

SHORT COMMENT ON THE LAW FOR PRIVATE SECURITY AND REGULATIONS FOR ITS APPLICATION

Vasil Kostadinov

Private professional college for protection and security "St. Georgi Pobedonosets", Sofia, Republic of Bulgaria, vas.kostadinov@abv.bg

Abstract: With the approval of the new Law for the private security, since 31 march 2018, wasn't fully implemented, visualised in the motives for its actualisation. Without the argumentation needed, there were established numerous types of private security activity; there was not a strict formulation of the minimal requirements for safety and security of the objects; there is no connection with the institutions for professional education and tuition and covering the criteria of the national standards for the profession "Personal security"; the contracting authority does not participate in the process of coordination the organized guarding activity. With the elimination of the incomplete elements it is suggested - the minimal requirements for safety and security to be related with the clasification of building s with their class of physical security; precise definition of the separate types of security activity ; defining the documents needed for the planning, organization and control of the activity, to be coordinated with the contracting authority or its representative; unification of the criteria and tefhnical activity in different situations for all types if private security activity, defining the criteria in the subdelegated legislation, for direct conection with the authorities from the system of professional education and tuition , with covering the criteria of the national educational standarts for the profession of of "Guard" and their implementation in the practice; introducing of effective control from the Ministry of education and science in the process.

Keywords- principles, richness of content, minimal criteria for safety and security, national educational standards, education

КРАТЪК КОМЕНТАР КЪМ ЗАКОНА ЗА ЧАСТНАТА ОХРАНИТЕЛНА ДЕЙНОСТ И НАРЕДБИ ЗА НЕГОВОТО ПРИЛОЖЕНИЕ

Васил Костадинов

Частен професионален колеж за охрана и сигурност „Свети Георги Победоносец“, гр. София, Република България, vas.kostadinov@abv.bg

Резюме: С приемането на новия Закон за частната охранителна дейност, влязъл в сила от 31 Март 2018 г. не бяха постигнати изцяло целите, визирани в мотивите за актуализацията му. Без достатъчна аргументация бяха създадени нови видове частна охранителна дейност; по категоричен начин не бяха формулирани минималните изисквания за сигурност и безопасност в охраняваните обекти; отсъства непосредствената обвързаност на институционалния капацитет от системата на професионалното образование и обучение, и покриване критериите на държавните образователни стандарти по професия „Охранител“; възложителят по същество е дистанциран от процеса по съгласуване и утвърждаване на организационните охранителни действия.

С цел отстраняване на констатираните пропуски и непълноти се предлага - минималните изисквания за сигурност и безопасност в охраняваните обекти да са в съответствие с критериите на Класификатора на строежите по класа на физическата им сигурност; прецизиране дефинициите на отделните видове частна охранителна дейност; определяне на ред, документите свързани с планирането, организацията и контрола на охранителната дейност, да се съгласуват с възложителя или упълномощено от него длъжностно лице; унифициране изискванията за тактически действия при различни ситуации за всички видове частна охранителна дейност; разработване на изисквания в подзаконовите нормативни актове, за непосредствена обвързаност на институционалния капацитет от системата на професионалното образование и обучение, с покриване критериите на държавните образователни стандарти по професия „Охранител“, и прилагането им в практиката; въвеждане на ефективен контрол от органите на Министерство на образованието и науката в този процес.

Ключови думи - принципи, съдържателност, минимални изисквания за сигурност и безопасност, държавни образователни стандарти, обучение.

Относителната неопределеност в регламентацията на обществените отношения свързани с извършване на частна охранителна дейност,²⁵⁶ създаде условия за приемане на Закона за частната охранителна дейност през 2018 г.²⁵⁷

Сред мотивите за разработването на актуалната правна регулация в частния охранителен бизнес, бяха изтъкнати:

- променената икономическа реалност, в резултат на пълноправното членство на Република България в Европейския съюз, както и промените обществено-политически и социално-икономически условия;
- разширяване обхвата на правосубектност при извършване на частната охранителна дейност в страната;
- създаване на условия за извършване на нови видове частна охранителна дейност, включително по отношение на тяхната съдържателност;
- регламентиране минималните изисквания за сигурност и безопасност на охраняваните обекти, включително за необходимото техническо оборудване и/или моторни превозни средства и персонал, притежаващ необходимата професионална квалификация;
- детайлно дефиниране на комплексни критерии за лицензионния режим на частната охранителна дейност;
- регламентиране статут на длъжностни лица по чл. 93 т. 1, буква „б“ от Наказателния кодекс;
- разширяване и детайлизиране на правната уредба на административно-наказателната отговорност, с цел повишаване ефективността на контрола на субектите, извършващи частна охранителна дейност.

Многократно сме подчертавали значимостта на частната охранителна дейност, за ефективното опазване на обществения ред и противодействие на престъпността – пряко, в района на охраняваните обекти, и косвено на територията на цялата страна. В тази връзка сме аргументирали необходимостта от прецизност в процесите при лицензиране, планиране, организация и контрол на тази дейност. Тезата ни е базирана върху принципите, на които се изгражда и развива частната охранителна дейност. За да се повиши функционалността им е необходимо да се акцентира върху тяхната съдържателност.

В известна степен това изискване не беше постигнато и с приемането на новия Закон за частната охранителна дейност:

- без достатъчна аргументация бяха създадени нови видове частна охранителна дейност, които по същество дублират своя обект-имуществото;
- по категоричен начин не бяха формулирани минималните изисквания за сигурност и безопасност в охраняваните обекти;
- отсъства непосредствената обвързаност на институционалния капацитет от системата на професионалното образование и обучение, и покриване критериите на държавните образователни стандарти по професия „Охранител“;
- не е налична връзката между изискванията за съответния вид частна охранителна дейност и критериите на държавните образователни стандарти по професия „Охранител“, прилагани към конкретните длъжностни лица- охранители и ръководители на охранителна дейност;
- възложителят по същество е дистанциран от процеса по съгласуване и утвърждаване на организационните охранителни действия в отделния обект.

Разделението на отделните видове частна охранителна дейност, чийто основен обект е имуществото/движимо и недвижимо/ предполага условия за нееднозначно възприемане на системната рамка при планирането, организацията и контрола им. Несъответстващото и произволно прилагане или неприлагане на отделни елементи от системата за физическа защита, по същество не са дефинирани от тяхната целесъобразност и необходимост.

Потвърждение за това е и докладът на правната комисия на Народното събрание, относно законопроект за изменение и допълнение на Закона за частната охранителна дейност²⁵⁸ и последващите допълнения на Закона за частната охранителна дейност.

²⁵⁶ Вж. Закон за частната охранителна дейност, обн., ДВ, бр. 15 от 2004 г.

²⁵⁷ Обн. ДВ. бр. 10 от 30 Януари 2018 г., в сила от 31. 03. 2018 г.

²⁵⁸ Вх. № 853-03-76 от 22. 10. 2018 г., Република България, Четиридесет и четвърто Народно събрание, Правна комисия; Вж. Закон за частната охранителна дейност, Доп. ДВ. бр.13 от 12 Февруари 2019г.

Независимо от предлаганите и приети изменения и допълнения на Закона за частната охранителна дейност от 12 Февруари 2019 г., констатациите ни остават в сила. В тази насока бихме представили следните аргументи:

► Избирателното осигуряване на пропускателен режим и/или извършване на видеонаблюдение, и/или мониторинг контрол в охраняваните обекти, не само не гарантира минимални изисквания за сигурност, а напротив, създават се предпоставки за извършване на противоправни посегателства.²⁵⁹ Пропускателният режим²⁶⁰ и системата за видеонаблюдение са сред основните елементи на системата за физическа защита на обектите.

Предоставянето на възможност, възложителят или изпълнителят да преценяват целесъобразността от използването им, реално обезмисля същността на системата и взаимната зависимост и обусловеност на отделните й елементи.

При охраната на селскостопанско имущество, даже не се предвижда осигуряването на пропускателен режим и/или извършване на видеонаблюдение, и/или мониторинг контрол. Видовете „селскостопанско имущество“ подробно са дефинирани в Закона за опазване на селскостопанското имущество.²⁶¹

В допълнение следва да се посочи, че контролът на физическия достъп като елемент за защита с неговите продукти, се прилага задължително в обектите със степен на риск от клас за физическа сигурност I-IV.²⁶²

Констатира се несъответствие на Наредба № 8121з-611 от 11 Юни 2018 г. и с Наредба № РД-02-20-6 от 19 декември 2016 г. за техническите изисквания за физическа сигурност на строежите. В този смисъл, е напълно логично обектите за охрана, първо да са дефинирани съгласно класификатора на строежите по класа на физическа сигурност, в резултат на което да се създава организация за прилагането на съответните елементи и продукти на системата за физическа защита.

Считаме, че това е естественият подход чрез който ще се приложат на практика адекватни критерии за минимални изисквания за сигурност и безопасност в охраняваните обекти, а не декларативно.²⁶³

► При дефинирането на видовете частна охранителна дейност се използват различни подходи, определящи охраняваните обекти в сходна или идентична обстановка.

При охраната на имуществото на физически и юридически лица, охрана на обекти-недвижими имоти и охрана на селскостопанско имущество, обектите за охрана са имуществото и физическите лица.

При сигнално-охранителната дейност и самоохраната на имущество на лица по чл. 2, ал. 3 от ЗЧОД, се определя като обект имуществото, а при охраната на мероприятия-масовите прояви.²⁶⁴

В тази връзка следва да се прецизират дефинициите на отделните видове частна охранителна дейност, с цел отстраняване на възможности за допълнителни тълкувания и неточности.

Понятието „Охраняван обект“ изисква допълнително дефиниране с оглед прецизиране обхвата на съответния вид частна охранителна дейност.

Считаме, че е недопустимо при охраната на имущество при отделните видове частна охранителна дейност, единствен обект да е само имуществото/движимо и недвижимо/, с изключение на „Охрана на обекти-недвижими имоти“/. Остава неизяснено обаче, в обектите с недвижимо имущество охраняват ли се пребиваващите там физически лица-граждани и служебен персонал, което е напълно

²⁵⁹ Вж. чл. 11, ал. 2; чл. 23, ал. 2, т. 3; чл. 26, ал. 2, т. 3; чл. 36, ал. 2, т. 3 на Наредба № 8121з-611 от 11 Юни 2018 г. За условията и реда за организация и извършване на видовете частна охранителна дейност по чл. 5, ал. 1 от Закона за частната охранителна дейност и за определяне на примерна типова класификация на обектите, на които се осъществява охрана по чл. 5, ал. 1, т. 2 и 3 от Закона за частната охранителна дейност. Обн. ДВ. бр. 52 от 22 Юни 2018 г.

²⁶⁰ Средства и системи за контрол на физическия достъп.

²⁶¹ Обн. ДВ. бр.54 от 12 Юли 1974г.

²⁶² В тази връзка се предвиждат и препоръчителни продукти на системата за физически контрол. Вж. Наредба № РД-02-20-6 от 19 декември 2016 г. за техническите изисквания за физическа сигурност на строежите. Обн. ДВ, бр. 1 от 2017 г.

²⁶³ Вж. Наредба № 8121з-610 от 11 Юни 2018 г. за реда, по който лицата удостоверяват, че отговарят на изискванията на Закона за частната охранителна дейност. Обн. ДВ, бр. 52 от 22. 06. 2018 г.

²⁶⁴ Наложително е планирането, организацията и контрола на „Охраната на мероприятия“ да бъдат съобразени със Закона за събранията, митингите и манифестациите/Обн. ДВ. бр.10 от 2 Февруари 1990г./ и Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия/Обн. ДВ. бр.96 от 29 Октомври 2004г./.

логично/законосъобразно и целесъобразно/.²⁶⁵ Нещо повече, при „Сигнално-охранителната дейност“, ако в обекта се активира паник-бутон от служител на персонала, сигнализиращ за противоправно посегателство спрямо телесната му неприкосновеност,²⁶⁶ както срещу посетители или клиенти, кой вид частна охранителна дейност прилагаме?

При „Охраната на мероприятия“ като обект за охрана е посочено конкретното мероприятие, но това е комплексно понятие, включващо недвижимо и движимо имущество, както и физически лица.

Необходимо е да се подчертае, че в някои от видовете частна охранителна дейност се изисква защитеност на лицата в охранявания обект; защитеност на изпълнителите на охранителната дейност и защитеност на имуществото, собственост или ползвано на правно основание на възложителя на договора за охрана. Тези изисквания обаче са част от инструкцията за безопасност при действията по охрана, което е различно от критериите за сигурност при изграждане на системата за физическа защита на охраняваните обекти.

В Конституцията на Република България животът и здравето на хората, техните права и свободи, чест и достойнство се определени като фундаментални ценности. Теоретично и практически те се игнорират в част от постановките на Закона за частната охранителна дейност.

► В Закона за частната охранителна дейност и в Наредба № 8121з-611 от 11 Юни 2018 г., се установява ограничаване възможностите на възложителя да утвърждава или съгласува документите, свързани с планирането, организацията и контрола на охранителната дейност. Подобна възможност се наблюдава единствено при утвърждаването на правилника за пропускателния режим, там където е допуснато осигуряването му.

Това обстоятелство не кореспондира с базисни конституционни права и свободи, свързани с неприкосновеността на личността, собствеността, правото на труд и други. Недопустимо е цялостната организация на охранителната дейност да не е съобразена със спецификата на трудовите процеси²⁶⁷ в съответния обект. Не само целесъобразно, но и законосъобразно е, документите свързани с планирането, организацията и контрола на охранителната дейност, да се съгласуват с възложителя или упълномощено от него длъжностно лице.

► При планирането и организацията на охраната на имуществото, на физически и юридически лица и охраната на селскостопанско имущество, се определят изисквания за разработване на примерни тактически указания за действие при терористични актове, които при другите видове дейност отсъстват. Аргументи в подкрепа на посочената констатация Законът за частната охранителна дейност и Наредба № 8121з-611 от 11 Юни 2018 г. не предоставят.

Подобен пропуск е в противоречие и с изискванията на Закона за противодействие на тероризма²⁶⁸ и Наредба № 8121з-1225 от 27 Септември 2017 г. за видовете обекти по чл. 23 ал. 1 от Закона за противодействие на тероризма, чийто собственици и ползватели разработват и прилагат мерки за противодействие на тероризма, минималните изисквания към тези мерки и реда за упражняване на контрол.²⁶⁹

Прилага се също така диференциран подход при дефинирането на обхвата на действията, при различни ситуации за видовете частна охранителна дейност-в едни случаи те се посочват изчерпателно, а в други подобно изброяване липсва, при сходен статус на дейностите.

Например, при охрана на имуществото на физически и юридически лица, в чл. 13 ал. 1 т. 2²⁷⁰ се посочва „примерни тактически указания за действие в различни ситуации, които включват действия при терористични актове, пожар, аварийни и кризисни ситуации“, а при охрана на на обекти-недвижими имоти, в чл. 26 ал. 1 т. 3-„примерни тактически указания за действие при различни ситуации“.

Известни различия се наблюдават и при другите видове частна охранителна дейност, създаващи условия за разнопосочност, неравнопоставеност и непълноценност при формиране на системата за физическа защита на

²⁶⁵ С изключение на „Охраната на питейни и развлекателни заведения, дискотеки, игрални и компютърни зали“/с изменението „Охрана на обекти-недвижими имоти“/.

²⁶⁶ Заплаха за саморазправа, агресия, нападение.

²⁶⁷ Производствени, експлоатационни, обслужващи, включително за здравословните и безопасни условия на труд.

²⁶⁸ Обн. ДВ. бр. 103 от 27 Декември 2016 г.

²⁶⁹ Обн. ДВ. бр. 85 от 24 Октомври 2017 г.

²⁷⁰ Наредба № 8121з-611 от 11 Юни 2018 г. Обн. ДВ. бр. 52 от 22 Юни 2018 г.

обектите, включително оказващи влияние върху подготовката и квалификацията на охранителите и техните ръководители.

► Наредба № 81213-611 от 11 Юни 2018 г. регламентира форма за запознаване на охранителния състав с документи, свързани с планирането и организацията на охранителната дейност в обектите. Това изискване е предвидено за приложение при всички видове частна охранителна дейност, с изключение на личната охрана на физически лица, без никакви основателни или видими аргументи.

► Отсъства непосредствената обвързаност на институционалния капацитет от системата на професионалното образование и обучение, и покриване критериите на държавните образователни стандарти по професия „Охранител“. Приблизително една година след влизане на Закона за частната охранителна дейност, продължава порочната практика обучението на охранителите и ръководителите на охранителната дейност, да се свежда до състояние на пълна формалност. Целта на обучителния процес се свежда до минимизиране на финансовите параметри и времевият диапазон за осъществяването му.

Нееднократно сме подчертавали липсата на прозрачност по отношение на важни за обучението на охранителите въпроси:

- Кои лица са обучителите, какво е образованието им, каква е експертизата им за това професионално направление, техният статут?

- Каква е продължителността и методиката за обучение, какви тестове/теоретични и практически/ се прилагат за установяване нивото на формираните знания, умения и способности?

- Какво е състоянието на учебната база?

- С какъв документ се удостоверява успешно завършения курс?

- Кой контролира дейността на „институцията от системата на професионалното образование и обучение“?

На значителната част от зададените въпроси все още отсъстват отговори.

Не е налична връзка между изискванията за съответния вид частна охранителна дейност и критериите на държавните образователни стандарти по професия „Охранител“, прилагани към конкретните длъжностни лица-ръководители на охранителна дейност и охранители.

В тази насока възниква логичният въпрос – защо въобще са ни необходими държавните образователни стандарти по професия „Охранител“ след като никой няма намерение да ги прилага? Законът за частната охранителна дейност не регламентира посочената сфера от обществените отношения, свързани с охранителната дейност.

Недостатъчната регламентация създава условия за поставяне в състояние на завишен риск здравето и живота на бъдещите охранители, а качеството на предлаганата от тях търговска услуга подлагана на съмнение.

Предвид гореизложените констатации и изводи, предлагаме да се предприемат действия от компетентните органи на изпълнителната и законодателната власт, за изменение и допълнение на Закона за частната охранителна дейност, Наредба № 81213-611 от 11 Юни 2018 г. и Наредба № 81213-610 от 11 Юни 2018 г. за реда, по който лицата удостоверяват, че отговарят на изискванията на Закона за частната охранителна дейност, в следните направления:

- Минималните изисквания за сигурност и безопасност в охраняваните обекти да са определени, в съответствие с критериите на Класификатора на строежите по класа на физическата им сигурност.
- Прецизиране дефинициите на отделните видове частна охранителна дейност, с цел оптимална защита на здравето, живота, правата и свободите на физическите лица и имущество на физически и юридически лица.
- Определяне на ред, документите свързани с планирането, организацията и контрола на охранителната дейност, да се съгласуват с възложителя или упълномощено от него длъжностно лице.
- Унифициране изискванията за тактически действия при различни ситуации, за всички видове частна охранителна дейност.
- Регламентиране на форма за запознаване на охранителния състав с документи, свързани с планирането и организацията на охранителната дейност при личната охрана на физически лица.
- Разработване на изисквания в подзаконовите нормативни актове, за непосредствена обвързаност на институционалния капацитет от системата на професионалното образование и обучение, с покриване критериите на държавните образователни стандарти по професия „Охранител“, и прилагането им в практиката.

-
- Въвеждане на критерии за ефективен контрол от органите на Министерство на образованието и науката и Министерството на вътрешните работи в организацията на обучителния процес.

ЛИТЕРАТУРА

Закон за опазване на общественя ред при провеждането на спортни мероприятия. (2004). *Държавен вестник, брой 96*.

Закон за опазване на селскостопанското имущество. (1974). *Държавен вестник, брой 54*.

Закон за противодействие на тероризма. (2016). *Държавен вестник, брой 103*.

Закон за събранията, митингите и манифестациите. (1990). *Държавен вестник, брой 10*.

Закон за частната охранителна дейност. (2018). *Държавен вестник, брой 10*.

Наредба № 8121з-1225 за видовете обекти по чл. 23 ал. 1 от Закона за противодействие на тероризма, чийто собственици и ползватели разработват и прилагат мерки за противодействие на тероризма, минималните изисквания към тези мерки и реда за упражняване на контрол. (2017). *Държавен вестник, брой 85*.

Наредба № 8121з-610 от 11 Юни 2018 г. за реда, по който лицата удостоверяват, че отговарят на изискванията на Закона за частната охранителна дейност. (2017). *Държавен вестник, брой 52*.

Наредба № РД-02-20-6 за техническите изисквания за физическа сигурност на строежите. (2017). *Държавен вестник, брой 1*.

Наредба № 8121з-611 За условията и реда за организация и извършване на видовете частна охранителна дейност по чл. 5, ал. 1 от Закона за частната охранителна дейност и за определяне на примерна типова класификация на обектите, на които се осъществява охрана по чл. 5, ал. 1, т. 1, т. 2 и 3 от Закона за частната охранителна дейност. (2017). *Държавен вестник, брой 52*.