



СТОЛИЧНА ОБЩИНА

СТОЛИЧЕН ОБЩИНСКИ СЪВЕТ

До:
Членовете на постоянната комисия по
обществен ред и сигурност

Копие:
Момчил Будинов,
Директор Дирекция „Сигурност“, Столична
община

От: Христо Копаранов,
общински съветник в Столичния общински
съвет,
зам.-председател на постоянната комисия по
обществен ред и сигурност;
адрес за кореспонденция:
e-mail: hristo.koparanov@spasisofia.org

ОТНОСНО: Предложения за повишаване на сигурността и подобряване опазването на обществения ред в и около търговски обекти в това число търговски центрове

I. Въведение и актуална ситуация

Търговските центрове (моловете) на територията на Столична община са обекти с масово посещение, в това число от деца и младежи и голямо икономическо значение. На територията на търговските центрове има както търговски обекти, така и заведения, киносалони и т.н. През последните година и половина се наблюдава повишен риск от възникване на инциденти в тези обекти, а са налице и редица сигнали, свързани с извършване на кражби в обектите в моловете. Охраната в тях цели опазване на реда в общите пространства, гарантиране на сигурността за посетителите, както и предотвратяване на различни престъпления или посегателства срещу живота и имуществото на посетителите и/или на търговците.

За значителна част от нарушенията на реда има данни, че са извършвани от непълнолетни лица или че техни жертви са непълнолетни или малолетни лица. Както

за инцидентите и посегателствата в моловете, така и за други инциденти със сигурността има достоверни данни, в това число от пострадали, че са извършвани от лица с принадлежност към футболни агитки или такива, които са част от определени малцинствени групи. Има данни, че и жертви са лица от малцинствени групи.

Непосредственото предотвратяване на престъпления или посегателства в търговските центрирове е свързано с тяхната охрана и с възможностите за реакция на МВР/СДВР, но въпросът със сигурността в моловете е част от по-големите теми, свързани със сигурността в София и с работата с подрастващите и с маргинализираните групи и групите, които са с повишен риск за конфликт със закона (някои спортни агитки, «локали» и други). Установяването и залавянето на извършители, като предпоставка за тяхното санкциониране, както и за превенция, е тясно свързано с конкретното движение на извършителите, преди или след извършване на съответното посегателство, но също така и с типичното движение на съответните групи, към които принадлежат извършителите.

По отношение охраната на моловете, към момента тя се извършва изцяло от частни охранителни фирми, без централизирана координация, и без да има данни за единни стандарти или контрол. Идентифицирани са най-малко следните проблеми в охраната на моловете:

1. Недостатъчен брой охранители спрямо реалната посещаемост, мащаба и архитектурата на обектите.
2. Липса на конкретни инструкции и унифицирани стандарти за организация на охраната, маршрути за обход, постове, планове за взаимодействие и евакуация.
3. Слаба професионална подготовка и ограничено взаимодействие между частните охранители, СДВР и общинските структури.
4. Липса на реален контрол върху охранителната дейност – както от страна на възложителите и собствениците, така и от МВР и общината. Проверки се извършват рядко, налице са основателни съмнения дали отчетността не е формална, както и оценката на ефективността. Тези пропуски водят до ниска ефективност на охраната, затруднена реакция при инциденти и потенциална заплаха за живота, здравето и сигурността на гражданите.
5. Често е налице бавна реакция на СДВР, когато бъде извършено посегателство, било то върху здравето и безопасността на посетителите, било под формата на кражби от търговските обекти. В случаите на кражби от търговските обекти нерядко полицейските органи отказват да проведат разследване или разследванията приключват с оправдаване. Това води до създаване на чувство за безнаказаност, както и е предпоставка за действията на организирани престъпни групи, нерядко използващи непълнолетни или малолетни, поради възможността да се заобиколи наказателната отговорност.

6. Налице са затруднения в използването на доказателства за установяване на извършители, които са свързани и с възможностите за съвместна координираната работа на охранителите, собствениците или управители на обекти и органите на полицията. Така например, спорно е доколко е съобразена с изискванията на GDPR възможността да се използва интелигентно видео-наблюдение с лицево разпознаване, а от друга страна има съмнения доколко частните охранителни камери са годин доказателствен материал.

Цялата среда, в която се случват инцидентите със сигурността в моловете, както и така очертаните проблеми предполагат необходимостта да бъдат предприети мерки на различни нива. Част от мерките трябва да са насочени към непосредствено пресичане и предотвратяване на посегателства и нарушения, докато други трябва да са насочени към превенция и предотвратяване на причините за нарушената сигурност.

Наред с факторите от външната среда, проблемите със сигурността са пряко свързани и с ефективността на въздействието върху проблема. Най-ярко това се проявява в липсата на координация между отделните институции, имащи отношение към безопасността в публично посещаваните пространства и в частност в търговските обекти и моловете.

Фактор, който трябва да бъде взет предвид е и сигурността и предназначението на съответните обекти. Моловете и търговските обекти в тях са обичайно частна собственост, но в същото време те са предназначени за масово посещаване от голям кръг посетители, в това число и деца.

II. Необходимост от анализ на приложимата нормативна уредба

Набелязването и имплементирането на адекватни мерки за повишаване на сигурността в търговските обекти предполага детайлен анализ на нормативната уредба на различни нива. Първата стъпка, която следва да се предприеме, е **анализ на съответно приложимата нормативна уредба**. Обсъждането на такъв анализ следва да се извърши след като той е направен и е безпредметно това обсъждане да се прави предварително.

Имайки предвид, че материята е опазване на обществен ред и сигурност, както и собствеността и предназначението на търговските центрове, основните направления в които трябва да се на прави анализ са следните:

- Как са разпределени отговорностите за гарантиране на сигурността между МВР, общината, собствениците на обектите, както и други съответно компетентни институции. Нерядко в публичното пространство се коментира, че кметът на общината отговаря за реда в нея, но в същото време опазването на реда е сред типичните правомощия на МВР и неговите структури. Сред основните предпоставки за реализиране на успешни мерки е да се изостави политическото говорене за прехвърляне на отговорност и ясно да се очертае до къде се разпрострат правомощията на всяка от институциите, както и

отговорностите на всяко от заинтересованите лица (напр. собственици на обекти, частни охранителни фирми, родители и др.)

- Какви са конкретните съществуващи задължения съгласно действащото законодателство или подзаконова нормативна уредба. Част от предлаганите мерки в публичното пространство всъщност представляват проявления на вече съществуващи задължения. Така например, като се има предвид факта, че е ясно, че търговските обекти са предназначени за посещение и от деца, и сега съществуват предвидени задължения в тази връзка. Съгласно приетата в изпълнение на Закона за закрила на детето НАРЕДБА за специализирана закрила на деца на обществени места, лицата, чиито обекти се посещават от деца назначават отговорник по охраната на обекта, който от своя страна е длъжен да не допуска в обекта лица без документ за самоличност или ученическа лична карта; лица, които носят оръжие, други общоопасни средства, наркотични вещества или други упойващи вещества; лица във видимо нетрезво състояние или под влияние на други упойващи вещества. Фактът, че са се случили редица от случаите с инциденти със сигурността в моловете показва от една страна, че тези задължения не са били изпълнени, но от друга страна, че не е упражнен контрол.
- Необходим е анализ относно възможността да се реализират част от набелязаните мерки. От една страна, ограничения идват от изискванията на процесуалното законодателство, преди всичко по отношение на годността на определени доказателствени средства, а от друга страна ограничения са налице и от изискванията на GDPR и законодателството за защита на личните данни. След като се изясни какви стандарти за право на защита и неприкосновеност на личните данни не могат да бъдат преминавани, следва да се намери най-интензивната възможност за предотвратяване, пресичане, установяване и санкциониране на извършителите. Доколкото се установи, че за определени мерки е налице законова делегация за нормативна уредба на общинско ниво, то следва да се предприемат тези промени в общинската нормативна уредба, които да позволят реализиране на мерките.

Обект на анализ следва да бъдат **Закон за министерството на вътрешните работи, Закон за закрила на детето, Закон за местното самоуправление и местната администрация, Закон за защита на личните данни, Наредба № 8121з-422 от 16 април 2015 г. за ръководството и организацията на звената "общинска полиция", правомощията на техните служители и реда за взаимодействие със структурите на министерството на вътрешните работи (загл. изм. - дв, бр. 65 от 2025 г.), НАРЕДБА за специализирана закрила на деца на обществени места.**

III. Реактивни предложения в отговор на създалата се ситуация

Инцидентите от октомври 2025 г., в продължение на инцидентите от края на 2024 година предполагат спешна реакция и предприемане на бързи мерки, които трябва да доведат до видими резултати в посока засилване усещането за сигурност. Основната

роля на бързите реактивни мерки е да се покаже, че МВР и в частност СДВР, но също така и Жандармерия, както и общинските органи и търговците не са абдикирали от проблема със сигурността в търговските центрове. Наред с това тези мерки трябва да адресират и най-острите проблеми.

Най-видимата реактивна мярка е **засилване на полицейското присъствие около търговските центрове**. Тя е особено важна около периоди, в които се очаква завишено присъствие в моловете. Такива са дните около намаления тип Черен петък, както и около Коледните празници. Недостатък на тази мярка е, че вероятно ресурсът на МВР не позволява тя да се превърне в постоянна без това да е за сметка на други задължения на МВР/СДВР. Пренасочването на много голям ресурс на МВР само около моловете крие риск от отслабване на ресурса другаде. Наред с това с определено полицейско присъствие се свиква т.е. ако не е съчетана с други мерки, тази губи своята ефективност. Подходящо е тя да се използва периодично, когато се очаква повишена посещаемост в моловете или при конкретни събития, повишаващи риска от инциденти.

Необходими са трайни организационни мерки, които преди всичко да подобрят взаимодействието между управителите на търговските обекти (както моловете, така и отделните обекти в тях) и МВР, да повишат качеството на охраната, осъществявана от частни охранители, както и да подобрят капацитета на органите на реда за навременна реакция.

Целите, които трябва да се постигнат са най-малко следните:

- Въвеждане на **методика и минимални стандарти за численост и организация на охраната** според посещаемостта и рисковите фактори на всеки обект.
- Изготвяне на **конкретни инструкции за охрана** на всеки търговски център, включващи постове, обходи, график на смените, план за взаимодействие и евакуация.
- Осигуряване на **реален контрол** върху охранителната дейност чрез съвместни проверки и отчетност.
- Повишаване на **професионалната подготовка** и отговорността на охранителния персонал.
- Въвеждане на **интелигентни системи за видеонаблюдение, включително с лицево разпознаване, свързани със СДВР и Общинската полиция**. Интелигентните системи за видеонаблюдение, администрирани от МВР, следва да позволяват на органите на МВР да идентифицират лица, които са свързани от органите на реда с противоправни прояви и при влизането на такива в търговските обекти да може охранителите да бъдат уведомявани за това, което да позволи съответните опасни лица да бъдат специално наблюдавани от охранителите. Интелигентните системи за видеонаблюдение също така могат да позволят на органите на МВР да реагират по-адекватно в случаите на вече извършени посдегателства и да идентифицират и заловят извършителите. В случая става въпрос за обработка на лични данни и за да може ефективно да се реализира такава мярка, без тя да бъде в нарушение на изискванията на GDPR и законодателството за защита на личните данни следва да се анализира какви

възможности са позволени от това законодателство. Доколкото работата с базите-данни на МВР също е свързана с лични данни, но от друга страна става дума за легитимния интерес за превенция, предотвратяване и разкриване на престъпления, е препоръчително в процеса по имплементиране на такъв тип мерки да бъде включена и Комисия за защита на личните данни. Не би било ефективно въвеждането на мерки, които да се окажат противоречащи на европейско право като GDPR, но от друга страна е неприемливо постоянното оправдаване с аргумента, че GDPR не позволява никаква мярка, ако не бъдат ясно очертани ограниченията следващи от защитата на личните данни. Ето защо, на ранен етап трябва да бъдат привлечени представители на КЗЛД.

- Допълнителни мерки, които отново са свързани с взаимодействието между управители/охранители и МВР са **изграждане на канал за улеснено подаване на сигнали онлайн, в това число и в реално време**, съчетано с наличието на ясен отговорник от страна на МВР за всеки конкретен обект за всеки конкретен момент. Това може да бъде свързано и с изграждане на специализирано координационно звено към МВР, чиято роля да е именно осъществяване на ефективна комуникация и съвместна работа. В тази връзка препоръчително е и създаване на „горещ телефон“, който да е специализиран именно за незабавна реакция при инциденти със сигурността и да отчита е местоположението на съответния мол.

Следва да се обсъди и **възможността самата охрана на търговските центрове да се осъществява от структури в рамките на МВР и по-специално от страна на Общинска полиция**. Преценката дали е налице възможност за това предполага внимателен анализ на чл. 92 и чл. 94 от Закона за МВР, които биха могли да представляват достатъчно добра нормативна база за такъв подход. Чл. 92, ал. 1, т. 1 от ЗМВР предвижда, че Министерството на вътрешните работи въз основа на сключен договор със заинтересованите лица може да осъществява охрана от полицейски органи, включително със сигнално-охранителна и друга техника, на: 1. стратегически обекти от значение за националната сигурност. Текстът не може сам по себе си директно да се използва за нормативно основание за сключване на договор между заинтересованото лице и МВР за охрана, освен ако не се приеме, че молвете представляват стратегически обекти от значение за националната сигурност. Следва да се обърне внимание, че тук не става въпрос за обектите от Приложение №1 към ЗМВР, а за обекти, за които се предполага сключване на договор. Заедно с чл. 92 от ЗМВР следва да се разгледа и чл. 94 от ЗМВР, който предвижда, че за опазване на обществения ред, **охраната на обекти**, безопасността на движението по пътищата и осъществяване на контролната и административнонаказателната дейност на органите на местното самоуправление към общините в Република България могат да се изградят по реда на чл. 92, ал. 1 звена „Общинска полиция“. Договорите по чл. 92, ал. 1 във връзка с чл. 94 са със съответната община, но чл. 94 сам по себе си посочва за охраната на какви обекти става дума. Съответно трябва да се направи детайлен анализ допустимо ли е звеното „Общинска

полиция“ да бъде натоварено с ангажимента да осъществява охрана и на моловете. Това би била разумна от общинска гледна точка мярка само при кумулативното наличие на поне следните предпоставки:

- Механизъм, по който финансовата тежест за охраната се поема от лицата, които получават ефектите от нея. Общината следва да осигури обществения ред и сигурността на своята територия, включително в големите търговски обекти, но основният ангажимент за осигуряване на охраната в моловете следва да е за техните собственици. В този смисъл, неприемливо би било за охраната на моловете да плаща общината, докато ползите от това са за собствениците на обектите. Затова необходимият анализ на законодателството трябва да установи има ли нормативна основа за сключване на договор между собственик на мол и общината или между собственик на мол и СДВР или сключване на тристранно споразумение, съгласно което собственикът на търговския център заплаща осъществяването на охраната от мола от звената Общинска полиция
- Звената Общинска полиция **бъдат освободени от несвойствени задачи, които нямат пряко отношение към опазване на реда и сигурността в Столична община.** Законът, наредбата, както и договорът между СО и СДВР, предвиждат възможност Общинска полиция да извършва дейности, свързани с опазване на обществения ред, охраната на обекти, безопасността на движението по пътищата и осъществяване на контролната и административнонаказателната дейност на органите на местното самоуправление, но акцентът в дейността на Общинска полиция не следва да е контролната и административнонаказателната дейност на Столична община, а опазването на реда там. Съответно, необходимо е структурата на администрацията на Столична община да бъде така променена, че да изисква, колкото е възможно по-малка необходимост от съдействие от страна на Общинска полиция. При предстоящото обсъждане на нова структура на общинската администрация това следва да бъде взето предвид. Акцентите в дейността на Общинска полиция следва да бъдат ревизирани в анекс към договора между СО и СДВР за общинска полиция. Следва да се подчертае, че необходимостта от ревизиране на дейностите, с които е ангажирана общинска полиция, не зависи от това дали тя би имала ангажименти във връзка с охраната на моловете;
- Рязко подобряване на условията за работа и авторитета на Общинска полиция. Това включва ясна програма за осигуряване на необходимото материално осигуряване на Общинска полиция, в това число осигуряване на адекватна част от сградата, в част от която към момента се намира централата на Общинска полиция

Реформата на Общинска полиция, ревизирането на договора за нейното създаване, осигуряването на адекватна материална база и създаването на ефективна система за отчетност и контрол в работата на Общинска полиция,

в това число и в случаите на използването ѝ за целите на дейност, която е за целите на МВР, а не на Столична община, е необходимо и независимо от темата за осигуряване сигурността в моловете и търговските обекти и е предмет на отделно детайлно предложение, което предстои да бъде внесено.

Могат да бъдат посочени следните предимства на модела, при който охраната се осъществява от служители на МВР/Общинска полиция:

- **Професионализъм и съчетаване на правомощия:** Служителите на ОП са обучени по стандартите на МВР и разполагат с правомощия за задържане, проверка и реакция при инциденти;
- **Видимо и авторитетно присъствие:** Присъствието на униформени полицаи в моловете създава чувство за ред, спокойствие и доверие сред гражданите.
- **Координация:** Като част от структурата на СДВР, Общинската полиция осигурява директна връзка с районните управления и бърза реакция при сигнал.
- **Единен стандарт на сигурност:** Ще се въведат унифицирани изисквания за охрана, видеонаблюдение и взаимодействие с полицията.
- **Повишаване на имиджа на София** като безопасен и добре организиран европейски град.

IV. Програма на СО, СДВР, други институции и бизнеса за превенция на посегателствата и инцидентите със сигурността в и около търговските обекти и за превенция на детската престъпност.

Реактивните мерки, които са свързани със сигурността в търговските центрове и търговските обекти могат да адресират непосредственото предотвратяване, разкриването и санкционирането на конкретни деяния и установяването на конкретни извършители. Мерките, свързани с осигуряване на ред в и около моловете, както и за установяване на извършителите на посегателства са необходимо, но не и достатъчно условия в работата по осигуряване на сигурност в обектите.

Работата по осигуряване на сигурността и реда в търговските обекти не би могла да е достатъчно ефективна, ако чрез нея не се адресират причините за нарушенията в сигурността.

Затова наред с описаните по-горе конкретни мерки, работата по осигуряване на сигурността в търговските обекти задължително трябва да включва мащабна превенция на детските противоправни прояви и на престъпността, която може да се асоциира с търговските центрове. В тази връзка неизменна част от тази работа е:

- Активна работа с маргинализирани групи и групи с повишен риск от влизане в конфликт със закона. Това включва обективно идентифициране на рисковите групи на база на конкретни показатели и при избягване на каквито и да е дискриминационни мотиви. Необходима е целенасочена работа по превенция:
 - Работа със спортни агитки и преди всичко с известни на МВР „тартори“ на спортните агитки, които да помогнат за превенция на спортното

хулиганство и за ангажиране на запалянковците в обществено полезни активности, а не в хулигански действия

- Работа с етнически общности, за които на база на конкретни данни е установено, че са с повишен риск да се окажат извършители и/или жертви на насилие в публични пространства в това число и молове – включително заради посегателства, мотивирани от омраза или като реакция на такива посегателства
- Активно използване на възможностите на спорта или културните дейности за превенция на агресията и за ангажиране на младежите в обществено полезни дейности
- Активна работа с различни местни общности за превенция на агресията.

Работата по превенция, разкриване и санкциониране на нарушенията, свързани със сигурността не би могла да е ефективна, ако се осъществява изолирано и без систематическо единство и с цялостната държавна и общинска политика за противодействие на противообществените прояви на малолетни и непълнолетни и в този смисъл тя следва винаги да държи сметка за актуалното развитие на работата по промяна на законодателството в тази сфера.

Настоящото предложение не е изчерпателно и набелязва насоки, в които следва да се развива политиката в Столична община, както на държавно, така и на общинско ниво. Предложенията могат да търпят развитие в резултат на развитието на ситуацията, свързана със сигурността в Столична община.

С уважение,

Христо Копаранов
Общински съветник
Зам.-председател на ПК по обществен ред и
сигурност