-137-9

Антикорупционните реформи в България. Основни резултати и рискове, С., 2007.

ISBN: 978-954-477-145-4

Престъпление без наказание. Противодействие на корупцията и организираната престъпност в България, С., 2009.

ISBN: 978-954-477-157-7

Конвенционалната престъпност в България: равнища и тенденции, С., 2009.

ISBN 978-954-477-161-4

Мониторинг и оценка на публични политики и програми, С., 2009.

ISBN 978-954-477-160-7

