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

**ДИСТАНЦИОННО ОБУЧЕНИЕ**

**Тема 2: Опазване на общинската собственост и селскостопанската продукция. Превенция на битовата престъпност. Взаимодействие между общината и териториалните структури на МВР. Дейност на Комисиите за обществен ред и сигурност. Ангажиране на други компетентни институции и гражданския сектор.**

**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. **Опазване на общинската собственост и селскостопанската продукция.**
2. **Превенция на битовата престъпност.**
3. **Взаимодействие между общината и териториалните структури на МВР.**
4. **Дейност на Комисиите за обществен ред и сигурност. Ангажиране на други компетентни институции и гражданския сектор.**

**Въведение**

**Времетраене и педагогически форми:**

* Лекции- 50 мин. /Упражнение – 30 мин. / Дискусии – 60 мин./Ролева игра-40-мин./

**Цели:**

* Задълбочаване и придобиване на нови знания за предимствата и недостатъците на отделните форми за опазване на общинската собственост и селскостопанската продукция.
* Задълбочаване на знанията, свързани с познаване на средата, по линия на опазване на имуществото в общините и идентифициране на причините, и условията за посегателствата върху тях.
* Познаване и прилагане на най-добрите общински практики по опазването на общинската собственост и селскостопанската продукция.
* Придобиване и актуализиране на знания за законосъобразно прилагане на актуалната нормативната уредба по превенция на битовата престъпност и взаимодействието между общината, и териториалните структури на МВР.
* Познаване на съществуващи форми за противодействие на битовата престъпност;
* Прилагане на различните механизми за противодействие на битовата престъпност в малките населени места и прогнозират заплахите от нови форми на проявление;
* Познаване и прилагане на най-добрите практики при разпределение на функциите и отговорностите за противодействие на битовата престъпност в малките населени места.

**Въпрос № 1 - Опазване на общинската собственост и селскостопанската продукция**.

Общинските съвети имат правото да издават нормативни актове, за да уредят обществените отношения от тяхна компетентност*.* Правно основание за това е чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местна администрация.

За да бъде регламентиран реда и условията за опазване на обществения ред, опазване на общинското и селскостопанско имущество общинските съвети издават наредби, които уреждат тази материя.

Самостоятелните дейности на органите на местното самоуправление или само на служителите от „Териториална полиция“ за ефективно опазване на общинската собственост и селскостопанската продукция е абсолютно невъзможно.

Широкия спектър от дейности, които биха могли да реализират служителите ще имат не само ефект, но и смисъл, ако бъдат приложени във взаимодействие с кмета на населеното място, като се допълнят с други от неговата компетентност. Само така, чрез реализирането на общи дейности и мероприятия би се опазило успешно общинската собственост и селскостопанската продукция от различни посегателства или нанасяне на щети.

Ето защо, съвместната дейност между служителите от „Териториална полиция“ и кмета на населеното място е от изключително значение не само за прилагане на закона, но и за установяване на извършителите, предприемане на законови мерки за обезвъзмедяване на собствениците и основно да не се допусне нанасянето на вреди/щети на земеделската продукция.

Въпреки трудностите, опазването на общинската собственост и селскостопанската продукция е дейност приоритетна за органите на местното самоуправление. За тази цел общините в Република България използват различни организационни мерки.

Те най-често се изразяват в самоохрана по смисъла на чл. 2, ал. 3 ЗЧОД, регистриране на общински структури за извършване на охранителна дейност, създаване на звена „Общинска полиция“ и наемане на частни охранителни фирми***.***

Въпреки положените усилия от НСОРБ не може да бъде посочена една универсална форма, която да бъде използвана във всички български общини, тъй като е необходимо да се отчитат редица специфични, местни фактори, обуславящи различни нужди и решения.

Важно е да се знае, независимо от формата която е избрана от общината, извършването на охранителна дейност винаги става, чрез получаване на лиценз за това по реда на Закона за частната охранителна дейност (ЗЧОД).

**Самоохраната** се осъществява по реда и условията предвидени в Закона за частната охранителна дейност (ЗЧОД). Условие за осъществяване на охранителна дейност е получаването на лиценз. Частна охранителна дейност може да се извършва от лица, регистрирани по реда на Търговския закон или по законодателството на друга държава - членка на Европейския съюз, които са получили лиценз за това.

Наред с това закона допуска тази дейност да се осъществява от бюджетни организации по смисъла на Закона за публичните финанси (включително и общините), лечебни заведения, институции в системата на предучилищното и училищното образование, висши училища, както и стратегически обекти от значение за националната сигурност, при издаден лиценз за самоохрана, за охрана на собствено имущество.

В новия закон законодателят по-подробно и в самостоятелни правни норми разглежда самоохраната.

Съгласно чл. 22 ЗЧОД самоохраната се осъществява по отношение на имущество. Тя представлява дейност по неговата физическа защита от противоправни посегателства, както и за тяхното предотвратяване и пресичане, осъществявана от служители на самоохраняващия се субект, които отговарят на изискванията на закона.

Самоохраната на имуществото може да включва и осигуряване на пропускателен режим в охранявания обект и/или извършване на видеонаблюдение при спазване на Закона за защита на личните данни, и/или мониторен контрол.

За извършване на самоохрана се обособяват екипи, чиито брой и численост, попадат в обхвата на лицензионния режим. Лицензи за извършване на частна охранителна дейност се издават от МВР.

**Друг начин за охрана на** общинската собственост и селскостопанската продукция **е създаването на общинско предприятие за извършване на охрана**. Такива предприятие има в община Кюстендил, община Ботевград, община Пловдив и др..

Те също трябва да бъдат лицензирани по предвидения от закона ред, но за това трябва да отговарят на изискването да бъдат търговци, регистрирани по реда на Търговския закон.

Предприятието може да извършва следните дейности: 1. лична охрана на физически лица; 2. охрана на имуществото на физически или юридически лица; 3. сигнално-охранителна дейност; 4. охрана на питейни и развлекателни заведения, дискотеки, игрални и компютърни зали; 5. охрана на мероприятия; 6. охрана при транспортиране на ценни пратки или товари; 7. охрана на селскостопанско имущество.

**Друга форма за охрана на селскостопанско имущество е регламентирана в Закон за опазване на селскостопанското имущество в сила от 18.07.2017 г.**

**-Чл. 9**  Полската охрана се състои от:

1. полски пазачи;

2. доброволни сътрудници.

**Чл. 10.** (1) (Изм. - ДВ, бр. 45 от 1984 г., бр. 44 от 1996 г.) Полските пазачи се назначават и уволняват със заповед на кмета на района или кметството.

Нова възможност за опазване на селскостопанското имуществото възникна със Закона за частната охранителна дейност в сила от 31.03.2018г., с който се регламентираха условията и реда за извършване на частна охранителна дейност за неговото опазване от лицензирани търговци на територията на цялата страна или на отделна област.[[1]](#footnote-1)

Закона определя, че охраната на селскостопанско имущество е дейност по неговата физическа защита от противоправни посегателства, както и по тяхното предотвратяване и пресичане, и противодействие на противоправно посегателство спрямо физическо лице в обекта.

Охраната може да се осъществява само с невъоръжена охрана от обособени екипи, които могат да бъдат – пост, мобилен охранителен патрул или подвижна охранителна група. Възложител по договора за охрана е кметът на общината, в която се намира имуществото, както и собственикът или ползвателят на законово основание на това имущество.

Друга форма за опазване на обществения ред, общинската собственост и селскостопанската продукция е формиране на звена „Общинска полиция“.

Такива има създадени в Столична община, общините Бургас, Варна, Несебър, Пловдив, Стара Загора, Хасково и Добрич. Предстой създаването на такова звено и в Русе.

Възможностите за използване на „Общинска полиция“ бяха анализирани обстойно в първа тема, втори учебен въпрос.

За опазване на селскостопанската продукция служителите от „Териториална полиция“ основно взаимодействат с кметовете на населени места. За извършени посегателства на кражби или унищожаване и повреждане, основна информация служителите получават от кмета на населеното място, но и често пъти от граждани при осъществявания прием, от сигнали/жалби до тях, или при установяване от тях самите на нарушението.

Както беше посочено, разнообразни са обектите на посегателство, което е определящо и за начините на извършване. В някой случаи извършителите използват МПС – за по-бързо придвижване, за по-голямо количество или брой животни, но не са малко случаите, когато се използват каруци или други средства.

За да имат положителен ефект и с цел да се намалят посегателствата или причиняваните щети на земеделската продукция, голяма част от предприеманите мерки за опазване на селскостопанското имущество е необходимо да се извършат съвместно с кмета на населеното място:

* Провеждане на общи събрания с населението, организирани от кмета на населеното място с участието на служителите от „Териториална полиция“ за даване на насоки и съвети на стопаните, отглеждащи домашни животни и култури в дворовете си за покриване на основни нужди, за тяхното опазване, как да сигнализират при установена кражба и др., с които не само да имат по-добра защита, но и за предприемане на мерки за разкриване на извършителя.
* Индивидуални беседи с възрастни хора, съвместно с кмета на населеното място, при посещение на хората в кметството или в домът им при обход на района, на която да се дадат конкретни препоръки от служителите за по-добро опазване на продукция, животни и др. в дворовете на хората.
* Провеждане на общо събрание на земеделските производители за уточняване на стопанисваните землища, стадиите на работа за реализиране на земеделска продукция, в които е най-важно нейното опазване и др. Също така би могло да се обсъдят и други важни въпроси от местно естество.
* Провеждане на събрания с земеделски производители отглеждащи различни породи животни за даване на съвети и насоки за подобряване на охраната на стопанството, предприемане на мерки за недопускане на посегателства като изграждане на видеонаблюдение и др. Също така и за предупреждаване за спазване на местата за паша и преминаване, с цел да не се нанасят вреди на други стопани.
* Организиране и провеждане на общи събрания на населението през определен период съвместно със служителите от „Териториална полиция“, на които гражданите да поставят въпроси, свързани не само с опазването на селскостопанското имущество, но и други за обществения ред в населеното място – спазване на забраните, регламентирани в местните наредби за движение на МПС, каруци и др.
* Организиране и провеждане на срещи с представители на ромската общност или с жителите на ромските махали на място, чрез които да се обясни на лицата от ромски произход последствията от извършваните посегателства и да се въздейства възпиращо, чрез присъствието на служителите от „Териториална полиция“. За постигане по-голям ефект, такива организирани срещи на място е необходимо да се правят съвсем целенасочено, най-вече в момента, когато е най-вероятно да се извърши посегателство върху селскостопанско имущество.
* Провеждане на индивидуални беседи с установени извършители на посегателства или допуснали с действия или бездействия да бъдат нанесени вреди на земеделски производители;
* Предприемане на мерки за изграждане на видеонаблюдение на установените уязвими места – подходи към ромските махали, подходи към пътища, водещи извън населените землища и намиращите се там стопанства и др.
* Подобряване на осветлението през тъмната част от денонощието с цел ограничаване на възможността извършителите да използват тъмнината за прикритие;
* Изготвяне и реализиране на работни карти за противодействие на определен вид посегателство по предвидения за това ред.[[2]](#footnote-2) В работните карти могат да се предвидят отделни мероприятия за определен период от време, с което най-пълноценно да се защити селскостопанското имущество от посегателство или унищожаване и др.

**Въпрос № 2 - Превенция на битовата престъпност.**

Понятието „битова престъпност“ е съвкупност от престъпни посегателства, насочени срещу личността и имуществото на гражданите. В нея се включват кражбите, посегателствата срещу МПС, грабежите, престъпленията, свързани с наркотици, и умишлените убийства. Към понятието „битова престъпност“ могат да се включат и други престъпления, които поради своята масовост са проблем за конкретни населени мeста.

Битовата престъпност или още „конвенционална престъпност” (conventional crimе) е понятие което практиката въвежда, за разграничаване от „организираната престъпност” (organized crime).

Сред основните фактори за значимост на битовите престъпления е тяхната масовост. По-голямата част от престъпленията, извършвани по света са именно такива. В национален мащаб от около 120 000 регистрирани престъпления годишно в нашата страна, делът на битовата престъпност е над 85%.

Причините и условията за увеличаване или намаляване на престъпността носят преди всичко сoциален характер. Основната и най-съществената част на престъпността се явява престъплението, което е обществено опасно явление.

Битовата престъпност засяга изключително голяма част от българските граждани.

Битовата престъпност е социално явление, което оказва влияние както върху развитието на обществените процеси като цяло, така и върху живота на отделния гражданин.

За цялостното разбиране на въпросите касаещи превенцията на престъпността трябва да бъдат анализирани и някой компоненти касаещи:

* Същност, принципи и правни основи на превантивната дейност;
* Превенция на престъпността – европейски опит;
* Превенция на престъпността в Р. България;
* Превантивна дейност на органите на полицията в Р. България;
* Форми за осъществяване на превантивна дейност;
* Предотвратяване и пресичане на престъпления

Изведените насоки на работа за постигане на трайни резултати при противодействието на битовата престъпност, са в следните основни направления:

* Ефективна превенция на престъпността.
* Активно сътрудничество с гражданското общество, с частните охранителни и застрахователни фирми, както и с органите на местната власт.
* Интегритет на служителите на МВР.
* Повишаване на способностите на МВР.
* Ръст на доверието на гражданите към МВР.

Следва да се отбележи, че неефективната превенция на престъпността и виктимизацията често се дължат на обременяване на институциите с несвойствени функции, което е резултат на чести и необосновани промени в нормативната база или на нейното несвоевременно обновяване. Терминът виктимизация има латински произход /victima-жертва/, което е процес или краен резултат на превръщане на личността в жертва от престъпно посегателство.

През последните години в Република България се предприеха редица мерки за усъвършенстването на системата за превенция и противодействие на правонарушенията.

Този процес е в изпълнение и с ангажиментите поети от страната ни, които произтичат от пълноправното ни членство в ЕС.

Превенцията на престъпността е задача не само на полицията, но и на редица други държавни органи, междуведомствени институции, неправителствени организации, на гражданското общество.

Превенцията на престъпността трябва да се характеризира и да съчетава действията на публичната власт, на компетентните органи, на съдебната власт, на органите на местното самоуправление, на частния сектор, на неправителствените организации, на академичните среди и на гражданството, подкрепяни от средствата за масова информация.

Европейските институции са възприели следното определение на понятието „Превенция на престъпността": "**Превенцията на престъпността включва всички предприемани качествени и количествени мерки, които целят да намалят или да допринесат за намаляване на престъпността и на чувството за несигурност у гражданите.**

През май 2001 г., Съветът на ЕС взема решение за създаване на **Европейска мрежа за превенция на престъпността.**

Тя се състои от Секретариат и национални представители на страните-членки и има за задача да подпомага развитието на превенцията на престъпността в Съюза както и да подкрепя действията за превенция на местно и национално равнище.

Мрежата покрива всички видове престъпност, като особено внимание се отделя на борбата с безделието на младежите, градската престъпност и на разпространението на наркотици.

**Мрежата си поставя за цел да:**

- улеснява сътрудничеството, контактите и обмена на информация между страните-членки и между техните заинтересовани органи;

- събира и анализира информацията свързана с действия за превенция на престъпността, като оценява и анализира най-добрите практики;

- събира и анализира информация за равнището на престъпността в страните-членки, с цел да подпомогне вземането на решения на национално и европейско равнище;

- идентифицира основните области на изследване, обучение и оценка на превенцията на престъпността;

- организира конференции, семинари, срещи и други прояви, разпространява резултатите от тях и стимулира обмена на опит и на най-добрите практики;

- подкрепя сътрудничеството със страните-кандидатки за членство, с трети страни и с международни организации;

- подпомага ръководните органи на мрежата в дейността им в областта на превенцията на престъпността;

**За да постигне целите си европейската мрежа:**

- осигурява тясно сътрудничество с органите за превенция на престъпността, с местните власти, с местните партньори и с гражданското общество, както и с неправителствените организации на страните-членки;

- създава и поддържа Интернет страница, на която публикува своите доклади и друга полезна информация - сборник на най-добрите практики;

- използва и развива резултатите от проектите свързани с превенцията на престъпността и финансирани в рамките на различни програми на Съюза.

На 21 октомври 2020 г. се проведе Европейския фокус ден за превенция на домовите кражби. Той се провежда за втори път и основен организатор е Европейската мрежа за превенция на престъпността (EUCPN), която заедно с държавите - членки, реализира тази кампания с цел да се подкрепи борбата срещу това престъпление като се повиши информираността на гражданите как да се защитят срещу подобни посегателства.

Домовите кражби са престъпление, широкоразпространено на целия континент.

Всяка европейска държава прилага различни действия за противодействие.

Тези кражби засягат не само собствеността на жертвите, те са посегателство срещу чувството за сигурност у дома – място, което всички ние имаме нуждата да възприемаме като най-сигурно. Това води до сериозни негативни ефекти върху психиката на потърпевшите и техните близки. Ето защо държавите – членки на Европейска мрежа за превенция на престъпността и EUROPOL, обединиха усилията си, за да организират тази инициатива за втори път на европейска територия.

Едно друго широко използвано или поне придобило гражданственост понятие е “обществена сигурност”. То е свързано не толкова със самите престъпни деяния, колкото с цялостните последици от престъпността. Така целта на обществената сигурност е намаляването на щетите и създаването на множество социални ползи, а не просто намаляването на броя на престъпленията.

В този смисъл превенцията на престъпността и мерките за намаляване на страха от престъпления и за подкрепа на пострадалите от престъпления служат за повишаване на обществената сигурност.

|  |
| --- |
| За пример може да се даде датския проект “Нощни птици”, при който през почивните дни родители доброволно дежурят нощем по улиците около заведенията и сборищата посещавани от младежи, или дейността на различни групи – на бащите, на наемателите, на собствениците на жилища). |

Превенцията често се представя като противоположност на репресията.

Това не е съвсем точно, тъй като превенцията на престъпността е една от основните функции на системата на наказателното правосъдие (СНП) и правоохранителните органи, но все пак между превенцията и репресията съществуват някои основни разлики.

**Видове мерки за овладяване на престъпността:**

* Увеличаване броя на полицаите за непосредствен контакт с общността
* Засилване на полицейското присъствие на уязвими места – училища, паркове, пазари
* Оптимизиране дейността на дежурните части –въвеждане на GPS –система
* Въвеждане на видео наблюдение
* Специализирани полицейски операции
* Форми за гражданско участие – граждански наблюдатели, смесени патрули, доброволни формирования, взаимодействие с охранителни фирми, съвместни консултативни комисии, квартални съвети
* Увеличаване броя и популяризиране на полицейските приемни в кварталите и малките населени места

**ПРИМЕРИ ЗА ПОЛИТИКИ И ПРОГРАМИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА ПРЕСТЪПНОСТТА В БЪЛГАРИЯ:**

**Специално внимание към уязвимите групи.**

Съвместни проекти и програми с НСОРБ и местната власт за подкрепа на :

* Жени жертви на домашно, сексуално насилие и трафик
* Инвалиди и самотно живеещи хора от третата възраст
* Освободени от затворите, осъдени на пробация
* Хора със зависимости и техните семейства
* Проблемни деца и младежи
* Социално слаби и безработни

**Проекти и програми за работа с деца и младежи:**

**-** Национална програма за превенция на престъпността сред децата и младежите

- Програма “Работа на полицията в училищата”

* Млад огнеборец, млад приятел на пътна полиция
* Детска полицейска академия
* Работа с детски и младежки организации – театрални ателиета, групи за превенция, клубове “антикорупция”
* Тематични състезания, конкурси и концерти насочени към усвояване от подрастващите на техните права и задължения
* Тематични превантивни кампании
* Работни срещи с родители, директори, учители, психолози
* Публични отчети за дейността на полицията на централно и местно ниво, дни на отворените врати, публични дискусии по обществено значими проблеми и други форми за популяризиране на полицейската дейност;

Намаляването на престъпността е понятие, което се определя като “действия за намаляване на честотата и сериозността на престъпните деяния”.

В повечето случаи намаляването се постига чрез “насочена към бъдещето” превенция.

Подходящата за успешно партньорство среда предполага и тесни връзки с органите на управление.

**ПРИМЕРИ ЗА ПОЛИТИКИ И ПРОГРАМИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА ПРЕСТЪПНОСТТА В НЯКОЛКО ДЪРЖАВИ:**

* **Белгия, Франция, Великобритания и Ирландия, Германия, Норвегия, Хонландия (Нидерландия), Дания, Чехия**

**Примери за политики и програми за превенция на престъпността в Белгия:**

Специална служба - Постоянен секретариат за превантивна политика, две основни функции:

* да развива политика за превенция на престъпността и
* да подкрепя местни инициативи за превенция.

**„Договори за сигурност и превенция",** сключвани между полицията и общините, които предвиждат различни мерки, чрез които общините подпомагат местните полицейски сили.

**Примери за политики и програми за превенция на престъпността във Франция:**

План за предотвратяване на насилието в училищата -100 образователни съветници и 5000 образователни асистенти.

**Примери за политики и програми за превенция на престъпността във Великобритания :**

* Програма за приобщаване на младежите в областта Дерби - изпълнявана от местна гражданска организация и е насочена към младите хора между 13 и 15 години.
* Програма „Сигурност в центъра на Манчестър - цели да предотврати нарушенията в резултат на прекалената употреба на алкохол от младите мъже и жени.

**Примери за политики и програми за превенция на престъпността в Ирландия:**

* Национален съвет за престъпността с публично-частен статут.

**Примери за политики и програми за превенция на престъпността в Хонландия (Нидерландия):**

**В Холандия** е изградена национална платформа за контрол върху престъпността с публично-частен статут на сътрудничество между министерството на правосъдието и Федерацията на холандските работодатели както и Информационен център за местна сигурност, между Асоциацията на холандските общини, министерствата на правосъдието и вътрешните работи.

**Примери за политики и програми за превенция на престъпността в Дания:**

Съветът за превенция на престъпността в **Дания,** основан през 1971 г. е първият в Европейския съюз.

**Примери за политики и програми за превенция на престъпността в Чехия:**

През 1996 правителството на Чешката република за пръв път подкрепи финансово инициатива, насочена към намаляване на престъпността чрез превенция. Проектът цели да повиши сигурността в обществото и доверието към държавната администрация и правоприлагащите органи.

Според най-добрите европейски практики е разумно да се изгради законодателна или структурна рамка (например, съвети за превенция на престъпността, договори за сътрудничество и съвместна дейност, смесени работни групи и пр.).

Властите (на национално и регионално ниво) трябва да развият системи за подкрепа, включително финансова, чрез откриване на експертни бюра или информационни центрове на добрите практики.

На национално, регионално и местно равнище са възможни най-различни партньорски конфигурации и те могат да са подходящи при различните проблеми на престъпността и за различни обстоятелства.

Разнообразието им не може да бъде обхванато само от едни вид партньорство с точно определен формат.

Затова партньорството трябва да се организира по следната схема:

- първоначален възможно анализ на проблема/проблемите на престъпността;

- въз основа на този анализ се планират както непосредствените, така и тактическите и стратегически действия;

- съгласуват се общите цели за ограничаването на проблема и се определят подходящи критерии (както за мониторинг на функционирането на партньорството, така за оценка на резултатите от него);

- ако условията го позволяват, се разглеждат и видовете превантивна намеса, които ще са от компетентността на партньорството. В някои случаи, партньорството може да избере съответните методи на превенция, едва след като бъде официално създадено;

- намирането на средства за текущи разходи (както за режийни разноски от рода на наем на помещение, така и за осъществяване на самата превантивна дейност) трябва да се планира много внимателно, тъй като опитът показва, че партньорствата губят много време за осигуряване на финансиране;

- трябва да се предвиди и финансиране на независимата оценка- одит на проекта;

- необходимо е да се определи срокът на съществуване на партньорството - краткосрочно, средносрочно или дългосрочно;

- между първоначалните цели трябва да залегнат и такива, които са бързо или лесно постижими, тъй като по този начин ще се демонстрира активност и успех, което ще мотивира и вдъхнови партньорите и ще им осигури външна подкрепа;

- препоръчително е да се създаде процедурна рамка, съдържаща правилата за обмен на информация вътре в партньорството и между него и външни организации, както и процедурите за вземане на решения и разрешаване на конфликти между партньорите.

В различните страни има различни модели, за превенция на престъпността.

Във Великобритания, например, се говори за три нива на превенция.

1. Първична превенция - намаляваща условията за престъпления (напр. по-добре осветени улици)

2. Вторична превенция - работа със семейната или учебната среда на младежи с (потенциално) девиантно поведение

3. Третична превенция - работа с извършителите на престъпления - програми в затвори или детски педагогически стаи.

В подписаното Споразумение за сътрудничество между МВР и Националното сдружение на общините в РБ /НСОРБ/, са дефинирани правилата за взаимодействие с общините.

Дейността по основните приоритетни направления на сътрудничество е насочена към повишаване ролята на местната власт и структурите на гражданското общество за подобряване на обществения ред, подкрепа и взаимодействие за осъществяване на Стратегията “Полицията в близост до обществото“.

В момента в страната ни Проектът „Противодействие на битовата престъпност чрез мониторинг и повишаване на гражданската осведоменост“ се изпълнява с подкрепата на Финансовия механизъм на европейското икономическо пространство. Основна цел на проекта е повишаване на гражданската осведоменост чрез осъществяване на изследвания, които подпомагат взимането на решения и формулирането на обществени политики.

**Въпрос № 3: Взаимодействие между общината и териториалните структури на МВР.**

Както вече посочихме в подписаното Споразумение за сътрудничество между МВР и Националното сдружение на общините в РБ /НСОРБ/, са дефинирани правилата за взаимодействие с общините.

Дейността по основните приоритетни направления на сътрудничество е насочена към повишаване ролята на местната власт и структурите на гражданското общество за подобряване на обществения ред, подкрепа и взаимодействие за осъществяване на Стратегията “Полицията в близост до обществото“.

**Форми на взаимодействие**

* Обмен на информация;
* Споразумения за съвместна дейност;
* Планове за съвместна дейност;
* Обучение за съвместна дейност;
* Проиграване на различни ситуации;
* Предоставяне на ресурси.

**Видове взаимодействие**

* Вътрешно – между отделните органи и структури на общината
* Външно – между органи и структури на общината и органи и структури на други общини, организации, ведомства и др.

Разнообразни и от различно естество са проблемите за обществения ред в малките населени места. Голяма част от тях обхващат различни сфери от обществения живот и трудно могат да бъдат решени самостоятелно от един орган или институция. Това определя взаимодействието между „Териториална полиция“ и кметовете на населените места като ключов елемент от сферата на сигурността за постигане на спокойна обществена среда.

Обществения ред в малките населени места до голяма степен зависи от съвместната дейност между органите на МВР и местното самоуправление, а изграденото добро взаимодействие между тях е основния фактор за осигуряване на местната сигурност.

Опазването на обществения ред на територията на общината се регулира от местни наредби, които регламентират правила за всички живущи, пребиваващи и преминаващи, приети от общинския съвет на общината. В тях се съдържат и конкретни забрани, които са задължителни и тяхното неизпълнение се санкционира от компетентните контролни органи.

Всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда въпроси от местно значение, за регулиране на обществени отношения от местно значение[[3]](#footnote-3), както и за прилагане на акт от по-висока степен.

Издадените наредби от общинските съвети са задължителни за изпълнение. Те се свеждат до знанието на жителите на общината чрез средствата за масова информация, чрез публикация на интернет страницата на общината и чрез други подходящи методи и форми. В издадените наредби се съдържат правни норми, предписващи правила за поведение, спрямо неограничен кръг адресати с нееднократно действие. Издадените наредби имат за цел правилно да се приложи законодателството на определена територия и да се конкретизират правила за успешно управление на територията на общината. Те не могат да противоречат на актовете от по-висока степен, защото ще бъдат отменени, а с тях се цели да се регулират обществените отношения в определена област или сфера, което не е уредено от нормативен акт.

Важна предпоставка за издаването на наредбите от общинския съвет е изискването те да бъдат от компетентността на общинския съвет, да се приети чрез предвидения за това ред, текстовете в наредбата да не противоречат на нормативни и други актове и др.

Издадените наредби, свързани с опазването на обществения ред, не се различават по структура от всички останали наредби издавани от общинския съвет, но с въведените с тях забрани и правила се регламентира важна сфера от обществения живот в населените места от територията на общината. Определените санкциониращи норми са израз на държавна политика за придържане към поведение и действия, общоприети за обществото. С тяхното изпълнение се поддържа добър обществен ред, което е гаранция за изграждане на сигурна обществена среда.

**Същност на взаимодействието между „Териториална полиция“ и кметовете на малките населени места.**

С опазването на обществения ред на територията на общината се гарантира нормалното функциониране на обществените процеси, а чрез добро взаимодействие между органите на МВР и кметовете на малките населени места се изгражда сигурна и спокойна обществена среда.

Като орган на изпълнителната власт, кметовете на малките населени места не могат да осигуряват обществения ред самостоятелно, което определя и целите на взаимодействието – осигуряване на обществения ред, безопасността на движение, противодействие на престъпността, недопускане на посегателства над самотно живущи възрастни граждани и др. за реализиране на целите на държавната власт в сферата на сигурността на местно ниво.

Ефективен контрол на регламентираните забрани в приетите наредби за опазване на обществения ред на територията на общината също не е възможно да се извършва от кметовете на населени места самостоятелно, което допълва неговото взаимодействие с ораните на полицията и го прави абсолютно задължително като органи на изпълнителната власт.

Основно кметовете на малките населени места взаимодействат със служителите от „Териториална полиция“ – полицейски инспектори или младши полицейски инспектори, които съгласно Инструкция № 8121з-823/05.11.2014г. за организация на дейността в МВР по териториалното обслужване на населението обслужват конкретното населено място.

Районите за обслужване от служителите на „Териториална полиция“ са определени на базата на точно определени показатели, посочени в инструкцията и поради тази причина, един служител е възможно да отговаря за няколко населени места.

Основно задължение на полицейския или младши полицейския инспектор е да осъществява прием на граждани в населените места, съгласно определеното в заповед на Началник РУ определено приемно време и по възможност веднъж седмично във всяко населено място[[4]](#footnote-4).

В изпълнение на инструкцията, служителите на „Териториална полиция“ и кметовете на малките населени места основно си взаимодействат при изпълнение на следните основни задължения:

* Полицейските и младши полицейските инспектори информират гражданите за по-характерните престъпления, начина им на извършване и възможните форми и методи за предпазване от тях. Това най-често се извършва в кметството при приема на граждани или на различни местни прояви с участието на повече хора от населеното място. Също така много често и при инициатива от страна на кмета за решаване на възникнал конкретен проблем.
* Служителите ежегодно до края на месец март информират органите на местното самоуправление и гражданите за състоянието на престъпността в обслужваната от тях територия и за резултатите от работата им по ред, определен от началника на РУ на ОДМВР. Тази дейност са извършва по график във всяко населено място и съвместно с кмета се организира общо събрание, на което не само се дава отчет за извършената дейност, но и се поставят от гражданите за решаване важни въпроси за обществения ред.
* Оказват съдействие на органите на държавната власт, местното самоуправление и местната администрация, когато противозаконно се пречи на тяхната дейност.
* Самостоятелно или съвместно с органите на държавната власт, с органите на местното самоуправление и с неправителствените организации планират и провеждат дейности със рискови социални групи и лица, пострадали от престъпления и др.

Тези задължения на служителите от „Териториална полиция“ определят и разнообразните форми на взаимодействието между тях и кметовете на малките населените места за изпълнение на законово определените им функции. Нещо повече, приема на гражданите от полицейския или младши полицейския инспектор се осъществява именно в кметството или в друга сграда/помещение предоставено от местното самоуправление, за изпълнението на което се изисква създадено добро взаимодействие между органите на полицията и местното самоуправление в лицето на кмета на населеното място.

Основно място от взаимодействието между служителите на „Териториална полиция“ и кметовете на малките населени места заема взаимодействието за опазване на селскостопанското имущество.

Във всички малки населени места, голяма част от населението отглежда различни култури и разчита на добитата реколта в много от случаите като основна прехрана и изкарване на доходи за живеене.

Посегателството върху реколтата или нейното унищожаване сериозно застраша обществения ред в населеното място и води до загуба на доверие в държавните органи и институции.

От практиката можем да посочим, че са две престъпните деяния, които се осъществяват срещу земеделската продукция – унищожаване и повреждане, и кражба.

И двете престъпни деяния са силно разпространени през летните месеци, за което се изисква служителите от „Териториална полиция“ и кметовете на малки населени места ежегодно да предприемат мерки и съвместни действия за опазване на реколтата, на която основно разчита за вид доход голяма част от населението в населеното място.

С посочените задължения на служителите от „Териториална полиция“ обаче не се изчерпват всички форми и начини на взаимодействие с кметовете на малките населени места.

От практиката можем да посочим, че полицейския или младши полицейския инспектор ежедневно контактува с кметовете на населените места, които обслужва и се информира за състоянието на оперативната обстановка, извършени нарушения на обществения ред или престъпления, нуждата от оказване на незабавно съдействие за реализиране на законово определени правомощия и др.

Ежедневно се обменя информация за опазване на селскостопанското имущество, проблеми за безопасността на движение и др., на базата на което се планират и предприемат съвместни мероприятия – изготвяне и изпращане на уведомителни писма по реда на ЗМВР до собственици и управители на фирми или граждани, до други държавни институции и органи с компетенции за решаване на конкретен проблем, разработване на работни карти и др. мероприятия с които да се повиши сигурността в населеното място.

Изграденото добро взаимодействие за решаване на въпросите на сигурността между служителите на „Териториална полиция“ и кметовете на малките населени места има основно значение за създаване на добър обществен ред и противодействие на престъпността в обслужваното населено място.

Много е трудно изчерпателно да се посочи осъществяваното взаимодействие между служителите от „Териториална полиция“ и кметовете на малките населени места, поради факта, че обхваща почти всички обществени отношения от обществения живот в населеното място.

Почти няма сфера от социалния живот, която да няма общо с опазването на обществения ред или противодействието на престъпността, където да не са необходими някакви съвместни действия.

Служителите от „Териториална полиция“ в почти всички случаи са първи при извършено престъпление, основно те работят с извършваните нарушения на обществения ред, както и предприемат необходимите превантивни мерки при констатирани причини и предпоставки за извършване на нарушения и престъпления.

Съвместно с кметовете на малките населени места осъществяват контролна дейност за спазване на забраните в местните наредби за сигурност, организират опазването на селскостопанското имущество, извършват проверка за спазването на гражданската регистрация, издирват нарушители на обществения ред и др. с което да се реализира държавната политика за осигуряване на сигурността в населеното място.

**Трудности за успешно взаимодействие между „Териториална полиция“ и кметовете на малки населени места.**

От практиката можем да посочим редица причини от обективен и субективен характер, които възпрепятстват успешното взаимодействие.

От обективен характер най-често срещани са следните:

* В малките населени места няма създадени условия за работа на служителите от „Териториална полиция“. На много места липсва всякакво оборудване – компютърни конфигурации, консумативи и други материали или дори обзавеждане за осигуряване на работен процес. При осъществяването на прием на граждани в определеното за това време обикновено се ползва стаите на кметовете или секретарите, което затруднява разговора с жителите на населеното място. По тази начин няма възможност за вземане на жалба/молба по даден проблем или снемане на обяснение по подаден сигнал до полицията. За извършването на тази дейност е необходимо гражданите да посетят РУ, което освен, че не е удобно за тях, така и за полицейския или младши полицейския инспектор, защото губят голяма част от времето си за дейност, която могат да свършат в населеното място.
* Както беше посочено, в Инструкция № 8121з-823/05.11.2014г. за организация на дейността в МВР по териториалното обслужване на населението има определени показатели, на базата на които се определят границите на районите и микрорайоните за обслужване.
* Много са малко полицейските или младши полицейските инспектори, които обслужват едно единствено населено място, поради което трудно се спазва приема на граждани във всяко населено място. Има служители, които отговарят за 4, 5 или дори 6 населени места, които за една седмица много трудно успяват да посетят всичките.
* Отдавна полицейските и младши полицейските инспектори не се избират от служителите, живущи в населеното място и тази разпоредба много отдавна е отпаднала като изискване за заемане на длъжността. По този начин служителите прекарват много малко време в населеното място и нямат лични впечатления за обществения ред и престъпността, като тези данни достигат до него едва след извършване на противоправните постъпки.
* Много от кметовете на малките населени места не прилагат правомощията си при констатирано унищожена или повредена селскостопанска продукция, както и не прилагат процедурите в ЗОСИ за обезвъзмездяване на пострадалите стопани. Служителите на „Териториална полиция“ съставят актове по закона или наредбите на общината, но това не е достатъчно, защото в крайна сметка продукцията е унищожена .

От субективен характер могат да се посочат следните причини:

* Някои от кметовете на малките населени места отказват да участват в ежегодното информиране на населението за извършената дейност от служителите, като не участват в организирането и провеждането на обща среща между служителите и голяма част от населението. Считат, че това с нищо не би допринесло за подобряване на обществения ред.
* Отказват да предоставят помещение за работа на служителите при посещението им в населените места, като считат, че този прием би следвало да се провежда някъде другаде.
* При извършено нарушение или престъпление в населеното място отказват да съдействат на служителите за разкриване на извършителите, тъй като считат, че това е работа единствено на полицията и др.

Всичко посочено сериозно затруднява взаимодействието между служителите на „Териториална полиция“ и кметовете на малките населени места в осигуряването на обществения ред, което се отразява в увеличаване на нарушенията на обществения ред и извършваните престъпления.

**Въпрос № 4: Дейност на Комисиите за обществен ред и сигурност. Ангажиране на други компетентни институции и гражданския сектор.**

Местният договор за обществен ред и сигурност (МДОРС) е форма на сътрудничество между общината и съответното подразделение на МВР, с което се цели осигуряване на координация и взаимодействие между местната власт и регионалната структура на МВР, и като резултат да бъдат удовлетворени приоритетно обществените очаквания за решаване на актуалните проблеми, свързани с опазването на обществения ред и превръщането на всяко населено място в страната в по-сигурно за живот. МДОРС се сключва в съответствие с разпоредбите на чл. 59 и във връзка с чл. 61 на Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА).

Обхватът на споразумението включва отговорностите на кмета на общината съгласно чл. 44, ал. 1, т. 4 от ЗМСМА, както и задачите на съответната МВР структура, произтичащи от Закона за министерството на вътрешните работи.

Предметът на споразумението е осигуряване на координация и взаимодействие между съответна община и съответната МВР структура, и като резултат да бъдат удовлетворени приоритетно обществените очаквания за решаване на актуалните проблеми, свързани с опазването на обществения ред и превръщането на всяко населено място в страната по-сигурно за живеене.

Целта на МДОРС е подобряване организацията на съвместната дейност на партниращите институции в областта на превенцията за постигане на по-добър обществен ред и повишаване на чувството за сигурност на гражданите на съответната община.

Основните задачи на МДОРС са:

* Създаване на Комисиите за обществен ред и сигурност (КОРС) към общината, която включва представители на общинската администрация, регионалните управления на МВР, други общински и държавни институции, неправителствени организации и представители на обществеността.
* Организиране на дейността на КОРС по изпълнение на приоритетните задача за спазване на обществения ред, защита на правата и свободите на гражданите и опазване на техните живот, здраве и имущество.
* Осъществяване на непосредствен контрол по изпълнение на плана на КОРС.
* Разработване и реализиране на конкретни програми, проекти, работни карти и други за превенция на престъпността, охрана на обществения ред и осигуряване безопасността на движение по пътищата, съобразени с обществените очаквания и специфичните потребности на всички обществени групи

МДОРС се сключва за период от 4 години, а контрола по изпълнението се осъществява от ресорната дирекция за обществен ред в общината и отговорен отдел в съответната общинска МВР структура.

Примерни мероприятия за изпълнение на задачите могат да бъдат:

* Изготвяне на годишни планове
* Осъществяване на съвместен контрол върху дейността на КОРС заедно с партньора от МВР
* Изготвяне на годишни-анализи отчети за дейността
* Разработване с НПО и други организации конкретни програми за работа с уязвими групи
* Провеждане на съвместни срещи между екипите на партниращите си страни
* Провеждане на съвместни обучения, срещи, конференции и др. за разпространение на добрите практики и отстраняване на съществуващите пропуски
* Своевременен обмен на информация при постъпили за съгласуване заявления за различни по характер масови мероприятия
* Анализ на съвместната работа по обезпечаване сигурността на детските заведения и училищата в общината
* Обмен на информация, включително и от видеонаблюдение (ако е налична)

Финансовото обезпечавана на МДОРС е съгласно бюджетите на партньорите.

***Добра практика по темата:***

1. Обществен договор за ред и сигурност на **община Разград** – освен община и РУП на МВР, страна по договора е и Председателят на общинския съвет. В документа също са изведени принципите на партньорство, както и задълженията на всяка от страните е разписана отделно и подробно.

**КОМИСИИ ЗА ОБЩЕСТВЕН РЕД И СИГУРНОСТ (КОРС)**

*УЧАСТНИЦИ*

* представители на местната власт
* правосъдието
* полицията
* образователни, културни и социални институти
* неправителствените организации
* медиите
* бизнеса
* експерти, консултанти, общественици
* граждански комитети и различни социални групи.

ПРИНЦИПИ:

* Приоритет – гарантиране на сигурността на населението;
* Прагматизъм – залагане на реално постижими цели;
* Партньорство и съгласуваност между заинтересованите страни;
* Териториалност – ефикасни решения на местни проблеми.

ПЛАНИРАНЕ ДЕЙНОСТТА НА КОРС

* ***Социално-икономически профил на населеното място***
* ***Анализ на криминогенната обстановка***
* характерни престъпления;
* динамика, ръст, концентрация и местна специфика на престъпленията и нарушенията на обществения ред;
* тенденции.

Основните задачи на Общинската комисия за обществен ред и сигурност са:

1. Проучва обществените потребности на населението и прави предложение до Общинския съвет
2. Оценка на ефективността на полицейските органи;
3. Разработване и ресурсно обезпечаване на проекти за подобряване на обществения ред и сигурност;
4. Съдейства за обединяване и насочване на усилията на държавните органи, органите на местното самоуправление, неправителствени организации, обществени формирования, фирми и медии за подобряване на обществения ред и сигурност в общината
5. Осъществява координация и оказва помощ при осъществяване на заложените за изпълнение мероприятия в Обществения договор за сигурност
6. При необходимост привлича външни лица като експерти и консултанти
7. По решение на Общинската комисия за обществен ред и сигурност може да се създаде контролен съвет, който да води на отчет изпълнението на Обществения договор за сигурност, могат да се създадат и други органи с оглед улесняване на работата.

В Народното събрание на Р България за първо гласуване е внесен законопроект № 854-01-53 от 13.06.2018 г. за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). В същия е предложена промяна на норми, регламентиращи правомощията на кметовете да председателстват местните комисии по обществен ред и сигурност. Дейността и статута на комисиите се предвижда да бъде уреден с акт на Министерския съвет. Действията по нормативното им уреждане все още не са извършени. Такива ще бъдат предприети след окончателното приемане на новите текстове в ЗМСМА.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

На територията на всяка община се осъществява голяма по обем административнонаказателна дейност, чието основание се намира в различни закони и общински разпоредби.

Много често при осъществяване на актосъставителската дейност, органите определени за това, срещат затруднение при установяване самоличността на нарушителите. За отстраняване на проблема се използват ресурсите на звената „Общинска полиция”, там където има създадени такива или се формират съвместни екипи с полицейските органи. Този подход дава добри резултати, но при него се отклоняват полицейски служители от изпълнението на същинските им полицейски функции.

Значително по-ефективно, както по отношение на оперативното управление, така и по отношение разходите за издръжка, е да бъдат предоставени определени правомощия за контрол по опазването на реда на специално създадено звено в структурата на общинската администрация.

Въпросите касаещи подобряването на сътрудничеството между МВР и Националното сдружение на общините в РБ /НСОРБ/ се анализират в контекста на подписаните споразумения касаещи сферата на опазване на обществения ред в общините.

С тези споразумения е предвидена правна възможност в общинската администрация да се създават звена за контрол по опазване на реда с определени правомощия на служителите в тях.

Служителите на тези звена нямат полицейски правомощия и не дублират функциите на полицейските органи и на звената „Общинска полиция”, които функционират на територията на отделните общини.

Функционирането на тези звена ще бъде обусловено от необходимостта в определени случаи да се оптимизира взаимодействието между общинските власти и полицейските органи.

Подобни аргументи могат да се изложат и при разписването на другите правомощия на тези звена, а именно да предупреждават писмено лица, които ги възпрепятстват при изпълнение на задълженията им, нарушават реда, актовете на общинския съвет и на кмета, както и да поканват в служебните помещения граждани за изпълнение на определените им правомощия.

Предоставянето на тези общински звена на подобна правна възможност ще има силен превантивен ефект срещу неизпълнение на общинските разпоредби.

Разписването на отделни санкционни норми има смисъл само тогава, когато се намери достатъчно добър механизъм за реалното им приложение. Предвидена е процедура, по която ще се прилагат тези правомощия, като са гарантирани правата и свободите на гражданите.

Много често от момента на извършване на нарушение на територията на общината, до пристигането на полицейските органи минава известен период от време, в който се дава възможност на нарушителите безпрепятствено да се отклонят от мястото на извършване на нарушението и да се укрият.

Сътрудничеството с общините е сред сферите с мащабен потенциал за развитие на взаимодействието. С много силен ефект в процеса на противодействие на престъпността е въвеждането на интегрираното видеонаблюдение, което ще даде възможности за получаване на своевременна информация и контрол на инциденти на определената територия.

Създадена е работна група между МВР и Националното сдружение на общините в Република България, която работи по прецизиране на споразумението за сътрудничество между двете организации. Споразумението ще бъде основа за съвместни дейности по охрана на обществения ред и формиране на превантивни политики в населените места .

Предвижда се създаването на нова специализирана структура в състава на охранителна полиция, която да бъде ангажирана с извънщатните сътрудници, с организацията на дейността по взаимодействието на полицията с органите на местната власт и с охранителните и застрахователните фирми.

Новата структура ще взаимодейства с органите на централната и местната власт, на бизнеса и гражданското общество за нуждите на превенцията на битовата престъпност.

Ще контролира подбора, обучението и дейността на извънщатните сътрудници и цялостната работа с тях.

1. Виж Закон за частната охранителна дейност, обн. ДВ., бр.10/30.01.2018г., с посл. измен. и допълн. ДВ., бр. 69/04.08.2020г. [↑](#footnote-ref-1)
2. Виж Инструкция № 8121з-91/13.01.2017г. за реда за организация за осъществяване на превантивната дейност от полицейските органи в Министерството на вътрешните работи, обн. ДВ., бр.10/27.01.2017г. [↑](#footnote-ref-2)
3. Виж чл. 8 от Закон за нормативните актове, обн. ДВ., бр. 27/03.04.1973г., с посл. изм. и доп. ДВ., бр. 34 от 03.05.2016г. [↑](#footnote-ref-3)
4. Инструкция № 8121з-823/05.11.2014г. за организация на дейността в Министерство на вътрешните работи по териториалното обслужване, обн. ДВ., бр. 94/14.11.2014г., с пос. изм. и допъл. ДВ., бр. 63/18.08.2015г. [↑](#footnote-ref-4)