

Б.к. № ..... 249 / 5 чл. 6 / 181  
 Дата ..... 26.04.181

**СТАНОВИЩЕ**

От проф. д-р Христо Георгиев, редовен преподавател в Нов български университет, департамент „Национална и международна сигурност“

По конституционно дело № 5 /2018 г. и № 6/2018 г. , образувано по искане на Главния прокурор на Република България и Президента на Република България за обявяване за противоконституционни разпоредбите на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от Закона за частната охранителна дейност поради противоречието им с принципите на правовата държава

**1. Предмет на делото**

Производството по конституционно дело № 5/2018 г. е образувано по искане на главния прокурор на Република България, с искане Конституционният съд да обяви за противоконституционни разпоредбите на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от Закона за частната охранителна дейност ((ЗЧОД), обн., ДВ, бр.10 от 30.01.2018 г., посл. изм. ДВ, бр. 27 от 2018 г.)) поради противоречието им с принципите на правовата държава (Преамбюл, чл. 4, ал. 1) и с чл. 105, ал. 2 от Конституцията на Република България.

С определение от 03.07.2018 г., към него е присъединено конституционно дело № 6/2018, образувано по искане на президента на Република България, с искане Конституционния съд да обяви за противоконституционни разпоредбите 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 урбанизиранни територии“, както и свързания с тях § 1, т. 5 от Закона за частната охранителна дейност поради несъответствие с чл. 4, ал. 1, чл. 7, чл. 8, чл. 105, ал. 2 и чл. 143, ал. 3 от Конституцията.

Оспорената разпоредба на чл. 5, ал. 1, т. 6 от Закона за частната охранителна дейност предвижда сред видовете частна охранителна дейност охраната на урбанизиранни територии.

Оспорената разпоредба на чл. 6 от Закона за частната охранителна дейност предвижда способите за осъществяване на частната охранителна дейност.

Оспорваните разпоредби на чл. 27, 28 и 29 от Закона за частната охранителна дейност определят какво представлява охраната на урбанизирани територии, какъв е редът за възлагане на тази охрана и начинът на нейното осъществяване.

Оспорваната разпоредба на § 1, т. 2 определя видовете охранявани обекти, сред които посочва отделното населено място, обособено като самостоятелна урбанизирана територия.

Оспорваната разпоредба на § 1, т. 5 дава определение на понятието урбанизирана територия.

Съгласно аргументите на президента на РБ, оспорваните разпоредби представляват прехвърляне на държавни функции върху правни субекти извън системата на държавните органи, което е в несъответствие с чл. 8, чл. 105, ал. 2 и чл. 143, ал. 3 от Конституцията. Поддържа се, че по този начин се нарушават конституционните принципи, гарантирани в чл. 4, ал. 1 и чл. 7 от Конституцията

Съгласно аргументите на главния прокурор на РБ, оспорваните разпоредби водят до предоставяне на субекти на частното право (дефинирани в чл.2, ал.2 на ЗЧОД като „търговци“, чиито правен статус се урежда принципно от търговското право) на правомощия на държавните органи да гарантират сигурността на всички правни субекти на територията на страната. Според главния прокурор, тези правомощия са неотделими от същността на държавата (ядро на държавния суверенитет) и чрез тях се реализира и поддържа легитимният монопол върху насилието в националната държава

## **2. Въпроси, на които трябва да отговори становището**

При изследването на въпроса, намирам за удачно да разгледам оспорените разпоредби в тяхната цялост, така както е сторено в исканията на президента и главния прокурор, без да се спирам на всяка една поотделно, доколкото те са свързани по начин, по който решението следва да бъде еднакво спрямо всяка една от тях (с изключение на определението по §1, т. 5 от ДР).

Централният въпрос, на който трябва да се отговори, е дали възлагането на извършването на охранителна дейност в урбанизираните територии на частни лица, така както тя е определена в чл. 6 и чл. 29 от Закона за частната охранителна дейност, е конституционносъобразно.

За отговора на този въпрос е необходимо да се изследват два проблема:

На първо място, трябва да се изясни дали извършването на охранителна дейност в урбанизираните територии по смисъла на чл. 6 и чл. 29 от Закона за частната охранителна дейност, представлява дейност по държавно управление. Отговорът на този въпрос изяснява дали прехвърлянето на правомощия от страна на държавата на частни охранителни дружества представлява прехвърляне на правомощията на МС по чл. 105, ал.2 от Конституцията на Република България по осигуряване на обществения ред и национална сигурност.

На второ място, ако допуснем, че отговорът на първия въпрос е положителен, следва да се изясни дали са изпълнени конституционните условия за законност и пропорционалност на това прехвърляне, така, както са посочени в Решение № 3/27.04.2000 г. по к.д. № 3/2000 г. на Конституционния съд на Република България.

### **3. Представлява ли дейността по охрана на урбанизирани територии дейност по държавно управление**

Предмет на конституционното дело е съответствието на осъществяването на охранителната дейност с компетенциите на Министерския съвет съгласно чл. 105, ал. 2 Конституцията на Република България (Министерския съвет осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и Въоръжените сили). Поради тази причина е очевидно, че следва да се установи дали тази дейност представлява част от изпълнителната функция на държавното управление (т.е. изпълнителната власт).

Изпълнителната власт включва съвкупността от средства за властническо въздействие върху обществените процеси, в рамките на законово определените правила и процедури. Тя включва две основни функции – правоприлагаща и правотворческа (подзаконова). Тези функции са относими и към дейността по осигуряване на обществения ред.

**3.1.** Дейността на охранителните дружества очевидно не е правотворческа. Тя обаче не е и правоприлагаща. Някоя от дейностите, посочени в чл. 2, ал. 1 ЗЧОД, чл. 6 ЗЧОД и чл. 27 ЗЧОД, определени спрямо урбанизираните територии, съобразно с чл. 5, ал. 1, т. 6 ЗЧОД във връзка с & 1, т. 5 ЗЧОД не може да бъде определена като административна дейност по издаване на административни актове, т.е. на едностранни

властнически волеизявления, издадени въз основа на закона, които пораждат правни последици в сферата на държавно управление.

Касае се не за дейности по управление, а за дейности по опазване на живота и здравето на физическите лица, охраняване на имуществото на физическите и юридическите лица, гарантиране на максимално ниво на сигурност при транспортиране на ценни пратки и товари, осигуряване на безпрепятствено провеждане на различни по характер и вид мероприятия. Това са дейности, които се съдържат като задължения за всяко едно физическо лице, които са вменени като задължения на всички юридически лица, във връзка с тяхната дейност. Охранителната дейност подпомага физическите и юридически лица в спазването на тези техни задължения, като последните възлагат с договор на охранителните дружества да осигурят спазването на различни правила и права – конституционни права, законови правила, корпоративни правила, правила за безопасност.

Чл. 6 определя начина на осъществяване на тази охрана и не въвежда никакви властнически права, които охранителните дружества и техния персонал да имат. Също така, в чл. 27 ЗЧОД са определени дейностите по наблюдение, контрол и реакция с мобилни охранителни патрули – дейности, които също не могат да бъдат определени като властнически дейности по държавно управление.

**3.2.** Съгласно чл. 2, ал. 1 и ал. 2 и чл. 28 ЗЧОД, дейността на охранителните дружества се осъществява въз основата на сключен договор. Този договор е сключен между равнопоставени субекти и неговите правни последици са само в областта на частното право, доколкото с договор не могат да бъдат прехвърляни властнически правомощия. Възложените дейности по охрана не създават между охранителните дружества и другите субекти на правото отношения на власт и подчинение.

**3.3.** Също така, следва да се прави **разлика между осигуряване на обществения ред и опазване на обществения ред.** Чрез установяването на възможността частни охранителни дружества да охраняват урбанизирани територии, не се изземат и не се предават на частните охранителни дружества правомощията на МВР по осигуряване на обществения ред, които са разписани в ЗМВР. **Обстоятелството, че чл. 105, ал. 2 от Конституцията възлага на МС осигуряването на обществения ред, не бива да се тълкува в смисъл, че единствено МС и администрацията имат преки задължения за опазване на този обществен ред.** Осигуряването на обществения ред включва в себе си властническо въздействие върху всички системи, които опазват

обществения ред. Те включват освен държавните органи и всички други субекти, които имат задължение да поддържат обществения ред и сигурност. Част от тези субекти са частноправни субекти, които, осъществяват специфични дейности с повишени рискове, като например летища, опасни производства и др., които също съблюдают правила за сигурност в своите системи, чието нарушаване може да доведе до опасни последици за обществения ред. Невъзможно е МС да осъществява самостоятелно тази дейност в рамките на тези организации, затова те са натоварени със спазването на съответствието на своята дейност с правилата на обществения ред и сигурността. Пробивите на всяко едно ниво на сигурност могат да компрометират цялостната система и животът изобилства с примери в това отношение. Например, един пропуск в системата на фирмената сигурност може да доведе до производствена авария, враждебен акт, които да засегнат цялото общество. В това отношение, законите възлагат задължения за защита на обществения ред и на всички физически и юридически лица

Това налага създаването на допълнителни правила, по които тази „частна“ сигурност да бъде осъществявана, как да бъде контролирана, какъв да е характера на взаимоотношенията на тази частна сигурност с държавните органи, отговорни за осигуряването на обществения ред, по смисъла на чл. 44, ал. 3 на Конституцията.

**3.4.** На четвърто място, съгласно чл. 40 ЗЧОД, дейността на охранителните дружества се осъществява под контрола на полицията, доколкото лиценз за извършване на частна охранителна дейност се издава от директора на Главна дирекция "Национална полиция" на Министерството на вътрешните работи (МВР) или от оправомощено от него длъжностно лице. Същият лиценз може да бъде отнеман по реда на чл. 49 ЗЧОД. Това обстоятелство съобразява дейността на охранителните дружества, включително и тези в урбанизираните територии, със задължението на МС по смисъла на чл. 105, ал. 2 от Конституцията, да осигурява обществения ред.

**3.5.** На пето място, за да е налице прехвърляне на правомощията от страна на държавен орган на трето лице следва държавата или да се десезира от определени свои правомощия, като ги прехвърли на някое лице (например да прехвърли върху една браншова камара правомощието да издава лицензи или да приема нови членове), или да даде възможност това лице да осъществява държавните правомощия наред с органите на държавата (както това, например, е сторено в областта на съдебното изпълнение по ГПК). КС, в няколко свои решения сочи за принципната допустимост на един такъв трансфер.

Нищо от дейностите, описани в ЗЧОД по отношение на урбанизираните територии не ограничава правомощията на МС и МВР за осигуряване на обществения ред, а подпомага тези правомощия. Нищо от тази дейност, както посочих по-горе, не представлява дейност, която дублира властническите правомощия на МС и МВР в областта на осигуряването на обществения ред.

Поради изложеното, считам, **дейността по охрана на урбанизирани територии дейност съгласно ЗЧОД не представлява властническа дейност, поради която причина, не е налице трансфер на властнически правомощия към частно лице.**

**3.6.** Дали са изпълнени конституционните условия за законност и пропорционалност на това прехвърляне, така, както са посочени в **Решение № 3/27.04.2000 г. по к.д. № 3/2000 г. на Конституционния съд на Република България.**

Ако, въпреки посочените по-горе аргументи, уважаемият Конституционен съд приеме, че е налице прехвърляне на държавна дейност, считам, че също такава едно прехвърляне би било допустимо, съгласно досегашната практика на КС.

За да е допустимо такава едно прехвърляне, то следва да отговаря на принципите на законност и пропорционалност, така, както са посочени в **Решение № 3/27.04.2000 г. по к.д. № 3/2000 г. на Конституционния съд на Република България.**

На първо място следва да се посочи, че Конституционният съд на Република България, в Решение № 10 по к.д. № 4/1994 г. е имал възможност да посочи принципната допустимост за възлагането на опазването на обществения ред на частни лица:

*„Относно втория въпрос - дали на гражданско сдружение могат да се възлагат и известни държавни функции, съдът счита, че при определени условия това е възможно. Животът е изключително разнообразен и е твърде схоластично от гледна точка на тълкуване на буквата на Конституцията да се отхвърли такава възможност по принцип. Съществуват редица сфери на дейност, в които това е даже 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 таква 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.*

В Решение № 3/27.04.2000 г. по к.д. № 3/2000 г., тази позиция е препотвърдена, с аргументи, че многообразието и развитието на обществените отношения налагат и многообразие във формите и начините, чрез които държавата ще отстъпва част от своите функции на обществени организации, като възлагането на държавни функции следва да се осъществява при зачитане на принципа на народния суверенитет. От цитираното решение на Конституционния съд следва, че:

1. Делегацията на държавни функции следва да се извършва със закон.

2. При възлагането на държавни функции на правни субекти, които не са държавни органи, следва да се отчита действието на принципа на пропорционалността, който включва обстоятелството, че ограничаването на основни права в името на публичен интерес е допустимо, оправдано, подходящо и оптимално при защитата на общите интереси. Тоест, делегирането на държавната функция следва да бъде подчинено на идеята за максимализиране на защитата на обществения интерес и основните права.

Конституционният съд е определил принципната допустимост на тази делегация на правомощия към сдружения с нестопанска цел, а в Решение № 5/10.05.2005 г. по конституционно дело № 10/2004 г. КС приема че е допустимо също така възлагане на държавни функции ***включително и на търговски дружества.***

Разбира се, един закон следва да създава достатъчно гаранции, че охранителната дейност ще бъде осъществявана в рамките на закона. Законът за частната охранителна дейност предвижда охранителната дейност да е лицензирана и под контрола на МВР.

От гледна точка на предпоставките за прехвърляне на такава държавна дейност, считам, че са налице и двете предпоставки за това:

На първо място, от формална гледна точка, ЗЧОД е закон, приет от Народното събрание, като орган на законодателна власт и като такъв е зачетен принципа на народния суверенитет. Принципът е спазен и от гледна точка на обстоятелството, че сключването на договор за охрана се осъществява от избран орган на местната изпълнителна власт – кметът на общината.

На второ място, преследваният обществен интерес, свързан с такова едно възлагане на охранителна дейност на урбанизирани територии е свързано с

необходимостта за осигуряване на обществения ред. Правата на гражданите не са ограничени от това, доколкото законът предвижда контрол върху охранителната дейност.

#### **4. Изпълнени ли са конституционните условия за законност и пропорционалност на това прехвърляне в името на публичния интерес**

По отношение на принципа на пропорционалността, така, както е посочен в цитираното по-горе **Решение № 3/27.04.2000 г. по к.д. № 3/2000 г. на Конституционния съд на Република България** според което ограничаването на основни права в името на публичния интерес е допустимо, оправдано и оптимално при защитата на общите интереси.

Законът за частната охранителна дейност е приет от Народното събрание, като орган на законодателна власт – с идеята за максимизиране на ефективността на дейностите по опазване на обществения ред като са отчетени световните и национални тенденции в гарантирането на сигурността на гражданите и ролята на частната охранителна дейност, а именно:

**4.1.** Рисковете за сигурността на гражданите, икономическите субекти, социалните групи, обществото и държавата ще се увеличават и диверсифицират. Държавите днес са гигантски социални организации с огромни технически възможности, с несравним административен капацитет, с проспериращи (поне за голяма част от света) икономики. И въпреки всичко това равнището на несигурност в съвременните държави расте.

**4.2.** Държавата ще може да отделя все по-малко средства и като абсолютни числа, и като относителен дял от БВП за осигуряване на обществения ред поради повишаващите се конкурентни нужди на останалите сектори на обществото – образование, здравеопазване, социално осигуряване. Цените на услугите в тези сектори също главоломно растат и всяко правителство, която си позволява да даде приоритет на разходите за сигурност за сметка на други социални разходи, е подложено на остра критика.



**4.3.** Съвременният град е сложно изградена система , сигурността на която може да бъде гарантирана само чрез диверсификация и специализация на частните и държавни структури , заети с охранителна дейност. Ефективността на това взаимодействие е доказана при охраната на летища, банки, производствени предприятия, стратегически обекти.

**4.4.** В условия на повишаване на цената на продукта „сигурност“ и намалените възможности на държавата да го гарантира сама, в обществен интерес е предоставяне на все повече правомощия по гарантиране на сигурността на гражданите във все повече сектори на обществото на частния охранителен бизнес при спазването на строги изисквания, регламенти, контрол и т.н.

Поради изложеното, считам, че оспорваните разпоредби относно дейността по охрана на урбанизирани територии целят максимализиране на защитата на обществения интерес и основните права на гражданите . Както е посочено в цитираното по-горе решение на КС, и в конкретния случай би било твърде схоластично от гледна точка на тълкуване на буквата на Конституцията да се отхвърли такава възможност по принцип.

## **5. Заключение.**

На основание на казаното по-горе, считам, че разпоредбите на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от Закона за частната охранителна дейност, както и както и свързания с тях § 1, т. 5 от Закона за частната охранителна дейност **не противоречат** на Конституцията на Република България и уважаемият Конституционен съд следва да отхвърли искането на Главния прокурор и Президента на Републиката за тяхната отмяна.

**28.07.2018 г.**

**/проф. д-р Христо Георгиев/**