НАЦИОНАЛНА АСОЦИАЦИЯ
НА ФИРМИ ЗА ТЪРГОВСКА СИГУРНОСТ И ОХРАНА
1680 София, ул. „Пирин“ № 50 тел./факс: 952 56 14
e-mail: office@naftso.org www.naftso.org GSM: 0888 477 454

Документът е нотариално заверен
рег. № 4200 от 12.03.2013 г.

П Р Е Д Л О Ж Е Н И Е

за

Концепция за развитие на законодателството по отношение на частната охранителна дейност[1]

УВОД

Днес в България има лицензирани повече от 1300 търговски дружества[2] за извършване на частна охранителна дейност. В тях, по официални данни, са заети над 60 000[3] охранители и секторът е един от най-големите работодатели в страната. Много малко са, обаче, положителните промени на пазара на охранителните услуги през последните 5-6 години, както и решените проблеми в частния охранителен сектор.[4]

Повишаването на ефективността на охранителната дейност, нейното развитие и усъвършенстване в интерес на обществото, в много голяма степен зависят от качеството на регулирането ú. Постоянното закъснение за приемането на необходимите промени в законодателството[5], отстраняването на пропуските и противоречията, съществено затрудняват осъществяването на частната охранителна дейност, създават препятствия за нейното положително развитие и пречат за правилното решаване на задачите по обезпечаване на безопасността и защитата на законните интереси на юридически и физически лица.

Регулирането на частната охранителна дейност след 1989 г. може да бъде разделено условно на шест етапа:

- 1989 - 1993, характерен с отсъствие на правна регламентация;
- 1993 - 1997, съпътстван от несистемна правна регламентация - текстове в отделни закони и подзаконови нормативни актове *(основно наредби)*;
- 1997 - 2000, характерен с правен вакуум по отношение регулирането на частните охранителни услуги;
- 2000 - 2004 - изграждане на правна система за частната охранителна дейност;
- 2004 - 2011 - прилагане на специализирания Закон за частната охранителна дейност;
- След 2011 - наличие на хармонизирано законодателство в частния охранителен сектор с европейските норми.

---

[1] Окончателното наименование „концепция” е възприето в резултат на проведената анкета с участниците в Работната среща, организирана от НАФТСО, на 07.03.2013 г. в София.

[2] Броят на фирмите с лиценз не съвпада с техния брой на пазара. По-малко са в действителност, защото лицензите са безсрочни *(не всеки субект с лиценз е започнал дейност или не е обявил преустановяването на дейността си)*. Освен това, след промените в ЗЧОД вече говорим за лицензирани субекти или организации, пред вид на факта, че и публични институции получават лиценз за частна охранителна дейност.

[3] Данни на Националния осигурителен институт по НКИД за „Дейности по охрана и разследване”.

[4] Тези констатации бяха ясно изразени и документирани на Кръглата маса „20 години бизнес в сигурността” в София 09.11.2010 г. и на Юбилейната сесия на НАФТСО на 04.11.2011 г. в Резиденция Бояна.

[5] Случаят със ЗЧОД е достатъчно красноречив - трябваше да се получи предупредително писмо от ЕК, за да бъде променен законът; промяната трябваше да се случи, ако не преди приемането на България в ЕС, то непосредствено след това, а не с 4 години закъснение *(друг е въпросът какви промени бяха наложени през 2011 г.)*.

Всеки от горепосочените етапи има своята специфика и характерни черти, свързани с последствията за частния охранителен бизнес и контрола върху частната охранителна дейност.

Създаването на съвременната нормативна база за частната охрана стартира със Закона за частната охранителна дейност (ЗЧОД) от 11.02.2004 г.

Този закон е основният нормативен акт, който от 2004 г. регулира частната охранителна дейност в Република България. Той е важна крачка напред в правната регламентация на частните охранителни услуги. В него за пръв път е дадено легално определение на понятието „частна охранителна дейност“ и са регламентирани принципите при нейното осъществяване. Законът определя също видовете частна охранителна дейност, нейното разрешаване, правата и задълженията на осъществяващите я субекти, взаимодействието с МВР и контрола.

Съгласно чл. 9, ал. 2 от ЗЧОД, е приета **Наредба I-121** от 24.06.2004 г. за реда за организиране на охраната при транспортиране на ценни пратки и товари, издадена от министъра на вътрешните работи. Тя определя кои са ценни пратки и товари, какво включва дейността по тяхната защита и как тя да бъде осъществявана.

Следват няколко промени в ЗЧОД, свързани с изменения в други нормативни актове. Основното, закъсняло с 4 години, изменение е през 2011 г., предизвикано от необходимостта за привеждане на националното законодателство в съответствие с европейското[6]. Издадена е също **Наредба № Із-2895** от 15.11.2011 г. за реда, по който търговци по чл. 2, ал. 2, т. 2 от ЗЧОД удостоверяват, че отговарят на изискванията на този закон.

Следва да бъдат прибавени:

- Закон за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехническите изделия (ЗОБВВПИ) и
- Наредба № 9 от 4 декември 2006 г. за придобиване на квалификация по професия "Охранител", издадена от министъра на образованието и науката.

Посоченото, обаче, не доведе до стабилна, систематизирана, актуална и непротиворечива нормативна база. Напротив, в нея липсват необходими текстове, останаха много неясни формулировки, противоречия и пропуски, появиха се и нови, но напълно погрешни, норми. В резултат на това законодателството, регулиращо частната охранителна дейност, не е балансирано, остаряло е и в крайна сметка - неефективно. Вместо създаване на благоприятни условия за развитие на тази дейност, то е спирачка за решаване на въпроси, свързани с безопасността на обществото и гражданите. Възникват сериозни трудности в правоприлагането, засягат се права и законни интереси на субекти на пазара на охранителните услуги.

Такова положение може да бъде обяснено с:

- ✓ отсъствие на проверени възгледи за това какво трябва да бъде законодателството за охранителната дейност и в какво направление то трябва да се развива в обозримо бъдеще;
- ✓ съзнателното желание законодателно да бъдат закрепени тясноведомствени интереси, които често не съвпадат с интересите на обществото, на участниците в охранителната дейност и на клиентите на доставчиците на охранителни услуги;

[6] ЗЧОД, след влизането на Република България в Европейския съюз (ЕС) през 2007 г., е в противоречие с принципа за недискриминация и равнопоставеност, установен в чл. 18 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), защото в закона е записано, че охранителна дейност може да се осъществява само от български граждани.

- ✓ игнорирането на частния сектор в сигурността при подготовката на проекти за нормативни актове в тази сфера и неглижирането на болшинството предложения от страна на частния бизнес в сигурността.

Усъвършенстването на нормативното регулиране на правоотношенията в сферата на охранителната дейност, като цяло, е възможно само в рамките на добре аргументирано виждане за нейното развитие. Силата на една концепция, нейната обоснованост и достатъчна разумност би следвало да бъдат резултат на консенсус между всички участници в законотворческия процес и правоприлагането, както и на субектите в охранителната дейност.

Разработката на Концепция за развитие на частния охранителен сектор в България е назряла задача, насочена към развитие и усъвършенстване на законодателството в сферата на охранителната дейност и на охранителните услуги.

ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Концепцията, сама по себе си, следва да представлява научно-обоснована система от възгледи за: охранителната дейност[7] в Република България, основните направления за нейното регулиране и за промените в съществуващите нормативни актове.

Охраната е регулирана дейност, осъществявана в пределите на компетенциите на съответните субекти, с цел обезпечаване безопасността на обекти, защита правата и законните интереси на юридически и физически лица от противоправни посегателства.

Под нормативна база за охранителната дейност в Концепцията следва да се разбира системата от общи и специални законови и подзаконови нормативни актове[8], регулиращи правоотношенията, възникващи при осъществяването на тази дейност.

Концепцията ще определя:

- целите и задачите, за достигането на които е насочена;
- основните направления за развитие на законодателството в сферата на охраната;
- конкретни предложения за изменението на това законодателство;
- нормативните актове, необходими за правното регулиране на частната охранителна дейност, тяхното съдържание и последователността за тяхната подготовка и приемане.

Необходимостта от разработката на Концепцията е обусловена от:

- Липса на формулирана единна политика в сферата на охраната. Вследствие на това, няма ясно виждане в какво направление ще се развива охранителната дейност, както и законодателството по отношение на нея в перспектива.
- Несъвършенството на действуващото законодателство, регулиращо охранителната дейност, което в голяма степен не отговаря на изискванията на съвременната практика, на научните разработки в тази сфера, на европейските добри практики и на международния опит.
- Отсъствие на системен подход и научно-обосновано виждане за развитие на регулирането на охранителната дейност. Съществува обективна потребност за промени от системен характер в законодателството за охранителната дейност mutatis mutandis[9].

[7] В предложението се визира преди всичко частната охранителна дейност.

[8] Общите нормативни актове са всички материални закони, които пряко или косвено са свързани със съществуването на частните търговски дружества в сферата на сигурността и с осъществяването на частните охранителни услуги. Специалните законови и подзаконови нормативни актове пряко регулират частната охранителна дейност

- Необходимостта за разглеждане на охранителната дейност като цялостно явление. Комплексният подход позволява да се определи ясна концептуална основа за разработване на нормативни актове, обвързани от единна идея и логика.

Цели на концепцията:

- Съдействие на публичната власт при разработка на единна политика в сферата на охранителната дейност за осигуряване на баланс между интересите на обществото, държавата, бизнеса и субектите на охранителната дейност.
- Формиране на цялостна представа за системата на законодателството в сферата на охраната и на общи принципни изисквания за неговото развитие.
- Предложения за усъвършенстваване на нормативната база, регулираща охранителната дейност, за създаване на благоприятни условия за нейното осъществяване и развитие.
- Обосноваване на последователността за приемане на нормативни актове и промени в съществуващите такива, регулиращи пряко или косвено правоотношенията в сферата на охранителната дейност, определяне на логиката по отношение на структурата им и на тяхното съдържание.

Задачи на Концепцията:

1. Преглед и анализ на действащите нормативни актове за регулиране на обществените отношения, свързани с частната охранителна дейност и на тази основа - определяне на тенденции за развитие на законодателството в тази сфера и разработка на научно-обосновани препоръки за неговото усъвършенстваване.
2. Унифициране на терминологията в сферата на охранителната дейност и услуги.
3. Разработка на стройна и логически обоснована система на законодателството в сферата на частната охранителна дейност, необходимо за качественото регулиране на охранителната дейност с отчитане на:
   - потребностите на съвременната национална практика;
   - научните разработки у нас и в чужбина по отношение регулирането на частните охранителни услуги;
   - съществуващите добри практики и тенденциите в Европа и останалия свят.
4. Изчистване на нормативната база от норми и положения, които съществено затрудняват осъществяването на частната охранителна дейност и не способстват за нейното развитие в интерес на обществото и гражданите.

Основни принципни положения при разработката на ново законодателство в сферата на частната охрана

За системен подход към действуващото законодателство в сферата на частната охрана и при подготовката на нови нормативни актове за регулиране на частната охранителна дейност е необходимо:

- Съответствие с Конституцията на Република България и на първо място с текста в алинея 2 на член 19, че се гарантират на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност.
- Съответствие със Закона за собствеността, който в чл. 2 прокламира, че всички видове собственост се ползват с еднакви възможности за развитие и закрила.
- Съответствие с относимите международни конвенции/договори и европейски директиви.

---

[9] Като се променят нещата, които трябва да се променят.

- Баланс между законните интереси на публичните институции и частния охранителен сектор.
- Ориентиране на законодателството към създаване на благоприятни условия за развитие на частната охранителна дейност в интерес на обществото и гражданите.
- Реализиране на европейската и националната политика за защита и развитие на малкия и средния бизнес в сферата на охраната.
- Подкрепа за цивилизованата конкуренция и за коректните *(към клиентите, държавата и собствените служители)* субекти на пазара на охранителните услуги.
- Прокламиране правото на собствениците или владеещите активи свободно да избират доставчик на охранителни услуги.
- Забрана за публичните институции да предоставят охранителни услуги на търговска основа.
- Установяване на равни права за всички субекти, предоставящи охранителни услуги и защита.
- По-точно определяне предмета на държавния контрол върху частната охранителна дейност, за да бъде изключена възможността контролиращите органи да се намесват в дейността на стопанските субекти или да създават пречки без наличие на обективни причини.
- Предвиждане на възможност за привличане на частни охранителни структури за оказване съдействие на правоохранителните органи при обезпечаване на правовия ред, но само в строго съответствие с нормите на трудово-осигурителното и данъчното законодателство, на възмездна доброволна основа и при равни условия.
- Съкращаване на бланкетните норми[10] в законодателството за частната охранителна дейност. Подзаконови нормативни актове да се установяват в изключителни случаи - когато обективно е невъзможно да се регулират едни или други правоотношения непосредствено в закон.

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА СЪВРЕМЕННОТО СЪСТОЯНИЕ НА НОРМАТИВНОТО РЕГУЛИРАНЕ НА ОХРАНИТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ

Анализът на действуващото законодателство в сферата на частната охрана показва, че то е остаряло в значителна степен, съдържа много пропуски и неточни формулировки, не отговаря на съвременната практика и научните разработки в тази сфера. В резултат са налице сериозни затруднения в правоприлагащата практика и препятствия за развитие на частната охранителна дейност.

Основният недостатък е липсата на единна държавна политика в сферата на охраната. Законодателството не е устроено като логически стройна система и се явява спирачка за развитие на охранителните услуги, за приемане на нормативни актове, които да са в съзвучие с потребностите на практиката и интересите на ползвателите на въпросните услуги.

При разработката на единна политика в сферата на частната охранителна дейност следва да бъдат определени перспективите за нейното развитие и да бъде очертан кръгът от субекти на пазара на охранителните услуги и техните правомощия, както и на критерии за тяхната категоризация.

Принципно важна за по-нататъшното развитие на частната охрана и на законодателството в сферата на частната охранителна дейност е липсата на обективни критирии при лицензирането на субектите на пазара на частните охранителни услуги, възможността и практиката за лицензиране на публични институции за частна охранителна дейност *(в резултат на последните промени в ЗЧОД)*, аргумент срещу което е не само логиката, но и възможността за избягване на обществените поръчки *(а това означава поставяне на ефективността при изразходване средства на данъкоплатците на заден план)*.

[10] Бланкетна норма - която препраща към разпоредбите на правна норма от друг нормативен акт

Загриженост предизвикват промените в законодателството, регламентиращо частната охранителна дейност, особено през последните години. Те не отчитат интересите за развитие на тази индустрия като цяло и са ориентирани основно към отговор на критики от европейски институции и в полза на държавния контрол в тази сфера на икономическа активност.

Охранителната дейност съчетава в себе си частни и публични интереси, което следва да се отчита при нейното правно регулиране. Това означава да преобладава частното право, тоест законите и логиката на пазара, а не усложняване и оскъпяване на дейността чрез увеличаване на излишните разходи *(за перманентно вадене и представяне на удостоверения или други документи, за всевъзможни такси и пр.)*.

Необоснованото разширяване и неточност на кръга на контролиращите органи и на техните пълномощия, както и недостигът на компетентност, позволяват на същите тези органи, вместо осъществяване на ефективен контрол, да се намесват неправомерно в стопанската дейност на частната охрана, да оказват натиск *(включително корупционен)*, да рекетират частните охранителни фирми или да препятстват неправомерно тяхната законна дейност.

Неприемлива е конкуренцията на публични институции на пазара на частните охранителни услуги, която е съчетана с използване на административен ресурс, възможности за законодателна инициатива и издаване на поднормативни актове.

Измененията в Закона за частната охранителна дейност, след неговото приемане през 2004 г., не засегнаха съществените и важните за охранителната дейност въпроси, изискващи приоритетно законодателно разрешение. Така например, не намериха правно регулиране въпросите, касаещи правомощията на охранителите и тяхната категоризация, централизираната охрана на обекти, инсталирането и поддръжката на алармени системи, взаимодействието на частната охрана с органите на МВР[11] и др.

Назряла е необходимостта от регламентиране в отделни закони на детективската дейност, на правата и задълженията на служителите по сигурността в различни икономически субекти.

Частната противопожарна дейност също трябва да бъде уредена с отделен закон, а не с вътрешен подзаконов нормативен акт - Наредба № I-127 на МВР за определяне на реда за осъществяване на дейности по пожарна и аварийна безопасност от търговци. На практика осигуряването на пожарна и аварийна безопасност е част от дейността и на търговците, лицензирани за частна охранителна дейност. Към настоящия момент у нас има частни охранителни фирми, които осъществяват както превантивна, така и фактическа частна противопожарна и аварийна дейност като част от осигуряването на комплексна охрана и сигурност на обектите. Следователно, без да имат разрешение по Наредба № I-127, те го правят в рамките на действия при форсмажорни обстоятелства.

Дейността по охраната на имущество на юридически и физически лица при транспортирането му чрез жп превоз, подобно на охраната на мероприятия и на личната охрана, също подлежи на допълнително регламентиране от българския законодател, като специфична охранителна дейност.

Същият извод се налага и при изпълнение от частни охранителни търговски дружества на дейности, свързани с:

- осигуряване на реда и спокойствието на публични места;

[11] Става дума за неполучаване или несвоевременно получаване на информация за криминалната обстановка, издирвани лица и заплахите за охраняваните обекти, както и на други сведения, необходими за осъществяване на надеждна охрана и предотвратяване на посегателства; това принуждава ръководителите на частните охранителни фирми да търсят тази информация по незаконен път или да изразходват допълнителни ресурси за нейното получаване.

- централизирана охрана на обекти и центрове за получаване на алармени системи;
- инсталиране и поддръжка на алармени системи;
- мониторинг чрез използване на GPS-система и
- други услуги, които в международната практика се изпълняват от частни охранителни търговски дружества.

В недалечно бъдеще и в Република България ще станат традиционни услуги от частната охрана, като: оказване на първа помощ на пострадали по пътищата, транспорт на лекуващи лекари, охрана на затвори, транспортиране на затворници и редица други. В тази връзка следва да има визия за разширяване кръга на частните охранителни услуги и държавата точно да определи функциите по охраната, които ще запази само за полицейските органи, както и да изясни полето на действие на частните търговски дружества в сферата на охраната.

Налага се констатацията, че регулирането на частната охранителна дейност, като цяло, не позволява ефективно да бъдат решавани проблемите в сферата на охраната и фактически се явява препятствие за развитие на тази дейност, за професионализма при нейното осъществяване и качеството на предлаганите услуги.

ОСНОВНИ НАПРАВЛЕНИЯ ЗА РАЗВИТИЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В СФЕРАТА НА ОХРАНАТА

Развитието на законодателството по отношение на охранителната дейност, като цяло, изисква комплексен подход, а не предложения на парче, с цел ефективно регламентиране на обществените отношения, възникващи в сферата на охраната. Комплексният подход изисква включване на всички източници на правни норми, които регулират различните по вид и съдържание обществени отношения, свързани с охранителната дейност. Към това число се отнасят:

- Международни конвенции и договори, по които Република България е страна;
- Европейски директиви и регламенти;
- Общи национални закони, вкл. норми на административното, гражданското, наказателното, трудовото и данъчното право;
- Специални национални закони;
- Подзаконови нормативни актове - наредби, правилници, постановления и решения на Министерския съвет *(вкл. национални стратегии, програми и планове за развитие)*, както и нормативни актове на отделни министерства.

1. Преглед на нормативната база, регулираща пряко или косвено частната охранителна дейност и свързани с нея други услуги за сигурност

Правната основа на частната охранителна дейност са Конституцията, Законът за частната охранителна дейност (ЗЧОД), други закони и подзаконови нормативни актове.

1.1. Преглед и анализ на всички текстове от ЗЧОД

1.2. Преглед на отделни текстове в други закони, относими към частната охранителна дейност, като:

- Закон за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехническите изделия (ЗООБВВПИ);
- Закон за дейностите по предоставяне на услуги;
- Закон за министерството на вътрешните работи;

- Закон за обществените поръчки;
- Закон за публично-частното партньорство;
- Закон за движението по пътищата;
- Закон за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия;
- Закон за защита при бедствия и др.

1.3. Преглед на подзаконовите актове, свързани с частната охранителна дейност, като:

- Наредба I-121 от 24.06.2004 г. за реда за организиране на охраната при транспортиране на ценни пратки и товари, издадена от министъра на вътрешните работи;
- Наредба № Із-2895 от 15.11.2011 г., издадена от министъра на вътрешните работи и министъра на икономиката, енергетиката и туризма;
- Наредба № Із-575 от 02.03.2011 г. за условията и реда за провеждане на курсове за безопасно боравене с огнестрелно оръжие, издадена от министерството на вътрешните работи;
- Наредба № 7 от 08.06.1998 г. за системите за физическа защита на строежите, издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството;
- Наредба № 9 от 04.12.2006 г. за придобиване на квалификация по професия "Охранител", издадена от министъра на образованието и науката;
- Наредба I-171 от 02.07.2001 г. за организацията и контрола по обезпечаването на сигурността на банките и небанковите финансови институции, издадена от министъра на вътрешните работи и управителя на БНБ;
- Наредба за реда, начина и компетентните органи за установяване на критичните инфраструктури и обектите им и оценката на риска за тях, приета с ПМС № 256 от 17.10.2012 г.;
- Наредба Із-1027 от 12.05.2010 г. за организацията и дейността на звената „Общинска полиция” в Република България, издадена от министерството на вътрешните работи;
- Наредба № I-127 на МВР за определяне на реда за осъществяване на дейности по пожарна и аварийна безопасност от търговци, издадена от министерството на вътрешните работи и др.

2. Анализ на правоприлагащата практика на законодателството, регулиращо частната охранителна дейност

3. Преглед за мястото на частните услуги за охрана в други документи от национално значение:

- Стратегия за превенция на престъпността (2012 - 2020), приета с Решение № 325 на Министерския съвет от 25.04.2012 г.
- Националната програма за развитие: България 2020, приета с Решение № 1057 на Министерския съвет от 20.12.2012 г.
- Стратегия за национална сигурност на Република България, приета с Решение на Народното събрание от 08.03.2011 г.
- Национален план за противодействие на тероризма, приет с Решение № 526 на Министерския съвет от 22.07.2010 г.
- Програма за по-добро регулиране 2010-2013 *(актуализация)*, приета с Решение № 361 на Министерския съвет от 01.06.2010 г. и др.

4. Подготовка на нов закон за частната охранителна дейност

Подготовката на нов закон за частната охранителна дейност е обусловена от ред обективни причини:

4.1. Този закон следва да бъде рамков за отрасъла „Частна охранителна дейност", който да регулира частната охранителна дейност като цяло и да бъде ядрото на правната основа за нормативната и поднормативната база, регулираща всички видове охранителна дейност.

4.2. В него следва ясно да бъдат дефинирани и разписани:

- отделните видове охранителна дейност;
- кръгът на субектите, които я осъществяват и техните правомощия;
- силите и средствата, необходими за осъществяване ефективна защита на живота, здравето и собствеността;
- формите и условията за участие на частната охрана в мерките, дейностите и мероприятията по обезпечаване на безопасността, обществения ред и борбата с тероризма, превенцията на престъпността и пр.;
- механизъм за ефективен контрол на частната охранителна дейност;
- гаранции за правната и социалната защита на участниците в охранителната дейност;
- взаимодействието с органите на МВР;
- други въпроси от общ характер.

4.3. Необходимо е да се въведат допълнителни комплексни критерии за прецизиране и усъвършенстване на лицензионния режим в посока на издигане законността и професионализма в работата на частните охранителни фирми, като главно условие за превръщането им в реални и ефективни превантивни структури в противодействието на престъпността. По този начин ще бъде сведено до минимум осъществяването на частна охранителна дейност от непрофесионалисти, нарушаващи закона или напълно незаконно работещи физически и юридически лица *(т. нар. „недекларирана дейност")*.

4.4. Законът сега е много сдържан и пестелив на разпоредби, които се отнасят до богатството на отношения, които възникват между частната охрана и трети лица, между частните охранители и други правни субекти.

4.5. Никъде в ЗЧОД не е предвидено задължението на охранителните фирми да пазят в тайна данните, които са им станали известни по време на изпълнение на договора и след неговото прекратяване. Охранителната дейност на интересите на едно търговско дружество включва не само опазването на неговите материални активи, но и на търговските му тайни, на интелектуалната му собственост, както и защита на информацията.

4.6. В закона централизираната охрана на обекти не е включена като вид охранителна дейност, въпреки че е най-мащабната. Имуществото на повече от 220 000 обекта в страната се охранява посредством изградени центрове за получаване на алармените сигнали, управление на въоръжени автопатрули за реакция на получени сигнали и екипи за монтаж и поддръжка на техниката. Лиценз за охранителна дейност сега се дава за осъществяване на нейни отделни видове, посочени в ал. 1 на чл. 5 от ЗЧОД, което автоматично включва и правото да се извършва наблюдение и контрол с технически средства на охраняваните обекти и проверка на получените сигнали *(ал. 2 на чл. 5 от закона)*. С други думи, ако е получен лиценз за лична охрана, може да се осъществява безконтролно и централизирана охрана на обекти, без доставчикът на услугата да разполага дори с минимални технически и организационни възможности.

4.7. Инсталирането на технически системи за охрана е важен елемент и предпоставка за

качество на наблюдението и контрола с технически средства. Инсталаторите получават подробна информация за клиентите, съответната територия, сгради и помещения. Сега тази дейност се извършва и от субекти, които са извън обсега на закона и на контролните органи.

4.8. Помощните средства, които може да бъдат използвани в частната охранителна дейност са конкретно посочени в ЗЧОД (чл. 34) - белезници, каучукови и пластмасови палки. Регламентирането на възможността охранителите да използват всички незабранени по закон технически и помощни средства се обуславя от необходимостта за ефективно осъществяване на охраната и гарантиране собствената сигурност на охранителите.

4.9. Необходимостта от категоризация *(а защо не и лицензиране на охранителите)* е пряко свързана с решаването на проблемите с професионализма и качеството на услугите, както и по-добрата регламентация на техните правомощия. Това ще позволи също, например, коректно да се изпълняват изискванията при назначаването на служителите по охраната.

4.10. В закона липсва текст, който да регламентира правото на охранителите да използват огнестрелно оръжие. Законът посочва (чл. 12), че охранителната дейност се осъществява с невъоръжена или с въоръжена охрана, при спазване изискванията на Закона за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехническите изделия, както и на подзаконовите нормативни актове по прилагането му. По отношение правото на самото използване, обаче, само в чл. 35 е записано, че охранителите изготвят писмен доклад за всеки случай на „използване на ... и огнестрелно оръжие." И толкова.

5. Изменения в действуващото законодателство за частната охранителна дейност

Отчитайки, че подготовката на нов закон за частната охранителна дейност представлява дълъг процес, наред с разработката нов закон е целесъобразно да бъдат направени изменения в действуващата нормативна база, свързани с актуални въпроси, изискващи незабавно законодателно решение. Този процес следва да бъде съобразен с приетата концепция и той ще бъде лакмус за бъдещи промени.

Анализът на практиката на охранителната дейност и действуващото законодателство в сферата на охраната позволява да бъдат направени конкретни предложения за изменения в нормативни актове, например:

5.1. Закон за частната охранителна дейност

Законът е приет през 2004 г. За изтеклия период в практиката настъпиха съществени изменения, които дават основание да бъдат преразгледани някои от нормите на закона и те да бъдат адаптирани към обществено-икономическите реалности в страната. Съгласно Закона за нормативните актове (чл. 17), след влизане в сила на нормативен акт, се проверяват резултатите от неговото прилагане и се предлагат изменения или допълнения, ако е необходимо.

Възможно най-скоро следва да бъдат направени промени, отнасящи се до:

- Звената за самоохрана. След последните изменения публичните институции са поставени в привилегировано положение и частната охрана е неравнопоставена и ограничавана. Отделно това е реална възможност за избягване на обществените поръчки и неефективно изразходване на бюджетни ресурси.
- Включване на централизираната охрана с реакция на алармени сигнали като отделен вид частна охранителна дейност.
- Въвеждане на минимални изисквания за възможности и ресурси при лицензиране за

осъществяване на отделните видове частна охранителна дейност.

- Изключване или промяна на текстовете, които съществено затрудняват осъществяването на частната охранителна дейност и не способствуват за развитие на частната охрана.

5.2. Закон за МВР

Отчитайки, че финансирането на охранителната дейност на МВР се осъществява от държавния бюджет, акцентът би следвало да бъде поставен на съкращаването на този вид охрана.

Не може вече да се пренебрегва необходимостта от забрана за осъществяване на охрана от органите на МВР на стопанска/търговска и договорна основа. Те следва да охраняват стратегически обекти - държавна собственост, но не и обекти, собственост на други субекти, както и на имущество на граждани.

Не може вече да се подминава фактът, че за тази дейност на полицията не се изисква получаване на лиценз, използват се безплатно: ведомствено оръжие, облекло, помощни средства и автопарк, правомощия на длъжностни лица и ред други конкурентни преимущества. Всичко това противоречи на пазарната икономика и е нарушение на принципите за свободна конкуренция.

Държава, която въвежда и защитава принципите и механизмите на пазарната икономика, следва да отстрани подобни противоречия. В задачите на органите на изпълнителната власт, особено на правоохранителните органи, не влиза осъществяване на дейност с цел получаване на печалба.

Наличието на права за полицията да предоставя охранителни услуги на договорна основа не само размива нейните функции, не само не е изгодно за бюджета и противоречи на законодателството в сферата на конкуренцията, но противоречи и на нормите на Световната търговска организация (СТО). Запазването на такива текстове може да доведе до обвинение към България за нарушаване нормите на СТО.

Горепосоченото по недвусмислен начин показва, че текстовете в чл. 76 и чл. 77 от Закона за МВР трябва да бъдат променени. Същото се отнася и до сходни текстове в Наредбата за общинската полиция.

5.3. Наредба № I-121 от 24.06.2004 г. за реда за организиране охраната при транспортиране на ценни пратки товари

Наредбата съдържа текстове, част от които вече не са актуални предвид развитието на технологиите, в други са налице неясноти, а трети не кореспондират със съществуващата практика в България и в Европа. Нейното приложение затруднява вече няколко години както търговските дружества, осъществяващи охраната при транспортиране на ценни пратки и товари, така и контролните органи.

Следва да бъдат взети също под внимание: Регламент (ЕС) № 1214/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16.11.2011 г. относно специализираното трансгранично транспортиране на евро в брой със сухоземен транспорт между държавите-членки в еврозоната, както и увеличаващия се брой опити за посегателства при транспортиране на ценни пратки и товари.[12]

5.4. Закон за обществените поръчки

[12] На ръководството на МВР е предоставено предложение на НАФТСО за промени в този нормативен акт.

Изпълнителната власт и законодателят игнорират спецификата на частните охранителни услуги[13], свързани с използването на човешки фактор при провеждането на процедури за обществени поръчки за охрана.

Критерият „най-ниска цена" при обществени поръчки за физическа охрана е неприемлив и не би следвало да се допуска по отношение на обекти от критичната инфраструктура.

Отложеното или разсрочено плащане, практикувано и диктувано най-вече от публични институции, следва най-после да бъде преустановено, особено по отношение на физическата охрана. То не само ощетява бизнеса и обществото, но противоречи на Директива 2011/7/ЕС. Порочно е възложителите на обществени поръчки да включват отложеното или разсрочено плащане като показател при оценка на офертите, както и на други показатели за време.

Някои промени в ЗОП през последните две години доведоха до нови възможности за манипулиране на обществените поръчки *(и за корупция)* в сферата на охраната, особено що се отнася до процедурите с публична покана и специалните обществени поръчки. Липсата на предварителен контрол върху документацията за обществените поръчки, при които се определя кой и как да изразходва някакъв бюджетен ресурс, както и ограничаването на възможностите за обжалване на заложените порочни изисквания, критерии за подбор и показатели за оценка, развихриха осезаемо лошите практики.

В ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Концепцията ще се яви базов документ и ориентир за установяване и активизиране на система от мерки и обективни предпоставки, необходими за развитие на законодателството в сферата на охраната и на конкретни предложения за тяхната реализация. Тя може да бъде основа за конструктивно взаимодействие на публичната власт, субектите, осъществяващи охранителна дейност, обществените структури, ангажирани с разработка на нормативни документи, насочени към осигуряване безопасността на личността, обществото и гражданите.

Реализацията на Концепцията ще послужи като мобилизиращ фактор за развитието на законодателството в сферата на охраната, ще способствува за привеждането му в система, което несъмнено ще доведе до повишаване на неговото качество и стабилност. Това е предпоставка за създаване на много по-благоприятни условия за развитие на всички видове охрана и за повишаване качеството на охранителните услуги, за усъвършенстване на държавния контрол в сферата на охраната и за повишаване на ефективността на частната охранителна дейност в полза на обществото и гражданите.

Съдържанието на предложението за Концепцията е прието от Управителния съвет на НАФТСО на 07.02.2013 г. с протокол № 117, представено е на Работната среща за развитие на законодателството по отношение на частната охранителна дейност на 07.03.2013 г. в София и е прието от Общото събрание на членовете на НАФТСО, проведено на същата дата - 07.03.2013 г.

Председател на УС:

Петко Петров Ангелов

[13] За разлика от услугите в строителството, например.