**ПРАКТИЧЕСКИ НАРЪЧНИК ПО ОБУЧИТЕЛЕН МОДУЛ № 1 „ОБЩЕСТВЕН РЕД И СИГУРНОСТ”**

**ДИСТАНЦИОННО ОБУЧЕНИЕ**

**Тема 1: Нормативна уредба на национално и местно ниво. Добри практики и допускани слабости.**

**София**

**2021г.**

*Издание на Националното сдружение на общините в Република България, създадено по проект „Повишаване на знанията, уменията и квалификацията на общинските служители“, по Административен Договор № BG05SFOP001-2.015-0001-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.*

[*www.eufunds.bg*](http://www.eufunds.bg/)

**СЪДЪРЖАНИЕ**

1.Правомощия в ЗМСМА и ЗМВР на районните кметове и кметовете на кметства по опазване на обществения ред.

2.Закон за МВР и възможности за създаване на звена „Общинска полиция“.

3.Наредба за дейността на звената „Общинска полиция“.

4. Добри практики и допускани слабости.

**Въведение**

**Времетраене и педагогически форми:**

* Лекция- 50 мин. /Практически казуси – 30 мин. /Практически упражнения – 30 мин. / Дискусии – 70 мин.

**Цели:**

* Основната цел е обучаемите да актуализират своите познания по описания тематичен обхват.
* Познават и прилагат най-добрите общински практики по опазването на обществения ред.
* Придобиване и актуализиране на знания за законосъобразно прилагане на актуалната нормативната уредба, свързана с обществения ред.

**Въпрос № 1 -** Правомощия в ЗМСМА и ЗМВР на районните кметове и кметовете на кметства по опазване на обществения ред.

**Детерминиране на понятието обществен ред и понятието сигурност**

Определение за обществен ред се съдържа в решение No 7/1996 г. по к.д. No 1/1996 г. на Конституционния съд, според което това е ”установеният с нормативните актове ред, който осигурява нормално спокойствие и възможност да се упражняват съответните граждански права”.

Понятието „национална сигурност“, най –изчерпателно е дефинирано в Закона за държавна агенция „Национална сигурност“.

Законодателят я определя като динамично състояние на обществото, при което са: защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред, гарантирани демократичното функциониране на институциите, основните права и свободи на гражданите, устойчивото икономическо развитие и благосъстоянието на населението; защитени успешно националните интереси и са осигурени възможности за реализиране на националните приоритети.

Още при създаването на ЕС държавите-учредителки обръщат специално внимание на проблемите за сигурността на гражданите, защитата на техните права и свободи, и гарантиране на ясни и точни правила за действие от страна на държавната, и общинска администрация при поддържането на обществения ред.

В последните години това внимание не само, че не отслабва, а напротив, получава своето развитие във формирането на редица европейски стратегии и практики за сигурност.

По отношение на сигурността и обществения ред, ЕС не приема регламенти, поради факта, че всяка държава-членка има собствена национална географска, демографска и социална специфика, народопсихология, традиции и т.н.

Историческото развитие на общините показва недвусмислено, че местното самоуправление е трайно явление и постоянен фактор в живота на териториалните общности. То е основна структура в системата на социалната организираност във всяка демократично изградена държава.

Осигуряването на обществения ред и сигурност е отговорност и задължение на институциите от всички сектори на обществения живот.

В Конституцията на Република България има редица норми, които използват понятието „обществен ред”. Осигуряването на обществения ред е една от важните функции на правителството /чл.105, ал.2/. Може да се приеме, че сигурността е елемент на обществения ред и е необходима предпоставка за гарантиране на националната сигурност.

Защитата на обществения ред е отговорност и на областните управители /чл.143 от Конституцията/.

В компетентността на кметове на общини, райони и кметства влиза и опазването на обществения ред /чл.44,ал.1,т.4 и чл.46,ал.1,т.8 -Закона за местното самоуправление и местната администрация ЗМСМА/.

Основен гарант на обществения ред е МВР, защото осигуряването на реда е свързано с прилагането на принуда и ограничаване на някои права на гражданите, особено в случаите, когато те застрашават здравето и живота на други хора. Тогава полицейските служители имат право да приложат физическа сила и помощни средства, да задържат лица, да отворят помещения и др.

Нарушенията на обществения ред са едни от най-масовите закононарушения в страната ни, като наред с това са много разнообразни по своя характер.

Затова една от основните задачи на държавата е да приеме и прилага такива правила за обществен ред на своята територия, чрез които да осигури пълноценна защита на живота, здравето и спокойното съществуване на своите гражданите.

С направени допълнения на *Закона за мест­ното самоуправление и местната администрация още* през 1997г., за да осигуряват спазването на обществения ред, на **кметовете на райони и кметства** бяха предоставени ***седем полицейски право­мощия*** по *Закона за МВР.*

Правомощията които кметовете на район или кметствоимат по **Закона за Министерството на вътрешните работи** (**ЗМВР**), произтичат от чл. 46, ал. 1, т. 8 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА, ДВ, бр. 53 от 2014 г., изм. и доп. ДВ. бр.70 от 7 Август 2020 г*.*), според който Кметът на район или кметство осигурява спазването на обществения ред; има правомощията по чл. 70, 72, 80, 81, 83, 85 и 87 от Закона за Министерството на вътрешните работи, на съответната територия до пристигане на полицейския орган;

**ТРИ НЕОБХОДИМИ УТОЧНЕНИЯ**

1. Кметските наместници нямат тези правомощия, тъй като законът не предвижда възможност за делегиране на такива от страна на кмета на общината.
2. Кметовете на общини, за разлика от кметовете на райони и кметства, не са натоварени пряко с чисто полицейски функции и специфични права.
3. Специфичните полицейски функции с които са натоварени кметовете на райони и кметства изискват СПЕЦИАЛИЗИРАНО обучение, касаещо полицейската тактика.

Цитираните текстове от Закона за МВР дават отговор на въпроса какво могат да правят кметовете на райони и кметства, **но не и как да го правят**.

Прилагането на тези правомощия зависи изключително много от конкретната ситуация.

Кметовете на райони и кметства нямат всички права, които имат органите на реда, не са униформени и не всички имат или носят оръжие, освен това кръгът на техните възможности е относително стеснен.

Правният анализ на Закона за местното самоуправление и местната администрация показва, че правомощия по *Закона за МВР* се предоставят само на кметовете на райони и кметства, но не и кметовете на общини.

Редица анализатори и експерти считат, че това законодателно установление е нелогично от гледна точка на компетентността на кметовете на общини, които отговарят за опазването на обществения ред.

Нещо повече, те възлагат изпълнението на свои функции на кметовете на кметствата и районите, координират и осъществяват контрол за целесъобразността и законосъобразността при тяхното изпълнение.

Кметовете на общини осъществяват и контрол по законосъобразността на актовете и действията на кметовете при изпълнение на техните правомощия по чл. 46, ал. 1.

Те имат право да отменят техните актове.

**ПРАКТИЧЕСКИ УКАЗАНИЯ И СЪВЕТИ:**

При всички случаи, когато възникне или има опасност от възникване на определена конфликтна ситуация, е необходимо да се направи всичко възможно да присъстват и други жители на кметството, до пристигането на полицейски орган, който да поеме контрола по опазването на обществения ред.

Освен че за една община е задължително да работи в тясно взаимодействие с местните структури на МВР по опазването на обществения ред, добре е периодично да бъдат организирани работни срещи (дискусии) на кметовете с началника на РУП или по-висшестоящ служител на МВР, на която да бъдат обсъждани въпросите за правомощията на кметът нарайон или кметство по ЗМВР. Това се налага, тъй като в тази област съществуват множество специфични и бързо променящи се разпоредби.

Когато кметът нарайон или кметство действа в рамките на вменените му със Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) правомощия по Закона за МВР, той трябва да се представи и да се легитимира съответно със служебната си карта, което в повечето случаи има психологическо въздействие.

При изпълнение на правомощията си, кметовете нарайон или кметство трябва да се ръководят от принципа, че всеки гражданин е „невинен до доказване на противното“ и да не стават причина за създаване на допълнително напрежение и възникване на конфликти.

**Правомощията на кметовете на район или кметство по Закона за МВР**

* могат да извършват проверки за установяване самоличността на лице; Чл.70. (1)
* да задържат лица; Чл. 72. (1)
* извършват личен обиск на лица – протоколът се подписва от поне един свидетел Чл. 80. (1)
* да проверяват личните вещи на лица; Чл. 81. (1)
* да извършват проверки в помещения без съгласието на собственика или обитателя или в тяхно отсъствие; Чл.83. (1)
* да използват физическа сила и помощни средства само когато това е абсолютно необходимо; Чл. 85. (1)
* да използват оръжие само когато това е абсолютно необходимо за което изготвят доклад; Чл. 87. (1)

**Въпрос № 2 - Закон за МВР и възможности за създаване на звена „Общинска полиция“.**

**АНАЛИЗ НА НАЦИОНАЛНАТА ПРАВНА РАМКА**

Правното основание за създаване на Общинска полиция е чл. 94 от Закона за МВР /ЗМВР/. В него са залегнали следните положения:

- Създава се възможност за изграждане на нови институционални структури в системата на МВР /звена „Общинска полиция“ / на договорна основа , специално предназначени за оказване на услугата „охрана“. Служителите в звената "Общинска полиция" към общините се назначават и служебните им правоотношения се прекратяват по реда на ЗМВР, като не се включват в определената обща численост на МВР.

- Съдържанието на оказваната услуга е опазване на обществения ред, охраната на обекти, безопасността на движението по пътищата и осъществяване на контролната и административнонаказателната дейност на органите на местното самоуправление към общините;

- Контролът и методическото ръководство върху дейността на звената "Общинска полиция" се осъществяват от съответните областни дирекции и районни управления на МВР;

Общата норма на чл. 92 ал. 1 от ЗМВР е, че МВР може да сключва договори за предоставяне на услугата охрана на заинтересовани лица публични и частни субекти срещу заплащане. Особеното в цитирания чл. 94 от ЗМВР е, че за да предостави тази услуга на общините МВР назначава допълнително полицейски служители, чиято издръжка, съгласно допълнително приетата наредба, се поема от бюджета на общините. Т.е. общината не плаща пряко услугата „сигурност и охрана“, осъществявана от МВР, а финансира създаването и поддържането на личен състав, технически средства, сграден фонд , инфраструктура, които ще станат част от МВР и които ще осъществяват в бъдеще публичната услуга „сигурност и охрана“ на своя контрагент.

**Въпрос № 3: Наредба за дейността на звената „Общинска полиция“**

За изпълнението на разпоредбата на чл. 94 от ЗМВР са издадени две наредби: **НАРЕДБА № Iз- 1027 от 12 май 2010 за организацията и дейността на звената „Общинска полиция“ в Република България“ /отменена/ и НАРЕДБА № 8121з-422 от 16 април 2015 г. за организацията и дейността на звената „Общинска полиция“ .**

Ключовите разпоредби в сега действащата наредба са следните:

**Ограничения на правомощията на органите на общинска полиция до следните:**

От изброените в ЗМВР правомощия на органите на МВР на органите на общинска полиция са предоставени следните правомощия: по чл. 64 - 66, 69, 70, 72, 73, 80 - 88 и 95 на глава пета, раздел І от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР), а именно:

Чл.64- 66: да издават разпореждания до държавни органи, организации, юридически лица и граждани, когато това е необходимо за изпълнение на възложените им функции; да предупреждават устно или писмено лицето, за което има достатъчно данни и се предполага, че ще извърши престъпление или нарушение на обществения ред; при установяване на условия и причини за извършването на престъпления и други нарушения на обществения ред полицейските органи вземат мерки за отстраняването им;

Чл. 69 и 70: да призовават в служебните помещения граждани за изпълнение на определените им с този закон правомощия, да извършват проверки за установяване

самоличността на лице;

Чл.80-88: да извършват обиски на лица и помещения;

Чл. 95: да настаняват в специални домове за временно настаняване чужденци, подлежащи на принудително отвеждане до границата на Република България или на експулсиране.

Съгласно чл. 4. от Наредбата служителите от звената "Общинска полиция" могат да изпълняват задачи извън посочените в договора след писмено искане на директора на ОДМВР и съгласие на кмета на съответната община.

**Дейностите** на звената "Общинска полиция" са формулирани като основни и специфични .

Съгласно чл. 13 от Наредбата основните дейности са: защита на правата и свободите на гражданите, опазване на живота, здравето и имуществото им; превенция на правонарушенията; опазване на обществения ред на територията на общината; контрол на безопасността на движението и осигуряване на безпрепятствено движение на градския транспорт; охрана на обекти; контролна и административнонаказателна дейност по спазване на действащото законодателство и актовете на общинския съвет и на кмета на общината; съдействие на длъжностни лица от общинската администрация при изпълнение на служебните им задължения, свързани с контрол по спазване на наредбите на общинския съвет, заповедите и разпорежданията на кмета по въпросите на опазването на обществения ред на територията на общината; съдействие на общинските съвети и кметства за прекратяване на самоуправни деяния след решение на органите на съдебната власт; охрана на мероприятия, провеждани на територията на общината.

Към специфичните дейности са отнесени:

* недопускане на нарушения на нощната тишина и спокойствието на гражданите;
* опазване на вертикалната планировка, като тротоари, тревни площи, парково обзавеждане и др.;
* спазване на санитарно-хигиенните изисквания съгласно действащата нормативна уредба;
* недопускане на движение и неправилно паркиране в забранени зони на територията на общината (автобусни пътни ленти, спирки на масовия градски транспорт;
* изготвяне на становища и предложения за промени в организацията на пътното движение;
* улесняване на движението на пътните превозни средства в пикови часове и при лоши атмосферни условия;
* недопускане на затваряне и възпрепятстване на пътното движение на улици и части от тях без издадени разрешения от общината;
* спазване на забраните за извършване на нерегламентирана дейност на уличните платна и други уязвими места (миене на автомобилни стъкла, продажба на вестници и др.);
* недопускане на нерегламентирана търговска дейност;
* недопускане и пресичане на незаконно строителство, на обособяване на временни биваци и други постройки на свободни терени, както и други незаконни дейности;
* спазване на въведени карантинни и ограничителни мерки при възникнали епидемии, епизоотия и други заразни болести;
* недопускане на продажба и сервиране на спиртни напитки и тютюневи изделия в нарушение на действащото законодателство;
* оказване на съдействие на управителните органи на етажните собствености по спазване изискванията на Закона за управление на етажната собственост.

***Извод:***

При сравнението между предоставените задължения на служителите от звено „Общинска полиция“ и ограниченията в правомощията им може да бъде направен извода за очаквана значително по-ниска ефективност на звената „Общинска полиция“ в сравнение с териториалните поделения на МВР поради по-ограничения кръг дейности, вменени им като задължения.

**Въпрос № 4: Добри практики и допускани слабости**

В Европа структури с функции и правомощия подобни на звената „Общинска полиция“ има във: Албания, Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Естония, Италия, Испания, Латвия, Литва, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Сърбия, Турция, Унгария, Франция, Холандия (Нидерландия), Чешка република и Швейцария.

Най-широко е застъпен моделът на общинска полиция там, където традиционно охранителната полиция е част от институциите на местната власт. Това е моделът на Великобритания.

В Румъния от години функционира т. нар. селска полиция "Policia rurale".

В изследваните държави звената „Общинска полиция“ изпълняват задачи, свързани преди всичко с опазване на обществения ред, охраната на обекти, безопасността на движението и подпомага осъществяването на контролната, и административнонаказателната дейност на органите на местното самоуправление .

Когато се говори за европейската правна рамка в сферата на сигурността и обществения ред следва да се отчета факта, че в Европейския съюз няма приети регламенти.

За разлика от отбраната и въоръжените сили, където действат единни натовски стандарти в почти всички направления на дейност, по отношение на сигурността и обществения ред всяка страна е възприела практики, съответстващи на народопсихологията, традициите, обичаите и културата на населяващите я общности. През последните години редица европейски страни /предимно от бившия социалистически лагер/ предприеха опити да приложат различни признати ефективни модели на полицейска организация, каквито са полицейските модели на Великобритания и Бавария, но бяха принудени да се откажат поради невъзможност да ги адаптират към местните условия.

По същия начин следва да се разглежда и въпроса с общинската полиция /Municipal Police/.

Най-широко е застъпен моделът на общинска полиция там, където традиционно охранителната полиция е част от институциите на местната власт. Това е моделът на **Великобритания.**

Във Великобритания, за разлика от всички останали европейски страни няма национална полиция.

Териториите на Англия, Шотландия и Уелс са разделени на зони и на тяхна основа са изградени съответните управления на местните полицейските отряди. Тези отряди са подчинени на общинските власти на графствата и градовете.

Общинската полиция се намира под надзора на специални органи на общинските съвети.

В графствата те се наричат полицейски комитети, а в градовете – наблюдателни комитети. И двата вида комитети се формират от състава на общинските съветници и местни съдии в съотношение 2 : 1.

Комитетите назначават ръководителите, помощниците и заместник-ръководителите на общинската полиция.

Общинската полиция във Великобритания притежава всички полицейски правомощия, включително и за разследване на криминални престъпления. Финансирането на дейността на общинската полиция се осъществява както следва: 50% от бюджета на общината и 50 % от правителството.

През 80 –те години на миналия век **Франция** предприема реформи имащи за цел децентрализация на полицията и засилване на участието на обществото в охраната на реда и противодействието на престъпността.

Тази технология получава названието „съседска полиция“.

В населените места започват да се формират структури за връзка на полицията с обществото на основата на които в последствие се формира общинската полиция /police municipale/.

Общинската полиция се създава с решение на министъра на вътрешните работи и префекта и се издържа изцяло от бюджета на общината.

В компетенцията на общинската полиция са всички въпроси относно охраната на обществения ред и противодействие на престъпността в населеното място.

Общинската полиция може да разследва само дела за дребно хулиганство. Числеността на общинската полиция е около 20000, което съставлява 5 % от числеността на всички правоохранителни структури във Франция.

Около ½ от състава на структурите на общинската полиция има право да носи оръжие. Останалите са общински служители.

Общинската полиция осъществява дейността си в тясно сътрудничество с Националната полиция на Франция.

В **Италия,** наред с държавната полиция функционира и т.н. „местна полиция“, която може да бъде общинска полиция /Polizia Municipale/, провинциална полиция /Polizia Рrovinciale/ или селска полиция /Polizia Rurale/.

Местната полиция отговаря за опазване на реда на обществени места, организира и контролира движението на транспорта, контролира търговските лицензи и др.

Структурите на местната полиция се създават в съответствие със законите на съответния регион, издържат се от местните бюджети и са подчинени на общинските съвети и кметовете.

Местните полиции са самостоятелни структури извън системата на правоохранителните органи на държавата. Така например, местната полиция на общината в Рим се нарича „Polizia di Roma Capitale“.

Общинската полиция в **Испания** /Policía Municipal/ в зависимост от общината към която е създадена се нарича локална полиция /Policía local/ или градска гвардия /Guardia Urbana/. Структури на общинска полиция в Испания могат да създават общини с население над 5000 жители.

Към настоящия момент в Испания над 20 % от общините разполагат със собствени полицейски структури.

Общинската полиция е подчинена на кмета, издържа се от общинския бюджет и има за задачи да охранява сградите на общината, общинските музей, парковете и пазарите, организира движението на транспортните средства, глобява за неправилно паркиране, следи за опазване на нощната тишина и т.н..

Органическият закон от 1986 г. задължава общинската полиция да оказва съдействие на националните правоохранителни структури в сферата на съдебната полиция и обществената безопасност.

Специфична особеност за общинската полиция на Мадрид са специалните бригади за сигурност на автономната Мадридска област – BESCAM, които осигуряват полицейско присъствие в малките населени пунктове.

Общинската полиция в **Гърция е** разформирована през 2013 г. като част от реформите на правителството за намаляване броя на държавните и общински служители. В началото на 2016 г. Държавният съвет и Върховния административен съд на Гърция одобриха плана на правителството за възстановяване на общинската полиция като национална сила. С обещанието да се запази най-ценното за гърците – общественото пространство бяха създадени общински полицейски структури в Атина, Солун и Родос.

Щата на общинската полиция е окомплектован от служители на националната полиция, бивши служители на общинската полиция и служители на общините.

Правомощия на общинската полиция са предоставени за опазване на обществения ред и осигуряване различните дейности на общините.

Издръжката е изцяло за сметка на общинските бюджети.

Офисите на общинската полиция са отворени 24 в денонощието, седем дни в седмицата.

В съответствие с реформата на полицейските структури в **Полша**, имаща за цел децентрализацията на полицията са създадени няколко общински управления на полицията. Издръжката им се осъществява изцяло от бюджета на общините, които изпитват перманентен недостиг на средства.

При търсенето на допълнителни средства за финансиране на общинската полиция са констатирани редица случаи на корупция, някои от които в значителни размери, което само по себе си дискредитира идеята за нейното създаване и използване за опазване на обществения ред и противодействието на нарушенията.

В **Чехия** общинската полиция се издържа от бюджета на общините, подчинена е на кметовете, но не са и предоставени големи правомощия.

В основни линии инспекторите от общинската полиция осигуряват обществения ред, контролират движението на транспортните средства, ловят „екзотични животни“ в градовете и др.

В **Литва, Латвия и Естония** през последните години, предимно в столиците са създадени департаменти „Общинска полиция“- т. н. „Му По“ /Муниципальная полиция/ е част от департамента на полицията, по е подчинена на местната власт. Осигурява обществения ред, организацията на движението, мероприятията на общинската управа, контролира търговията по пазарите и др. Издържа се от бюджета на общината. Числеността на департаментите на общинската полиция е над 100 човека.

В **Румъния** от години функционира т.нар. селска полиция /Policia Rurale/, която включва средно по 1 участък с 1 патрулна кола на всеки 4-5 големи села; респективно 8-10 малки села.

В изследваните държави звената „Общинска полиция“ изпълняват задачи, свързани преди всичко с опазване на обществения ред, охраната на обекти, безопасността на движението, и подпомага осъществяването на контролната и административнонаказателната дейност на органите на местното самоуправление .

С изключение на Великобритания и Испания, в европейските страни структури на общинска полиция са създадени и функционират в големите общини, които разполагат със значителен финансов ресурс.