



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Сх. № 280 К/ 5 / 18г.
Дата 30.08.18г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01.03-71
30.08. 2018 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Изпращам на вниманието Ви становище на Министерския съвет по конституционно дело № 5 за 2018 г.

Становището е одобрено с Решение № ...6.17 на Министерския съвет от 2018 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Бойко Борисов)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 5 ЗА 2018 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 3 юли 2018 г. сме конституирани като заинтересована страна по конституционно дело № 5 от 2018 г., образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от Закона за частната охранителна дейност.

С определение на Конституционния съд от 3 юли 2018 г. е допуснато за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28, чл. 29 и § 1, т. 2 относно думите „отделното населено място, обособено като самостоятелна урбанизирана територия – при охрана на урбанизирани територии“, както и на § 1, т. 5 от Закона за частната охранителна дейност. Образованото по това искане конституционно дело № 6 от 2018 г. е присъединено към конституционно дело № 5 от 2018 г. за съвместно разглеждане и решаване.

В искането на главния прокурор и в искането на президента Конституционният съд е установил сходност в предмета на оспорването и в аргументацията, която в най-общ смисъл се заключава във възражения срещу прехвърлянето на публични функции на частноправни субекти. И в двете искания се оспорва комплекс от правни норми, регламентиращи условия и ред за охрана на урбанизирани територии. Твърди се, че се нарушават чл. 4, ал. 1, чл. 7, чл. 8, чл. 105, ал. 2 и чл. 143, ал. 3 от Конституцията.

В чл. 5, ал. 1, т. 6 от Закона за частната охранителна дейност (ЗЧОД) като вид частна охранителна дейност се определя охраната на урбанизирани територии. В разпоредбата на чл. 27 от ЗЧОД охраната на урбанизирани територии е определена като комплекс от дейности, който включва защита от противоправни посягателства върху имуществото и населението в съответната урбанизирана територия посредством наблюдение, контрол и реакция с мобилни охранителни патрули. В чл. 28 кметът на общината, в границите на която се намира урбанизираната територия, се определя за възложител по договор за охрана на тази територия, а в чл. 29 се урежда обособяването на екипи за охрана, чиито видове, брой и численост се конкретизират в договора за охрана. В § 1, т. 2 и 5 от Допълнителните разпоредби на ЗЧОД се съдържат определения на понятията „охраняван обект“ и „урбанизирана територия“ по смисъла на закона.

Считаме, че искането на главния прокурор и искането на президента са неоснователни и необосновани предвид следните съображения по конкретните твърдения за противоконституционност:

1. Относно твърдението за противоречие на комплекса от норми от ЗЧОД за охрана в урбанизирани територии с чл. 105, ал. 2 от Конституцията:

В исканията на главния прокурор и на президента се твърди, че частната охранителна дейност на урбанизирани територии се покрива с дейността по осигуряване и опазване на обществения ред, която дейност е конституционно правомощие на Министерския съвет по чл. 105, ал. 2. Поддържа се тезата, че поверяването на тези публични функции на недържавни органи е несъвместимо с конституционно установената компетентност на правителството да ръководи и осъществява вътрешната политика и по същество представлява отказ на държавата чрез нейните изпълнителни органи да осъществява възложените конституционни функции по охрана на обществения ред.

Осигуряването на обществения ред е важна държавна функция, която конституционно е възложена на Министерския съвет. Конституционното правомощие на Министерския съвет по чл. 105, ал. 2 да осигурява обществения ред се изразява в дейност по осъществяване на държавни ръководни функции. В обхвата на дейността по осъществяване на държавно ръководство се включват създаването на съответните политики, упражняването на определящите тази политика функции, както и координиращи и контролни функции.

Понятието „обществен ред“ няма легално определение в Конституцията или в българското законодателство, но неговото съдържание в общоприетия смисъл включва установените в държавата обществени отношения, основани както на нормативния ред, така и на морала, които определят поведението на хората в обществения живот. Осигуряването на обществения ред означава опазване от посегателство на обществените отношения, свързани със спокойствието и сигурността на гражданите, със защита на техните права и имущество. В обема на тази дейност се включват много конкретни дейности, които са регламентирани в различни закони, но не подлежат на изчерпателен каталог.

Конституционното си правомощие по чл. 105, ал. 2 Министерският съвет упражнява най-вече чрез Министерството на вътрешните работи (МВР), както и чрез други държавни органи. Дейността на МВР според чл. 2 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) е насочена към защита на правата и свободите на гражданите, противодействие на престъпността, защита на националната сигурност, опазване на обществения ред, пожарна безопасност и защита на населението. Защитата на тези цели се осигурява чрез основните дейности на МВР, посочени в чл. 6 от ЗМВР. Опазването на обществения ред като конституционна ценност се извършва не само чрез охранителната дейност, а и чрез другите основни дейности на МВР, като оперативно-издирвателната, информационната, контролната и превантивната дейност.

Според чл. 14 от ЗМВР охранителната дейност на МВР се осъществява чрез патрулно-постова дейност; териториално обслужване на населението; наблюдение на държавната граница и специфична охранителна дейност на летищата; охрана на обекти; осигуряване на обществения ред при провеждане на мероприятия; конвоиране и съпровождане на лица; освобождаване на заложници, задържане и обезвреждане на извършители на престъпления; откриване, идентифициране и неутрализиране на взривни устройства и взривни вещества; изследване и експертна оценка на взривни устройства, взривни вещества, документи и др.

Според чл. 27 от ЗЧОД частната охрана на урбанизирани територии включва защита от противоправни посегателства върху имуществото и населението чрез методите на наблюдение, контрол и реакция с мобилни охранителни патрули.

Сравнителният анализ на тези разпоредби от ЗМВР и ЗЧОД показва, че обемът на охранителната дейност на държавните и частните структури не съвпада и не се изземват основни охранителни функции от органите на МВР. Още по-малко може да се твърди, че чрез частната охранителна дейност на урбанизирани територии, изразяваща се само в наблюдение, контрол и реакция с мобилни патрули, държавата се отказва от изпълнение на функциите по опазване на обществения ред. С възлагането на частни субекти на някои дейности по охрана на урбанизирани територии държавата не се „разтоварва“ от основните дейности по опазване на обществения ред, а създава още един законов механизъм за гарантирането му чрез осигуряване на допълнителен човешки и материален ресурс при охраната на населени места. Затова предоставянето на някои неосновни охранителни дейности за изпълнение от недържавни структури паралелно с продължаване на изпълнението им от държавни органи не представлява прехвърляне на същинските държавни функции по осигуряване на обществения ред, които съставляват изключителен домен на държавата.

В практиката на Конституционния съд е прието за допустимо при определени условия възлагането на държавни функции на недържавни организации – както на юридически лица с нестопанска цел, така и на стопански субекти. Изрично е констатирано, че това е съвременна тенденция, чрез която модерната национална държава ограничава прекомерната етатизация и свръхрегулирането на социалния живот. Според мотивите на Решение № 10 от 1994 г. по к.д. № 4 от 1994 г.:

„Съществуват редица сфери на дейност, в които даже това е желателно – например опазването и възпроизводството на околната среда, някои сфери от опазването на обществения ред и спокойствие, оказване на помощ на население или територии, попаднали в бедствено положение, и др. Възлагането на държавни функции върху сдруженията на граждани може да става само със закон. Единствено Народното събрание може да прави преценка допустимо и обществено оправдано ли е такова възлагане. На законово ниво трябва да се регулират точно и ясно характерът и обемът на възлаганите функции, както и изискванията към сдруженията, на които те ще се възлагат.“

Съобразно пък постановеното в Решение № 5 от 2005 г. по к.д. № 10 от 2004 г. може да се направят следните изводи за конституционната допустимост при възлагане на държавни функции на стопански субекти:

- делегацията на държавни функции на правни субекти, които не са държавни органи, може да се извърши само със закон, при условие държавата да си запази възможността да контролира осъществяването на съответните държавни функции;

- делегирането на държавни функции трябва да постигне максимизиране на защитата на обществения интерес и основните права на гражданите, а не да води до намаляване гаранциите за защита на обществения интерес;

- съединяването на държавни функции със стопанска дейност не трябва да поставя стопанския субект в привилегировано положение спрямо останалите правни субекти и не трябва да води до създаване на монопол чрез предоставяне на изключителни права в нарушение на чл. 18, ал. 4 от Конституцията;

- не трябва да се допуска възможността за нарушаване на разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, която изисква законът да създава и да гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност.

Оспореният комплекс от норми в ЗЧОД е в пълно съответствие с конституционните изисквания съобразно горепосочените критерии на Конституционния съд за стопанските субекти.

Уредбата е предвидена в закон при запазване контролните правомощия на държавата. Охранителната дейност може да се извършва само от регистрирани търговци с издаден лиценз при спазване на изискванията на глава трета от закона, като са предвидени основания за отнемането му. Регламентирани са задължения за предоставяне на информация на органите на МВР за сключените трудови договори за изпълнители от лицензирания охранител, както и за предоставяне на носителите на информацията за извършено, извършвано или подготвяно престъпление или нарушение на обществения ред. Контролът върху частната охранителна дейност се извършва от полицейски органи от Главна дирекция „Национална полиция“ и от областните дирекции на МВР чрез изискване на информация и документи; чрез право на достъп до охраняваните обекти; право на достъп до данните, обработвани и съхранявани във водените регистри „Видеонаблюдение“, чрез даване на писмени разпореждания със задължителни предписания за привеждане на охранителната дейност в съответствие с изискванията на закона. Предвидена е

административнонаказателна отговорност за неизпълнение на предвидените законови задължения, като размерите на предвидените административни наказания са съобразени със степента на засягане на обществените отношения.

Предоставянето на функции по охрана на урбанизирани територии води до максимализиране на защитата на обществения интерес, защото паралелно и в допълнение към усилията на държавните органи се прибавят усилията и възможностите на частните стопански субекти за охрана на населението и имуществото от противоправни посегателства. От анализа на оспорената уредба обосновано може да се направи извод, че тя е пример на взаимодействие и сътрудничество между държавни органи и стопански субекти, осигуряващи по-висока защита на интересите на обществото и на основните права на гражданите.

Съединяването на частично предоставени държавни функции със стопанска дейност *не води до установяване на монополно положение*, защото всяко лице, регистрирано като търговец, може да кандидатства за издаване на лиценз и да извършва охранителна дейност при условията и по реда на закона. Тази дейност може да се извършва на територията на всяка община при равни условия. Така *ЗЧОД гарантира еднакви правни условия за стопанска дейност* и не създава привилегировано положение на отделен стопански субект в съответствие с конституционните изисквания на чл. 18, ал. 4 и чл. 19, ал. 2.

Не е основателно и твърдението в искането на главния прокурор, че се създава непропорционална зависимост на дейността по поддържането на обществения ред в населените места от преценката и активността на частноправни субекти, а не от съответните държавни органи.

Търговците, които извършват частна охранителна дейност, имат конкретно определени, и то ограничени правомощия, които само подпомагат, а не изземват полицейските правомощия. Охранителният състав на частноправния субект може да задържа лице само при извършване на престъпление, съответно непосредствено след това, в района на охранявания обект или когато с действията си лицето създава опасност за живота и здравето на намиращите се в района лица. След задържането се извършва незабавно уведомяване и предаване на задържаното лице на полицейските органи (чл. 58 от ЗЧОД). Така нареченият „граждански арест“ е познат на българското законодателство - според чл. 12а от Наказателния кодекс не е общественоопасно причиняването на вреди на лице, извършило престъпление, при неговото задържане за предаване на органите на властта и предотвратяване на възможността за извършване на друго

престъпление, ако няма друг начин за неговото задържане и не е допуснато превишаване на необходимите мерки.

В разпоредбите на чл. 59–62 от ЗЧОД законодателят ограничава използването на физическа сила, помощни средства, огнестрелно оръжие само при определени обстоятелства, като доклад за това незабавно се предоставя в областната дирекция на МВР. Тази уредба е обща за всички законови случаи на частна охрана по чл. 5, ал. 1 от ЗЧОД. Следователно охраната на урбанизирани територии не е свързана с предоставяне на частните охранители на повече права или възлагане на повече задължения, отколкото в другите случаи на частна охрана, чиято конституционносъобразност обаче не се оспорва от подателите на исканията.

Предвидените от законодателя права и задължения за частните охранители по ЗЧОД не изземват и не ограничават основни правомощия на органите на МВР. Следователно оспорената уредба не нарушава и не ограничава и конституционното правомощие на Министерския съвет по чл. 105, ал. 2.

2. Относно твърдението за противоречие на комплекса от норми от ЗЧОД за охрана в урбанизирани територии с чл. 143, ал. 3 от Конституцията:

В искането на президента и на главния прокурор се твърди, че на конституционно ниво кметовете на общини не са изрично ангажирани с опазването на обществения ред. Това е конституционно правомощие на областните управители. Излагат се аргументи, че поверените на кмета на общината от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) правомощия по осигуряването на обществения ред може да се осъществяват само чрез дейността на звената „Общинска полиция“. Сключването от кмета на договори за възлагане на частна охрана на урбанизирани територии ще зависи изцяло от неговата воля и ще доведе до дублиране на публични функции и несъгласуваност между субектите, които ги изпълняват. Затова според подателите на исканията такава законова уредба не е съответна на конституционната уредба по чл. 139 и чл. 143, ал. 3.

Според конституционната норма на чл. 139, ал. 2 в своята дейност кметът на общината се ръководи от закона, актовете на общинския съвет и решенията на населението. Тя не определя правомощията му на конституционно ниво. Правомощията на кмета на общината са законово определени, защото нормите на Конституцията се характеризират с висока степен на правна абстракция и по правило те се конкретизират в нормите на обикновеното законодателство.

Разпоредбата на чл. 28 от ЗЧОД отразява избран от законодателя подход в границите на конституционната му компетентност за преценка на законодателната целесъобразност. С тази разпоредба се предвижда възложител по договор за охрана да е кметът на общината, където се намира урбанизираната територия, защото като орган на изпълнителната власт в общината той познава най-добре потребностите и исканията на населението в съответната територия съобразно конкретната криминогенна обстановка.

Основните дейности на звената „Общинска полиция“ са: защита на правата и свободите на гражданите, опазване на живота, здравето и имуществото им; превенция на правонарушенията; опазване на обществения ред на територията на общината; контрол на безопасността на движението и осигуряване на безпрепятствено движение на градския транспорт; охрана на обекти; контролна и административнонаказателна дейност по спазване на законодателството и актовете на общинския съвет и на кмета на общината; съдействие на длъжностни лица от общинската администрация при изпълнение на служебните им задължения, свързани с контрол по спазване на наредбите на общинския съвет, заповедите и разпорежданията на кмета по въпросите на опазването на обществения ред на територията на общината; съдействие на общинските съвети и кметства за прекратяване на самоуправни действия след решение на органите на съдебната власт; охрана на мероприятия, провеждани на територията на общината. Общинската полиция изпълнява и някои специфични дейности, подробно регламентирани в Наредбата за организацията и дейността на звената „Общинска полиция“, издадена от министъра на вътрешните работи на основание изричната законова делегация по чл. 94, ал. 4 от ЗМВР.

Сравнителният анализ показва, че дейността на звената „Общинска полиция“ и частната охранителна дейност на урбанизирани територии не съвпада нито по обем, нито по съдържание. Тази констатация опровергава твърдението за дублиране на функции. Законодателят е предоставил на кмета да извърши преценка коя от предвидените в ЗМВР и ЗЧОД възможности да приложи алтернативно или кумулативно - създаване на звено „Общинска полиция“ и/или възлагане на охрана на отделно населено място на частни охранители. Такава преценка следва да извърши именно този орган, защото и в двете хипотези средствата се осигуряват от бюджета на общината. Следователно с оглед и на източника на финансиране определянето на кмета на общината в чл. 28 от ЗЧОД като възложител по договора за охрана е обосновано и съобразено с конституционните изисквания.

Що се отнася до предполагаема недобросъвестност на кмета на общината, от чиято воля според искането на главния прокурор зависи дали, доколко и чрез кого да се осъществява частна охранителна дейност в

съответното населено място, следва да се отбележи, че кметът е пряко избран от населението на тази община, за да отстоява интересите му, а не да защитава някакви свои позиции и интереси. В мотивите на Решение № 10 от 2011 г. по к.д. № 6 от 2011 г. Конституционният съд е имал повод да се произнесе, че „добросъвестността на органите на власт, в т.ч. на органите на съдебната власт, трябва да се предполага“ и че „правилното прилагане на закона е въпрос на законосъобразно, компетентно и добросъвестно изпълнение на възложените правомощия.“

С оспорената законова разпоредба не се засяга или ограничава конституционната компетентност на областния управител по чл. 143, ал. 3. Той осигурява съответствието между националните и местните интереси на територията на областта. Отговорността му за опазване на обществения ред е конкретизирана в различни закони, тя е съобразена с функциите му на териториален орган на изпълнителната власт с обща компетентност и не се дублира със законовите задължения на кмета на общината.

3. Относно твърдението за противоречие на комплекса от норми от ЗЧОД за охрана в урбанизирани територии с чл. 4, ал. 1 от Конституцията:

В искането на президента се твърди, че комплексът от дейности за охрана в урбанизирани територии не е конкретизиран в закона, не става ясно как този вид охрана ще се съотнася към другите видове охрана в рамките на населеното място, наборът от мерки и средства е еднакъв за всеки вид охрана, няма специфични изисквания за патрулирането в урбанизирани територии. Така се създава вътрешна несъгласуваност и непълнота в противоречие с принципа на правовата държава.

В искането на главния прокурор се изразяват опасения, че определянето на урбанизираната територия като цялостен обект на частна охрана може да доведе до тълкуване, че се дава възможност за осъществяване на цялостен контрол и наблюдение върху всички действия, осъществявани в нейните рамки.

Многократно в практиката на Конституционния съд е изяснявано съдържанието на принципа на правовата държава, който включва както принципа на правната сигурност, така и принципа на материалната справедливост. В мотивите на Решение № 1 на Конституционния съд от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г. се отбелязва, че „не бива да се допуска принципът на правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всяко правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а оттук – ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени“.

Принципното разбиране на Конституционния съд при претендирано противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията поради противоречия, непълноти или неясноти в законови разпоредби е изразено в мотивите на много решения (Решение № 14 от 2000 г., Решение № 1 от 2005 г., Решение № 6 от 2005 г., Решение № 2 от 2013 г. и др.). Според мотивите на Решение № 14 от 2000 г. по к.д. № 12 от 2000 г.:

„Съдът отбелязва, че изложените доводи за вътрешни противоречия във възприетата законодателна уредба и неясноти при нейното тълкуване не са достатъчни за обявяването на съответните разпоредби за противоконституционни. Последователното провеждане на подобно разбиране би означавало да се признае на Конституционния съд компетентност за проверка на съответствие на "законите със законите", нещо, което Конституцията не предвижда. Въвеждането на изискване за вътрешна съгласуваност на законовата уредба има отношение към принципа на правовата държава, но само при условие, че установеното противоречие по характер и степен е конституционно нетърпимо. Вътрешното противоречие в закона трябва да засяга конституционни ценности и норми, за да бъде въздигнато в основание за обявяване на конкретни норми за противоконституционни.“

Оспорената законова уредба не съдържа неясноти или противоречие с други законови разпоредби. Дори в такива случаи обаче неяснотите и противоречията следва да се преодоляват първо по пътя на тълкуването чрез прилагане на някои от установените способности за тълкуване и резултатите, до които то води. Институтът на тълкуването е един от способите да не се натоварва принципът на правовата държава с непосъщно съдържание.

В оспорваната уредба ясно и конкретно е определен комплексът от дейности – той включва защита от противоправни посегателства върху имуществото и населението в съответната урбанизирана територия. Конкретизирани са и средствата, чрез които се осъществява тази защита – наблюдение, контрол и реакция с мобилни охранителни патрули. Предвидено е видовете екипи по чл. 13, ал. 2, техният брой и численост да се посочат конкретно в договора за охрана.

А обстоятелството, че при частната охрана на урбанизираните територии не се предвиждат никакви специфични, различни средства и методи от установените за всички видове частна охрана в чл. 56-58 от ЗЧОД, е допълнителен аргумент за конституционностьта на уредбата. Предвид регламентирания общи методи и средства този вид охрана не се различава съществено от другите видове частна охрана, освен по своя

предмет. При положение че не се оспорва конституционната допустимост на частна охрана само на имущество или само на физически лица, няма основание да не се приема за конституционносъобразно и законното съчетаване на материалния и субектния критерий (охрана на имущество и население едновременно).

Действително законната уредба на частната охранителна дейност на урбанизирани територии е лаконична. Лаконичната уредба обаче не представлява законова непълнота, законната уредба се доразвива чрез законната делегация по чл. 5, ал. 4 от ЗЧОД. Законодателят предвижда условията и редът за организацията и извършването на дейностите по ал. 1 да се определят с наредба на министъра на вътрешните работи (акт с нормативен характер).

Следователно оспорената уредба на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от ЗЧОД не внася двусмислие и противоречие в закона, не противоречи на уредбата в други закони и не създава правна несигурност поради непълнота. Затова няма нарушение на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Що се отнася до оспорените от президента разпоредби на § 1, т. 2 относно думите „отделното населено място, обособено като самостоятелна урбанизирана територия – при охрана на урбанизирани територии“ и на § 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби следва да се има предвид, че те съдържат определения (легални дефиниции). Затова като вторични, несамостоятелни норми те не се прилагат пряко, а само във връзка с други норми. Легалните дефиниции ще се лишат от смисъл само в хипотезата на обявяване на противоконституционност на останалата оспорвана уредба. Такава връзка обаче в конкретната хипотеза не се установява, защото останалата законова уредба е в съответствие с Конституцията.

4. Относно твърдението за противоречие на комплекса от норми от ЗЧОД за охрана в урбанизирани територии с чл. 7 и чл. 8 от Конституцията:

В искането на президента се твърди, че възможността, която дава ЗЧОД на търговски дружества да извършват действия по охрана на урбанизирани територии, е по същество отказ на изпълнителната власт да осъществява функциите по охрана на обществения ред. По този начин оспорваната законова уредба се отдалечава от смисъла и предназначението на принципа за разделението на властите по чл. 8 и ограничава прилагането на конституционната защита по чл. 7.

Конституционната норма на чл. 8 определя, че държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Съдържанието на принципа за разделение на властите е изяснено в практиката на Конституционния съд.

Според мотивите на Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 от 1993 г.: „Правното и политическото съдържание на термина "разделение на властите" се състои в това, че държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими един от друг и функционират в определена взаимна връзка разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи, което рефлектира върху правата на гражданите. Научното обяснение изисква да се държи сметка и за това, че няма "китайска стена" между различните власти, че те взаимодействат помежду си и че в последна сметка са прояви на единната държавна власт и суверенитет“.

Правното и политическото съдържание на принципа за разделение на властите не е накърнено от оспорваната уредба по ЗЧОД, защото тя не засяга както взаимодействието и сътрудничеството, така и взаимния контрол и възпиране между законодателната, изпълнителната и съдебната власт. И това е така, защото законовата уредба не води до „размиване“ на собствените отговорности на органите от трите власти, не прехвърля специфични основни държавни правомощия от органите на изпълнителната власт на органи от другите власти или на други частни субекти.

Конституционната норма на чл. 7 установява принципа за отговорност на държавата за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица. Оспорената уредба в ЗЧОД няма отношение към това конституционно задължение на държавата и не го засяга, защото не прехвърля основни функции на МВР по опазване на обществения ред, а следователно не се прехвърля и отговорността на държавата за причинени вреди на гражданите в тази област. Именно предвид целта на държавните органи да защитават основните права на гражданите е регламентирана частната охранителна дейност. Тя е допълнителна законова гаранция на конституционната защита на тези права.

Както принципът за правовата държава, така и конституционните принципи по чл. 7 и чл. 8 не следва да се натоварват с неприсъщо съдържание. Липсата на достатъчно основателни аргументи за нарушаване на конституционно установени права на гражданите или на правомощия на държавни органи не следва да се замества с хипотетично позоваване на

индиректно засягане на основни конституционни принципи. Така се засягат ясното съдържание и приложимост на тези принципи в отклонение от действителната воля на конституционния законодател.

Предвид изложените съображения считаме, че искането на главния прокурор и искането на президента за установяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28, чл. 29 и § 1, т. 2 относно думите „отделното населено място, обособено като самостоятелна урбанизирана територия - при охрана на урбанизирани територии“, както и на § 1, т. 5 от Закона за частната охранителна дейност са неоснователни и следва да бъдат отхвърлени.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Бойко Борисов)