



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА



Регистрация на престъпленията в България

РЕГИСТРАЦИЯ НА ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА В БЪЛГАРИЯ

НОРМАТИВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ

Настоящият доклад представя преглед на действащата нормативна уредба в България, регулираща обработката на сигнали за извършени престъпления и последващата им регистрация. Направен е и функционален анализ на процесите в оперативната дейност по приемане, регистриране и обработване на сигналите, съобщавани от граждани. Докладът изследва предпоставките в нормативната уредба и нейното прилагане, които в определени случаи дават възможност заявените престъпления да не се регистрират. Наред с това са идентифицирани възможности за повишаване на взаимодействието между регионалните структури на МВР, органите на местното самоуправление и гражданските организации за усъвършенстване на режима за регистриране и обработка на сигнали.

Автори:

Мариян Събев, Анализатор, Програма „Сигурност“, Център за изследване на демокрацията
Тихомир Безлов, Старши анализатор, Програма „Сигурност“, Център за изследване на демокрацията

Горан Георгиев, Анализатор, Програма „Сигурност“, Център за изследване на демокрацията

Редакционен съвет:

Д-р Атанас Русев

Д-р Моис Файон

Росица Джекова

Iceland 
Liechtenstein **Active**
Norway **citizens fund**
www.activecitizensfund.bg

Тази публикация е създадена с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Центъра за изследване на демокрацията и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

ISBN 978-954-477-409-7

© 2021, Център за изследване на демокрацията

Всички права запазени.

София 1113, ул. „Александър Жендов“ №5

тел.: (+359 2) 971 3000, факс: (+359 2) 971 2233

www.csd.bg, csd@online.bg

Съдържание

Съкращения.....	4
Резюме.....	5
Увод.....	8
1. Нормативна уредба на регистрацията на престъпленията.....	10
1.1. Нормативна уредба на приемането на сигнали и регистрацията на престъпления.....	10
1.2. Нормативна уредба на НК и НПК във връзка с регистрацията на престъпления.....	18
1.3. Права на пострадалите от престъпления.....	20
2. Институционални аспекти на приложението на правната рамка.....	23
2.1. Предизвикателства при приемане на сигнали от гражданите на място в РУ или ОДМВР.....	24
2.2. Предизвикателства при регистрацията на сигнали чрез Единния европейски номер 112.....	28
2.3. Предизвикателства при разследването и влиянието им върху заявяването и регистрацията на престъпления.....	31
3. Изводи и препоръки.....	33
Приложение: Ключови термини.....	36

Съкращения

АИС	Автоматизирана информационна система
Д 112	Дирекция „Национална система 112“ при МВР
ЕЕН 112	Единен европейски номер 112
ЕИСПП	Единна информационна система за противодействие на престъпността
ЗМ	Заявителски материал
ЗНСПЕЕН	Закон за Националната система за спешни повиквания с единен европейски номер 112
ЗПФКПП	Закон за подкрепа и финансова компенсация на пострадалите от престъпления
НИП	Национално изследване на престъпността
НК	Наказателен кодекс
НПК	Наказателно-процесуален кодекс
ОДМВР	Областна дирекция на Министерството на вътрешните работи
ОДЦ	Оперативен дежурен център
ОДЧ	Оперативна дежурна част
ПУДМВР	Правилник за устройството и дейността на Министерството на вътрешните работи
РУ	Районно управление на МВР
РСП 112	Регистър спешни повиквания 112
РЦ 112	Районен център 112
СДВР	Столична дирекция на Министерството на вътрешните работи
СИП	Съобщение за извършено престъпление
ССР	Служба за спешно реагиране

Резюме

Проблемът с престъпността е една от най-дискутираните теми в българското общество през последните 30 години. Според Националното изследване на престъпността (НИП) се наблюдава устойчива и същевременно обезпокояваща тенденция – особено висок дял на незааявените криминални инциденти. През 2020 г. около 62% от жертвите на престъпления не са съобщили това на полицията. Тази тенденция създава системен проблем. Ниските нива на съобщаване възпрепятстват ефективното разследване и правораздаване, което повишава риска от нарастване на конвенционалните престъпления. Този проблем е повлиян от редица фактори, като един от най-съществените е ниско ниво на доверие в полицията. Според НИП, основните причини, посочвани от гражданите за несъобщаване на престъпления са „Полицията няма да направи нищо“ и „Полицията не може да направи нищо“. Недоверието до голяма степен е свързано и се влияе от друг основен проблем, наблюдаван в процеса по регистрация на престъпления – т.нар. „полицейско филтриране“, или нерегистрирането на заявени от гражданите инциденти с данни за престъпление.

Регистрацията на престъпленията от общ характер зависи от множество фактори, сред които нормативната уредба, нагласите на гражданите към съобщаването на полицейските органи, както и от някои особености от процесуален и практически характер. Оказването на политически и управленски натиск за отчитането на по-ниска престъпност е предпоставка за възникването на полицейско филтриране в България. Специфична „полицейска организационна култура“ се стреми да намали тежките престъпления, квалифицирайки ги като по-леки, и общия брой на регистрациите, с цел да ограничи евентуални кариерни последици за служителите на ръководни постове в РУ и ОДМВР. Обикновено ръководството следва стратегията регистрираните нива на престъпността и разкриваемостта да не се отличават съществено от тези на другите полицейски структури.

В контекста на взаимното засилване на негативните последици от полицейското филтриране и несъобщаването на престъпления от страна на гражданите, особено внимание следва да се отдели на ефикасността и надеждността на процеса по регистрация на престъпления от полицията. В тази връзка, вследствие на идентифицираните от анализа проблеми могат да бъдат предложени мерки, които да намалят практиките, свързани с полицейско филтриране, и да насърчат гражданите не само да съобщават по-активно за престъпления, но и да търсят и получават обратна връзка за хода на разследването (Таблица 1).

ТАБЛИЦА 1.

Проблеми и възможни мерки за преодоляването им

Проблем	Възможни мерки
Липса на информация относно правата и задълженията на пострадалите от престъпления при съобщаване на криминален инцидент.	Нормативната уредба, регулираща получаването на сигнали за престъпления (ЗНССПЕЕН) следва да бъде допълнена, предоставяйки възможност за автоматизирана електронна обратна връзка с пострадалите от престъпления относно техните права и приложимите процедури за решаване на случая.
	Целенасочена кампания за повишаване информираността на обществото относно задълженията на полицейските служители и правата на гражданите при приемането и регистрирането на инциденти с данни за престъпление и насърчаване на гражданската активност при търсене на обратна връзка относно заявените престъпления.
Липса на обратна връзка за хода на разследването, което демотибира гражданите да съобщават за престъпления.	Методически контрол от страна на ръководителите на структурите и специализираните звена в МВР по отношение на осъществяването на обратна връзка с пострадалите от престъпления относно резултатите от предварителната проверка на полицията.
	Повишаване на прозрачността и отчетността за работата на регионалните полицейски структури по места чрез въвеждане на практики като месечна обратна връзка от страна на ръководствата в публичното пространство.
Липса на електронизация при отделни етапи от регистрацията на престъпления от полицията, което пречи на надеждното проследяване на процеса и позволява „полицейско филтриране“.	Промяна в нормативната уредба с цел всяко съобщаване от гражданите на инцидент с данни за престъпление, да се осъществява чрез ЕЕН112.
	Изграждане на обща електронна платформа, която да генерира автоматичен регистрационен номер на всеки сигнал за престъпление, постъпил на ЕЕН112, и да го препраща по електронен път чрез таблети до дежурните контактни лица в съответните служби (дежурен полицай в РУ) и дежурните патрули за проверка.
	Предприемане на стъпки за пълноценно интегриране на съществуващите АИС в МВР и ЕИСП с възможност за обмен и сравняване на данни.

Конфликтни приоритети и различни критерии за оценка на работа на оперативните и разследващите служители, често водещи до забавяне на разследването на регистрираните престъпления и влошаване на разкриваемостта, което понижава цялостното доверие в полицията и демотивира гражданите да съобщават престъпления.

Промяна на вътрешните правила и инструкции в МВР и въвеждане на механизъм за осъществяване на регулярна оценка на работата на оперативните и разследващите звена в рамките на регионалните полицейски структури на база подобрени критерии за ефективност на разследванията, както и мерки за подобряване на координацията и съвместната им работа.

Увод

Проблемът с престъпността е една от най-дискутираните теми в българското общество през последните 30 години. Хаотичният преход към демокрация в началото на 90-те е белязан от рязко нарастване на битовата престъпност, както и от възникването на т.нар. „силови групировки“ – първите проявления на българската организирана престъпност. На този фон значително спада и доверието на гражданите към полицията и официалните данни за престъпността в страната. Тридесет години по-късно, въпреки тенденцията за повишаване през последните години, то продължава да бъде по-ниско от средното за ЕС.¹ Ниското доверие към полицията е основен фактор, който допринася за несъобщаването на престъпления от страна на гражданите.²

Повече от две десетилетия Центърът за изследване на демокрацията анализира факторите, които влияят върху ефективността на правоохранителните и правораздавателните органи. Оценка на данните от последните **национални изследвания на престъпността** показва, че за разлика от периода преди 2014 г., „полицейските“ и „институционалните филтри“ имат относително по-малка тежест. За сметка на това е налице една изключително устойчива и същевременно обезпокояваща тенденция – особено висок дял на **незаявените криминални инциденти**. Според *Националното изследване на престъпността* през 2020 г. около 62% от жертвите на престъпления не са съобщили това на полицията.³

Тази тенденция създава системен проблем. Ниските нива на съобщаване възпрепятстват ефективното разследване и правораздаване, а това повишава риска от нарастване на конвенционалните престъпления. Същевременно високият дял на незаявените престъпления изкривява полицейската статистика, което поражда недоверие към българската полиция. Ключов елемент в борбата с престъпността е развитието на политики, които са базирани на надеждна информация относно равнището и тенденциите при различните типове престъпления. Полицейската криминална статистика, която регистрира и отчита съобщените инциденти съгласно дефинирана в правната рамка методология, е основен инструмент за проследяване на динамиката на престъпността в страната.⁴

В този контекст особено внимание следва да се отдели на ефикасността и надеждността на процеса по регистрация на престъпления от страна на полицията. Изслушването на пострадали от престъпления и обработката на съобщения с данни за престъпления от полицейските служители, както и съответните дисциплинарни мерки при неспазване на реда за регистрация на заявителски материали и образуването на досъдебни производства, са от ключово значение. Нормативната уредба относно правата на пострадалите е определяща за ефикасността на процеса по регистрация на престъпления, тъй като степента на защита има пряко отражение върху готовността на гражданите да заявяват инциденти.

Повишаването на нивото на заявяване на престъпления от гражданите следва да бъде основен приоритет в стратегия за намаляване на престъпността в страната. Докладът се фокусира върху факторите, които ограничават активността при съобщаване на

¹* Данните са налични онлайн на [European Commission, Public Opinion](#).

²* Русев, А., Герганов, А. и Безлов, Т. *Тенденции на престъпността в България 2010-2020*.
София: Център за изследване на демокрацията, 2020.

³* Пак там.

⁴* Данни за регистрираната престъпност по вид престъпления (състави от НК) се публикуват ежегодно и са публично достъпни на [интернет страницата](#) на МВР.

престъпления, механизмите за регистрация на престъпления, както и проблемите, пред които е изправена установената система за регистрация, като анализира: а) приложимото законодателство за регистрация на престъпления, и б) процесите в оперативната дейност по приемане, регистриране и обработка на сигналите от граждани.

1. Нормативна уредба на регистрацията на престъпленията

В периода след политическите промени от края на 1989 г. започват значителни реформи във всички аспекти на националната правна система, включително в сферата на обществения ред и сигурността. Променя се и методологията, използвана от полицията за регистриране на престъпността – регистрирането на завършени разследвания, прилагано до 1989 г., се заменя с регистриране на инциденти с характеристики на престъпления.

През 1998 г., в резултат от измененията в наказателноправното законодателство, промените в характера и структурата на престъпността в страната, световните тенденции в развитието на теорията на криминалната статистика, както и препоръките на различни международни организации, методологията за регистрация на престъпленията е допълнително изменена с цел уеднаквяване с общоприетите европейски практики. Така престъпленията започват да се отчитат след завършване на предварителната проверка по заявителски материал, а не както дотогава – при самото ѝ започване.⁵ Промените в методологията през 1998 г., наред с другите непосредствени резултати, водят и до снижаване на общия брой регистрирани престъпления.

Подробна регулация относно първоначалната регистрация и работа на полицията по заявено престъпление се съдържа в подзаконовите актове на МВР. Към тях могат да се отнесат различни заповеди, установяващи вътрешни правила, инструкции и методически указания, които регламентират работата на полицията – от получаването на сигнал с данни за престъпление до започването и завършването на наказателно производство. Голямата част от тях са променяни многократно, включително през 1998, 2006, 2010 и 2014 г., когато са въведени действащите понастоящем *Вътрешни правила за организация на работата в Министерството на вътрешните работи по заявителски материали за престъпления от общ характер*.⁶

Основна причина за честите промени е необходимостта от уеднаквяване на терминологията в полицейската дейност по регистрацията на престъпленията с поредицата от изменения в Наказателния кодекс, които са близо сто от влизането му в сила през 1968 г., като повечето са направени след 1989 г. Друга причина е въвеждането на по-ефективни, съвременни методи за обработка на данни, които също налагат промени в терминологията и приложимите процедури.⁷

1.1. Нормативна уредба на приемането на сигнали и регистрацията на престъпления

Подаването на сигнал относно извършено престъпление е първата стъпка в процеса по неговата регистрация. Съгласно действащата нормативна уредба, граждани, пострадали или станали свидетели на престъпление от общ характер, могат да подадат сигнал посредством Единния европейски номер 112 [ЕЕН 112] до районните центрове на Дирекция

⁵ Бояджиева, Ю., „Източници на информация за престъпността“, в [Трудове на Научноизследователския институт по криминалистика и криминология](#), Министерство на вътрешните работи, Том XXVIII, 2007, стр. 76-77.

⁶ Утвърдени със Заповед № 8121з-780 от 24.10.2014 на министъра на вътрешните работи.

⁷ Бояджиева, Ю., Източници на информация за престъпността в [Трудове на научноизследователския институт по криминалистика и криминология](#), Министерство на вътрешните работи, Том XXVIII, 2007, стр. 76-77; Траянов, Т, Полицейска статистика на престъпленията с дискриминационен елемент в [Учебен Модул III: „Антидискриминационно Право – Наказателно-Правни Аспекти“](#), 2011, стр. 113-122.

„Национална система 112“ на МВР, както и пряко до оперативните дежурни части към областните дирекции на МВР и районните управления на полицията.

*Законът за Националната система за спешни повиквания с единен европейски номер 112 (ЗНССПЕЕН)*⁸ урежда структурата и функциите на Националната система, както и правата и задълженията на гражданите при използването на ЕЕН 112.

Националната система осигурява на гражданите „непрекъснат, бърз и безплатен достъп до услугите за спешно реагиране за получаване на помощ при спешни случаи с цел защита на живота, здравето, сигурността и имуществото им“ (чл. 2 ЗНССПЕЕН). Системата обезпечава територията на цялата страна от 2008 г. насам и се състои от шест районни центъра (РЦ 112) за приемане на спешни повиквания – по един във всеки от районите за планиране. Центровете са териториални звена на Дирекция „Национална система 112“ към МВР, като всеки от тях може да приема обаждания от цялата страна (чл. 12 ЗНССПЕЕН). Входящите и изходящите обаждания на 112 се записват в автоматизиран електронен регистър на спешните повиквания (наричана автоматизирана информационна система „Регистър спешни повиквания 112“ или АИС РСП112), който се поддържа от МВР (чл. 15 ЗНССПЕЕН). В регистъра се записват и данните, получени от операторите във връзка с обажданията.

При получаване на сигнал, операторът следва да установи неговата автентичност и законосъобразност. Повикването на ЕЕН 112 е законосъобразно при „необходимост от спешна помощ при различни рискове за живота, здравето, сигурността и имуществото на гражданите“. Законът въвежда и забрани да се ползва ЕЕН 112 в следните случаи: 1) не по предназначение, 2) чрез автоматично избиране от електронно устройство (с изключение на eCall⁹ повикванията) и пускане на предварително записани съобщения и 3) при предаване на неверни и заблуждаващи съобщения и сигнали за помощ (чл. 28 ЗНССПЕЕН). За нарушаване на тези забрани гражданите носят административнонаказателна отговорност съгласно чл. 37 и 38 на ЗНССПЕЕН. За ползване на ЕЕН 112 не по предназначение е предвидена глоба от 200 до 1000 лв.; при предаване на неверни или заблуждаващи съобщения и сигнали за помощ, глобата е от 2000 до 5000 лв., но ако е бил мобилизиран екип на служба за спешно реагиране, глобата е по-висока – от 10 000 до 20 000 лв.; при предварително записано съобщение чрез електронно устройство, което автоматично избира телефонен номер 112, нарушителят се наказва с глоба 1000 лв.

Детайлна уредба на функционирането и *процедурите* в системата за спешни повиквания, в т.ч. дейността по приемането, обработването и регистрацията на спешните повиквания, се съдържа в *Правилата за организацията на дейността на районните центрове 112 по обслужване на повикванията към ЕЕН 112 и взаимодействието им със услугите за спешно реагиране при обслужване на инциденти*.¹⁰ Съгласно т.8 от Правилата, регистрацията на регламентирани обаждания в електронният регистър АИС РСП112 става чрез вписването им в електронен картон с автоматично генериран номер. Всеки електронен картон се

⁸ Lex.bg, [Закон за Националната система за спешни повиквания с единен европейски номер 112, обн. ДВ, бр. 102](#) от 28 ноември 2008 г., посл. изм. ДВ, бр.58 от 23 Юли 2019г.

⁹ Системата eCall, използвана в моторни превозни средства в целия ЕС, извършва автоматично безплатни повиквания до телефон 112 в случай на тежко пътнотранспортно произшествие.

¹⁰ [Правилата за организацията на дейността на районните центрове 112 по обслужване на повикванията към ЕЕН 112 и взаимодействието им със услугите за спешно реагиране](#), утвърдени със Заповед № 8121з-419 от 18.01.2018 г. на министъра на вътрешните работи.

класифицира с ключова дума от утвърдения *Класификатор на спешните повиквания*.¹¹ При съмнения относно автентичността на сигнала, информацията се попълва в електронния картон и се изпраща към координатор (т.42). Координаторът прослушва разговора и/или установява обратна връзка с гражданина, подал сигнала, и взема решение. Сигналът се класифицира като „неверен“ единствено при „100% сигурност“, че е такъв (т.43). Ако сигнал първоначално е класифициран като регламентиран, а впоследствие се установи, че е неверен, координаторът заменя първоначалната ключова дума с думата „неверен“ и електронният картон се архивира (т.44). За нерегламентирани обаждания като „шум по линията“, „грешно избиране“, „справка“ или „шега“, електронният картон се отменя като се посочва причината. (т.8.3).

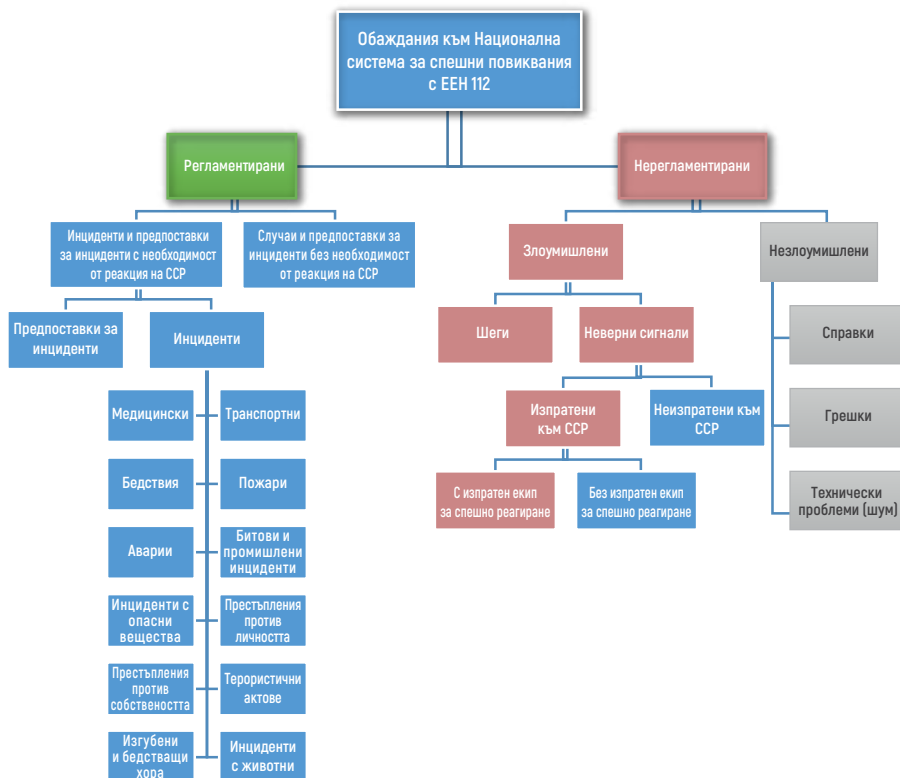
Следва да се отбележи, че обаждания, които не съдържат информация за инцидент с необходимост от реакция на спешните служби, не винаги са нерегламентирани. Съгласно чл. 12 от ЗНССПЕЕН, „когато от получената информация се установи, че повикването не изисква намеса на службите за спешно реагиране, но е свързано с функциите на местната администрация или на териториалните звена на министерства или на други административни структури, информацията се предава на съответната структура за предприемане на необходимите действия“.

Регламентираните обаждания, които съдържат информация за инцидент или предпоставка за инцидент с необходимост от реакция на служба за спешно реагиране (ССР), се класифицират от оператора спрямо вида на инцидента (общо 12 вида инциденти), като „за всеки инцидент се определя приоритет в зависимост от мащаба на въздействието и броя на засегнатите лица“. Съгласно т.8 от Правилата за организация на дейността на районните центрове, приоритет се задава по скала от 0 до над 120 както следва:

- Приоритет 120 и над 120 – за големи бедствия, аварии, катастрофи, терористични актове или случаи, за които се очакват повиквания в повече от един РЦ 112.
- Приоритет от 100 до 119 – за инциденти, при които времето за реакция на ССР е от първостепенно важно значение за запазване на човешки живот или имущество.
- Приоритет под 100 – за повиквания, при които времето за предаване към ССР не е от първостепенно значение.

¹¹ Класификаторът не е публично достъпен.

ФИГУРА 1.
Класификатор на спешните повиквания



Източник: МВР

Записаната от оператора в електронния картон информация за инцидента се изпраща на координатор, който „контролира и при необходимост подпомага работата на оператора“. Отговорност на координатора е да събере повече данни от гражданина, подал сигнала (при необходимост), и да съобщи за инцидента на подходящите ССР. Ако бъде изпратен екип, координаторът проследява развитието на случая до приключване на работата на мястото на инцидента (т.14).

Сигналите за транспортни произшествия, престъпления против личността или собствеността, терористични актове, нарушения на обществения ред или изгубени и бедстващи хора, се препращат от координатора до оперативен дежурен център (ОДЦ) на съответната областна дирекция на МВР (ОДМВР) или СДВР (т.28). Координацията на екипите за спешна реакция е отговорност на отзовалата се ССР (т.26.1). Службата поддържа радио връзка с координатора до приключване на работа по инцидента, като потвърждава получаването на данни за инцидент, изпращането, пристигането и приключването на работата на екип за спешно реагиране, и изисква допълнителни ресурси при необходимост. При липса на обратна връзка от ССР, координаторът на районния център я изисква по

електронен път или по телефон (т.26.3). Не е налице обаче ясна разпоредба относно правата и задълженията на операторите във връзка с информирането и подкрепата на пострадалите от престъпления и необходимостта от поддържане на обратна връзка със заявителите на сигнали.

В специфични случаи, операторът установява конферентна връзка между подаващия сигнала и дежурния в ССР при необходимост от спешно консултиране за предприемане на самостоятелни действия до пристигане на екип; при инциденти, случващи се в реално време и когато информацията трябва да бъде предадена незабавно; при съмнения относно спешността на случая или когато обажданият се не може да посочи точно местонахождението си или мястото на инцидента (т.24).

Правомощията на полицията и основните принципи в работата ѝ са уредени в *Закона за Министерството на вътрешните работи* (ЗМВР)¹². Съгласно нормите на Закона, органите на Министерството извършват широк кръг от основни дейности, сред които оперативно-издирвателната дейност и разследването на престъпления (чл. 6, ал. 1 ЗМВР). ЗМВР ясно постановява, че дейността по разследване на престъпления, в която попадат и процедурите по регистриране на престъпленията, се извършва от разследващи полицаи и други полицейски органи при условията и реда на НПК (чл. 15, ал. 1 ЗМВР).

ЗМВР урежда и дисциплинарната отговорност на държавните служители в МВР и делегира на министъра на вътрешните работи издаването на *Инструкция за организацията на дейността по установяване на дисциплинарни нарушения и налагане на дисциплинарни наказания, събирането и обработката на информация за състоянието на дисциплината и дисциплинарната практика в МВР* (чл. 215а).¹³ Тези разпоредби имат отношение към оперативно-издирвателната дейност и дейността по разследване на престъпления с оглед спазването на процесуалния ред за регистрация на престъпленията. Те следва да се прилагат, когато служители не изпълняват функциите си, произтичащи от приложимите закони и подзаконови нормативни актове, включително ако бездействат или затрудняват проверката по заявено престъпление.

Една от структурите на МВР, на която *Правилникът за устройството и дейността на Министерството на вътрешните работи* (ПУДМВР)¹⁴ вменява извършването на дейностите по разследване на престъпленията от общ характер, е Главна дирекция „Национална полиция“ (чл. 35). Дирекцията има задължението да организира, да координира, да извършва методическо ръководство и да осъществява контрол над териториалните структури във връзка изпълнението на тези дейности. Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ е специализираната структура, която извършва разследване на сигнали за организирана престъпна дейност, свързана с ограничен кръг от противоправни деяния с предмет пране на пари, корупция, компютърни престъпления и др. (чл. 38 ПУДМВР). Друга основна структура със задължения за разследване е Главна дирекция „Гранична полиция“, която осъществява дейността по разследване на престъпления, свързани с незаконна миграция и трафик на хора (чл. 45 ПУДМВР).

¹² Lex.bg, [Закон за Министерството на вътрешните работи](#), Обн. ДВ. бр.53 от 27 Юни 2014г., посл. доп. ДВ. бр.20 от 9 Март 2021г.

¹³ Виж [Инструкция № 8121з-470 от 27 април 2015 г. за организацията на дейността по установяване на дисциплинарни нарушения и налагане на дисциплинарни наказания, събирането и обработката на информация за състоянието на дисциплината и дисциплинарната практика в Министерството на вътрешните работи](#).

¹⁴ Lex.bg, [Правилник за устройството и дейността на Министерството на вътрешните работи](#), в сила от 22.07.2014 г., посл. изм. ДВ. бр.27 от 2 Април 2021 г.

*Вътрешните правила за организация на работата в МВР по заявителски материали за престъпления от общ характер*¹⁵ подробно уреждат работата на полицията със заявителски материали и регистрация на престъпления.

Процесът по регистрация на престъпление от общ характер започва с подаването на съобщение до органите на МВР с данни за престъплението, което се регистрира като заявителски материал (ЗМ). Съгласно Вътрешните правила, **съобщението за извършено престъпление може да бъде подадено чрез единен европейски номер 112, лично чрез явяване или с писмено докладване на пострадалия до оперативен дежурен център (ОДЦ) или оперативна дежурната част (ОДЧ)**. Заявители могат да бъдат физически и юридически лица, български и чуждестранни граждани, държавни институции и агенции, както и неправителствени организации. Когато в ЗМ се съдържат данни за повече от едно престъпление от общ характер, всяко от тях се регистрира като ЗМ с отделен номер в Единната информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП) (чл.8). Всеки служител на МВР, получил съобщение за извършено престъпление, е длъжен незабавно да го предаде или докладва за регистриране (чл. 6). Всички съобщения, постъпили на ЕЕН 112 или в ОДЦ, се записват в книгата за съобщения и сигнали, а постъпилите по електронен път се разпечатват и събират в общия входящ дневник (чл. 12). Съобщенията, съдържащи информация за престъпление от общ характер, се вписват в регистъра на ЗМ.

Полицейските служители са задължени да регистрират заявителските материали в обособен деловоден регистър и при необходимост да извършват проверка в рамките на определените от закона правомощия и срокове (чл. 4 и чл. 9). Изключение правят анонимните съобщения, които полицията не е задължена да проверява, регистрира или разследва преди осъществяването на проверка и установяването на данни въз основата на докладна записка (чл. 5). При извършени неотложни следствени действия, с които досъдебно производство се счита за образувано,¹⁶ разследващият орган незабавно уведомява прокурора, и регистрира данните като заявителски материал в регистъра на ЗМ (чл. 17 и чл. 18).

Ако съобщение не съдържа достатъчно данни за извършено престъпление, се определя служител, който да извърши проверка по заявлението (чл. 9). Служителят е длъжен да изготви уведомително писмо до пострадалия в тридневен срок след възлагането на проверката (чл. 19).¹⁷ **Уведомителното писмо съдържа номера на заявлението и данни за контакт, но не информира заявителя на сигнала относно предприетите от полицията действия след извършването на първоначалната проверка, както и за възможностите за получаване на помощ и процедурите преди образуването на досъдебно производство.**

След завършване на проверка по заявление, полицията изпраща на прокуратурата заявителския материал, придружен с информация от проверката и предложение за последващи процесуални действия. **Полицията може да отправи предложение до прокуратурата за образуване на досъдебно производство срещу известен или неизвестен нарушител, за отказ от образуване на досъдебно производство или за изпращане на друг разследващ орган.**

¹⁵ Утвърдени със Заповед № 8121з-780 от 24.10.2014 на министъра на вътрешните работи. Вътрешните правила не са публично достъпни.

¹⁶ Виж НПК, чл. 212 и чл. 356.

¹⁷ Уведомителното писмо е по образец, Приложение номер 2 към Вътрешните правила.

Държавните органи имат задължение да информират заявителя за номера, под който се регистрира заявителския материал. Ако по случая се образува досъдебно производство, то приема номера на ЗМ (чл. 2). Пострадалият може да използва номера, за да се информира относно развитието на случая. Съгласно чл. 4, в регистъра за заявителските материали се вписват следните данни за всяко заявление: номер на заявлението; вид на работата по него (проверка или образуване на досъдебно производство и начин на образуване); дата на започване на работата и срок за изпълнение; наименование на структурата, получила съобщението; трите имена и адрес на заявителя; съдържание на заявлението (време, място и т.н.); правна квалификация на деянието по НК; името на служителя, на когото е възложена работата; единен номер на престъплението в ЕИСПП; единен номер на наказателното производство (ако е образувано такова) в ЕИСПП; движения по заявлението и правни основания за тях; прокурорски постановления, имащи отношение към заявлението (например удължаване на срок, образуване или отказ за образуване на досъдебно производство, и др.).

За работа със заявителски материали, МВР използва стандартизирани входни статистически карти, в които се записват различни данни във връзка с престъплението (чл. 23 – 28). Сред тях са картите за „Съобщение за извършено престъпление“ (СИП), „Съобщение за установен извършител на престъпление“ (СУИП), „Карта за пострадало физическо лице“ (КПФЛ), „Карта за издирвана/налична вещ“ (КВЩ), „Съобщение за приключена проверка/досъдебно производство“ (СППДП) и други. Служителят, на когото е възложена работата, е задължен да попълни всички полета в статистическата карта. Съгласно допълнителните разпоредби във Вътрешните правила, образците на картите са приложения в друг подзаконен нормативен акт – *Методически указания за събиране на данни и автоматична обработка на полицейска статистика във връзка с регистрация на заявителски материали за извършени престъпления от общ характер*.¹⁸ Методическите указания уреждат условията и реда за попълване на различните статистически карти.

Контролът върху работата на полицейските служители по заявителски материали се осъществява от ръководителите на структурите на МВР за работа със заявителски материали.¹⁹ Ръководителите определят служителите, които са отговорни за прилагането на вътрешните правила в съответната полицейска служба. При установяване на „пропуски“ в прилагането на правилата, служителите са длъжни да „докладват“ и предлагат на съответния ръководител мерки за незабавното им отстраняване и за подобряване на работата със заявителски материали“ (чл. 33). Цялостният контрол по работата със заявителски материали се осъществява от Дирекция „Координация и информационно-аналитична дейност“ (чл. 34), а методическото ръководство на различните структури се осъществява от съответните им ръководители. Дирекцията осъществява и провеждането на обучения и семинари при въвеждането на нов софтуер или нови функционалности (чл. 36). **Въпреки наличието на формална рамка относно възможностите за осъществяване на контрол от страна на ръководителите на териториалните структури, във Вътрешните правила липсва ясна регламентация относно конкретните механизми, сроковете и**

¹⁸* Утвърдени със Заповед № Із-2845 от 29.09.2010 г. на министъра на вътрешните работи.

¹⁹* Съгласно чл. 3 от Вътрешните правила, структурите на МВР за работа със заявителски материали, съдържащи данни за престъпление от общ характер, са три: 1) Главна дирекция „Национална полиция“, 2) Главна дирекция „Гранична полиция, регионалните дирекции „Гранична полиция“ и граничните полицейски управления, и 3) областните дирекции на МВР (ОДМВР) и районните управления към тях (РУ).

евентуалните последици, свързани с неговото осъществяване във връзка с надлежната регистрацията на заявителските материали.

Освен в регистъра за заявителски материали, данните за регистрацията и движението на заявителски материали се съхраняват и в следните автоматизирани информационни фондове на МВР: автоматизираната информационна система (АИС) „Интегрирана регионална полицейска система“ (ИРПС); АИС „Централен полицейски регистър“; АИС „Централна полицейска статистика“ и автоматизираните системи за деловодна дейност (чл. 29). Статистически данни за всички нива на управление в МВР и за извънведомствени потребители се предоставят единствено от АИС „Централна полицейска статистика“, докато другите информационни фондове се използват изключително за подпомагане на оперативно-издирвателните дейности на разследващите органи (чл. 30-32).

Допълнителните разпоредби на Вътрешните правила уточняват разликата между предварителната проверка по данни от ЗМ и разследването като първа фаза на досъдебно производство. Предварителната проверка се осъществява при получаване на съобщение за инциденти с данни за престъпление, но без достатъчно данни, за да се направи „основателно предположение“, че е извършено престъпление. Макар и проверката, и разследването да се извършват чрез оперативно-издирвателни дейности, предварителната проверка е извънпроцесуално действие и не осигурява събирането на доказателства, годни за съдебно производство.²⁰ Данните, събрани при предварителната проверка, могат да се представят като доказателства, ако се повторят съответните оперативни дейности в хода на разследването.

Статистическата отчетност на органите на МВР и предоставянето на информация относно резултатите от провежданата дейност по разследване на престъпността подпомагат полицейските органи във връзката им с гражданите и допринасят за повишаването на информираността относно работата им по получените сигнали за извършени престъпления, а оттам и за повишаването на доверието в работата на институцията. Основен източник на информация за заявената, регистрираната и разкритата престъпност е полицейската криминална статистика. Формирането на полицейската статистика е важна и строго регламентирана дейност на правоохранителните органи, с която се занимават специализирани структури (служби, бюра, отдели). Данните за престъпността и за полицейските действия се събират чрез утвърдени статистически форми. В ръководства и наръчници са разписани правила за събиране, обработване и обобщаване на тези данни, както и за борбата с престъпността.

Вътрешните правила за осъществяване на прием на граждани и подкрепа на пострадали от престъпления в структурите на Министерството на вътрешните работи²¹ постановяват общата рамка за своевременното изслушване, оказване на съдействие и подкрепа на гражданите по подаден сигнал за извършено престъпление или потърсено съдействие от органите на МВР и неговото регистриране. Съгласно тези Вътрешни правила, приемът се осъществява от ръководителите на съответните структури и звена или служители, определени с тяхна заповед (чл. 5). На осъществяващия приема служител е вменена отговорността да изслушва всеки гражданин, независимо от характера на поставения от него проблем, като не се допуска препращане до други структури за предприемане

²⁰ Джунин, А. Типични оперативно-издирвателни и следствени ситуации, възникващи при разкриването на измами, 2015.

²¹ Утвърдени със Заповед № 8121з-714 от 13.07.2020 г. на министъра на вътрешните работи.

на последващи действия, които са от компетенциите на приемащите структури на МВР (чл. 7, ал. 1-2).

Правилата постановяват също, че когато решаването на проблема е от компетентността на други структури на МВР, гражданинът се приема и материалите се изпращат служебно за последващи действия. Когато случаят не е от компетентността на органите на МВР, служителите са длъжни да ориентират и насочат гражданите към съответните институции и организации (чл. 7, ал. 3-4). Вътрешните правила също така постановяват и редица задължения на служителите относно внимателното изслушване на гражданите, осигуряването на превод или друга специализирана помощ по необходимост, спазването на конфиденциалност, безпристрастно и професионално поведение, недопускане на дискриминация и привилегировано отношение и не на последно място, задължение да предоставят в съответствие с тяхната компетентност необходимата информация относно правата на гражданите и процедурите за решаване на случая (чл. 8). Контролът по всички тези задължения и непосредственото изпълнение на дейността по прием на граждани и подкрепа на пострадалите от престъпления се осъществява от ръководителите на съответните структури и техните звена, а всяко констатация за допуснати пропуски се отразява в писмена справка, която се предоставя на ръководните служители, възложили проверката за предприемане на незабавни мерки по отстраняването им (чл. 13).

1.2. Нормативна уредба на НК и НПК във връзка с регистрацията на престъпления

Наказателният кодекс (НК)²² е основният акт, кодифициращ материалното наказателно право в страната. Той има определяща роля в контекста на процеса по регистриране на престъпленията, тъй като в него са изведени дефинициите на различните видове престъпни деяния. Деянията, които не са инкриминирани в НК, не подлежат на регистриране от полицейските органи. НК постановява, че „*престъпление е това общественоопасно деяние (действие или бездействие), което е извършено виновно и е обявено от закона за наказуемо*“ (чл. 9). *Правилникът за устройството и дейността на МВР и Вътрешните правила* определят, че полицейските органи са задължени да регистрират общественоопасните деяния, обявени за престъпления съгласно НК (като престъпленията против личността и престъпленията против собствеността). Те обаче не регистрират например престъпленията против Република България (Глава първа), нейната отбранителна способност (Глава дванадесета), военните престъпления (Глава тринадесета) и тези против мира и човечеството (Глава четирнадесета), тъй като попадат в юрисдикцията на други правоприлагащи органи. С оглед принципа за териториалната юрисдикция, българската полиция не регистрира и престъпленията, извършени от български граждани извън пределите на страната.

Наказателно-процесуалният кодекс (НПК)²³ определя реда, по който се извършва наказателното производство, за да се осигури разкриване на престъпленията, разобличаване на виновните и правилно прилагане на закона (чл. 1, ал. 1). Той съдържа система от правни норми, които регулират наказателно-процесуалната дейност и към които полицията и прокуратурата са задължени да се придържат в хода на наказателното производство. НПК постановява, че наказателно производство се счита за образувано с първото действие, с което започва разследването (чл. 23, ал. 2). Това най-често е разпит

²² Lex.bg, [Наказателен кодекс](#), Обн. ДВ. бр.26 от 2 Април 1968 г., посл. изм. ДВ. бр.9 от 2 Февруари 2021 г.

²³ Lex.bg, [Наказателно-процесуален кодекс](#), Обн. ДВ. бр.86 от 28 Октомври 2005 г., посл. изм. ДВ. бр.20 от 9 Март 2021 г.

на свидетел или извършване на оглед. Като компетентни разследващи органи НПК регламентира следователите и разследващите полицаи, както и други полицейски органи – в случаите, предвидени в Кодекса (чл. 52, ал. 1).²⁴

Първият етап от наказателния процес е досъдебното производство. С постановление прокурор образува, отказва да образува или прекратява вече образувано досъдебно производство на основание, предвидено в НПК. В неотложни ситуации, при които единствената възможност за събиране и запазване на доказателства е незабавното извършване на процесуално-следствените действия (оглед, освидетелстване, претърсване, разпит на свидетели), досъдебното производство се счита за образувано със съставянето на протокола за първото действие по разследването (чл. 212, ал. 2 НПК). Когато извършителят е заловен от полицейските органи при или непосредствено след извършване на престъплението, върху тялото или дрехите на лицето има явни следи от престъплението, лицето направи самопризнания или очевидец го посочи, се провежда бързо производство. В тези случаи то се образува със съставянето на акта за първото действие по разследването, за което разследващият орган незабавно уведомява прокурора. (чл. 356 НПК). За образуването на досъдебно производство са необходими достатъчно данни, за да се направи обосновано предположение, че е извършено престъпление. Не са нужни данни, от които могат да се направят изводи относно лицата, извършили престъплението, или относно правната му квалификация (чл. 211 НПК).

Ако съобщението, получено от разследващите органи, не съдържа достатъчно данни за извършено престъпление, се извършва предварителна проверка. За разлика от разследването (първата фаза на досъдебното производство), предварителната проверка е извънпроцесуално действие и данните, събрани от нея не могат да служат за годни доказателства към делото. Освен това, оперативните действия по време на разследване се провеждат съгласно НПК, докато при предварителната проверка се прилагат разпоредбите на *Закона за Министерството на вътрешните работи*²⁵, *Закона за съдебната власт*²⁶, *Закона за специални разузнавателни средства*²⁷ и др. Целта на предварителната проверка е да се съберат достатъчни данни, с които да се установи дали е извършено престъпление от общ характер и съответно дали да започне наказателно производство, докато целта на разследването е да се установят и документират с процесуални средства фактите около извършено престъпление.²⁸

Основанията, които изключват образуването на наказателно производство, и основанията за прекратяването му са уредени в чл. 24 НПК.²⁹ Условно могат да се разграничат две групи последици от отказа за образуване: при едните деянието не се отчита като регистрирано престъпление, докато при другите деянието се отчита като регистрирано престъпление, въпреки отказа за образуване.

²⁴ Правомощия за разследване имат и служителите от Агенция „Митници“, назначени на длъжност „разследващ митнически инспектор“, както и митническите органи в Агенция „Митници“ – в определени от закона случаи.

²⁵ Lex.bg, *Закон за Министерството на вътрешните работи*, Обн. ДВ. бр.53 от 27 Юни 2014г., посл. доп. ДВ. бр.20 от 9 Март 2021 г.

²⁶ Lex.bg, *Закон за съдебната власт*, Обн. ДВ. бр.64 от 7 Август 2007 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.16 от 23 Февруари 2021 г.

²⁷ Lex.bg, *Закон за специални разузнавателни средства*, Обн. ДВ. бр.95 от 21 Октомври 1997г., посл. изм. ДВ. бр.69 от 4 Август 2020 г.

²⁸ За по подробен анализ относно правния статус на предварителната проверка виж: Геров, Г., Институтът „предварителна проверка“ и практиката на Върховния административен съд, 2014; Lex News, [ВАС реши: Инструкция за отмяна на инструкцията за предварителните проверки е нищожна](#), 2019.

²⁹ Допълнителни условия се съдържат в чл. 25-26 и чл. 242-245 НПК.

В първия случай, досъдебно производство не се образува и деянието не се регистрира като престъпление при следните хипотези: 1) деянието не е извършено или не съставлява престъпление (чл. 24, ал. 1, т. 1); 2) спрямо същото лице за същото престъпление има незавършено наказателно производство, влязла в сила присъда, постановление или влязло в сила определение или разпореждане за прекратяване на делото (чл. 24, ал. 1, т. 6); 3) в предвидените в особената част на Наказателния кодекс случаи по дела от общ характер липсва тъжба от пострадалия до прокурора (чл. 24, ал. 1, т. 7).

Във втория случай, съгласно дефиницията за „регистрирано престъпление“, използвана в Годишния бюлетин полицейска статистика на МВР³⁰, досъдебно производство не се образува, но деянието се регистрира като престъпление, когато извършената проверка е приключила с мнение за отказ от образуване на досъдебно производство на основание чл. 24, ал. 1, т. 2-5 и т. 8-10 от НПК. В тези случаи деецът не носи наказателна отговорност поради амнистия (ал. 1, т. 2); поради изтичане на предвидената в закона давност (ал. 1, т. 3); когато е починал (ал. 1, т. 4) или е изпаднал в състояние, изключващо вменяемостта (ал. 1, т. 5); когато се освобождава от наказателна отговорност с прилагане на възпитателни мерки (ал. 1, т. 8); пострадалият или оцетеното юридическо лице до започване на съдебното следствие пред първоинстанционния съд направи искане за прекратяване на наказателното производство (ал. 1, т. 9); по отношение на лицето е допуснат трансфер на наказателно производство в друга държава (ал.1, т. 10).

От съдържанието на посочените разпоредби става ясно, че в тези случаи е извършено престъпление, но са налице законови основания, които изключват образуването на производство или обуславят неговото прекратяване.

1.3. Права на пострадалите от престъпления

Един от факторите със съществено влияние върху нивото на съобщаване на престъпления от общ характер е възприятието на пострадалите относно отговорностите и ефективността на разследващите органи. От една страна, **липсата на доверие в работата на полицията е сред най-ясно очертаните фактори за относително ниските нива на съобщаване**. От друга страна, **страхът от репресия от страна на извършителите**, е фактор с не по-малка тежест, който се проявява най-вече при престъпления с елемент на насилие. Пострадалите се страхуват от отмъщение спрямо тях или техните семейства, ако извършителят узнае, че лицето е потърсило помощ от полицейските органи. Тези два основни фактора са взаимнообвързани, тъй като зависят от възможността на полицейските органи да защитят правата и сигурността на пострадалите от престъпления.

Пълната и последователна защитата на правата на пострадалите от престъпления, както по време на полицейското разследване, така и в последващите производства, е един от най-важните механизми за повишаване на общото доверие в работата на институциите и на ангажираността на гражданите в процеса по регистрация на престъпленията спрямо тях. Разясняването на процесуалните права на пострадалия по разбираем за него начин (напр. устно, чрез информационни брошури, предоставени на място или изпратени чрез редовна или електронна поща) е определящ фактор при формиране на решението на лицето дали и как да участва в наказателния процес. Затова е важно пострадалите от престъпление да бъдат своевременно информирани за права им по време на различните

³⁰ Министерство на вътрешните работи, [Годишен бюлетин полицейска статистика](#).

фази на досъдебното производство. Запознаването на пострадалите с възможността да отправят искания и възражения и да оспорват решения за прекратяване на производството, както и гарантирането на тези права от страна на полицейските и другите ангажирани органи, може да бъде определящо за процеса по регистрация на престъплението. Тук обаче отново се наблюдава възприетият от МВР формалистичен подход – да се разчита на личната възможност на пострадалите и гражданите, съобщаващи за престъпления, да се запознаят самостоятелно с разнообразните механизми в приложимата нормативна уредба.

Настоящата правна рамка за защита на правата на пострадалите от престъпления включва както национални, така и правни актове на ЕС. След присъединяването към ЕС са въведени по-строги стандарти в резултат от хармонизирането на законодателството в съответствие с международните правни актове, по които България става страна. Приети са закони и законодателни промени, въвеждащи в националното право изискванията на *Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета от 15 март 2001 г. относно правното положение в наказателното производство на жертвите от престъпления*³¹ – първият европейски инструмент, уреждащ правата на пострадалите от престъпления със задължителен характер.³²

Новият Наказателно-процесуален кодекс от 2006 г. за пръв път урежда правата на пострадалите от престъпления в наказателното производство (Глава осма, чл. 74 – 88). В този смисъл, онези части от Тълкувателно решение No.2/2002 г. на ОСНК на ВКС, в което се правят изводи и заключения, че „Наказателно-процесуалният кодекс не познава процесуално качество пострадал“, трябва да се считат за отпаднали при новия НПК.³³ През януари 2007 г. влиза в сила и *Законът за подпомагане и финансова компенсация на пострадалите от престъпления*³⁴, който въвежда минимални стандарти за признаване и гарантиране правата на пострадалите от престъпления и урежда условията и реда за подпомагането и финансова им компенсация.

НПК съдържа конкретни мерки за осигуряване на защита на пострадал от престъпление. Съгласно нормата на чл. 67, по искане или със съгласие на пострадалия, на обвиняемия може да се забрани да доближава пострадалия, да осъществява контакт под каквато и да е форма с него, както и да посещава определени места, в които пострадалия пребивава или посещава често. Когато пострадалият е и свидетел, за защита му и тази на близките му са предвидени мерки за лична физическа охрана и запазване в тайна на неговата самоличност, както и използването на специални разузнавателни средства (чл. 123 НПК). Специална защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, и на лица, пряко свързани с тях, когато не могат да бъдат защитени със средствата, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс, се предвижда в *Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство*.³⁵ Мерките за защита включват охрана на

31* EUR-Lex, [Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета от 15 март 2001 г. относно правното положение в наказателното производство на жертвите от престъпления](#).

32* Pemberton A., Rasquete C. (2010) Victims in Europe – Assessment of the Implementation of the Framework Decision on the Standing of Victims in Criminal Proceedings: Preliminary Results. In: Hartmann J., ado e.V (eds) Perspektiven professioneller Opferhilfe. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

33* Чинова, М., Досъдебното производство по НПК: Теория и практика, Сиела Норма, 2013.

34* Lex.bg, [Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадалите от престъпления](#), Обн. ДВ. бр.105 от 22 Декември 2006 г., посл. изм. ДВ. бр.63 от 4 Август 2017 г.

35* Lex.bg, [Закон за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство](#), Обн. ДВ. бр.103 от 23 Ноември 2004 г., посл. изм. ДВ. бр.16 от 23 Февруари 2021 г.

имущество, настаняване на безопасно място, промяна на мястото на работа и/или на образование, и други (чл. 6 – 12). Всички мерки за защита оказват косвено влияние върху процеса по съобщаване и регистриране на престъпленията.

През 2012 г. влиза в сила *Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета*³⁶ (Директивата от 2012) и значително разширява и конкретизира правата на жертвите на престъпления.³⁷ В изпълнение на произлизащите от Директивата задължения, макар и с известно закъснение³⁸, в страната се приемат изменения и допълнения в новия НПК, с които се разширяват правата на пострадалите. Новите разпоредби включват следните права на пострадалия: да бъде уведомен за правата си в наказателното производство, да бъде информиран за хода на наказателното производство, да участва в производството; да прави искания, бележки и възражения; да обжалва актовете, които водят до прекратяване или спиране на наказателното производство; да получи писмен превод на постановлението за прекратяване или спиране на наказателното производство, ако не владее български език (чл. 75, ал. 1). Дефинирано е и понятието „специфични нужди от защита“ с оглед защитата на пострадали от вторично и повторно виктимизиране, сплашване и отмъщение, емоционално или психическо страдание, включително за запазване на достойнството на пострадалите по време на разпит (§ 1, чл. 4, Допълнителни разпоредби, НПК). Впоследствие, през 2019 г. се въвежда и изискването за информиране на пострадалия със специфични нужди от защита при нарушаване, отмяна или замяна на домашния арест или задържането под стража на обвиняемия, както и за отлагането на изпълнението на наказанието на осъдения или неговото освобождаване.³⁹

³⁶ EUR-Lex, [Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета](#).

³⁷ European Parliamentary Research Service, [Victims' Rights Directive 2012/29/EU, European Implementation Assessment](#), стр. 37-38.

³⁸ Сроктът за транспониране на разпоредбите на Директивата в националното законодателство е 16 ноември 2015 г., а в България това се случва със [Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс](#), Обн. ДВ, бр. 63 от 2017 г., в сила от 05.11.2017 г.].

³⁹ Маркова, Д. и Петрова, Д., [Преглед и анализ на българската правна рамка за правата и защитата на жертви на престъпления и нейното приложение: за по-ефективно прилагане на Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления](#), Фондация „Асоциация Анимус“, 2018; Илчева, М., [Актуални практики в наказателното правосъдие във връзка с жертвите на престъпления](#), Център за изследване на демокрацията, 2020, стр. 5.

2. Институционални аспекти на приложението на правната рамка

Прегледът на действащата в страната нормативна уредба показва, че основните институции и звена, ангажирани в процеса по регистриране на престъпленията, са оперативните дежурни части към Областните дирекции на МВР и Районните управления на полицията⁴⁰. Дирекция „Национална система 112“ и нейните шест районни центъра в страната имат спомагателна роля в процеса по регистрация.

Основната цел на предлагания анализ е да идентифицира проблемите в отделните етапи на процеса – от регистрацията на криминалния инцидент до внасянето на обвинителния акт в съда. Процесът по регистрация е система от взаимосвързани дейности, като всяка една (съответно проблемите при нея) влияе както върху останалите, така и върху резултатите от процеса като цяло.

Условно могат да се определят следните стъпки при регистрация и действия на компетентните органи при сигнал за инцидент с данни за престъпление (виж Фигура 2). В зависимост от обективните обстоятелства при всеки сигнал за инцидент, могат да бъдат осъществени част или всички описани стъпки по-долу:

1. Съобщаване на деяние с признаци на престъпление и приемане на сигнала.
2. Регистриране на сигнала в книгата за съобщения и сигнали и в общия входящ дневник на дежурния към РУ или ОД на МВР.
3. При наличие на данни за извършено престъпление от общ характер, сигналът се регистрира в регистъра за ЗМ и се въвежда в АИС „Централна полицейска статистика“ и в ЕИСПП.
4. Извършване на проверка в срок до 30 дни.
5. Изпращане на резултата от проверката на Прокуратурата с мнение за образуване или отказ от образуване на досъдебно производство, за което прокурор уведомява пострадалия с постановление.
6. Образованото досъдебно производство по ЗМ се провежда в сроковете по НПК под надзора на наблюдаващ прокурор. След приключване на разследването, материалите се докладват на прокурора, който прекратява досъдебното производство или внася обвинителния акт в съда.
7. Провеждане на съдебното производство.
8. Произнасяне на осъдителна или оправдателна присъда.

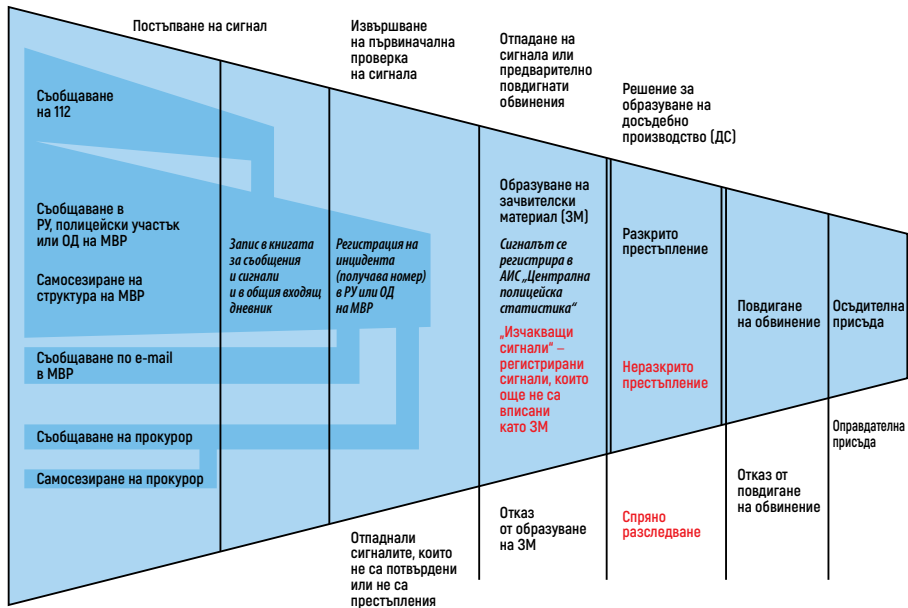
Националното изследване на престъпността 2020⁴¹ очерта два основни проблема в процеса по регистрация – високите нива на несъобщени престъпления от страна на гражданите (т.нар. „латентна престъпност“) и нерегистрирането на съобщени от гражданите престъпления от страна на полицията (т.нар. „полицейско филтриране“). Настоящият анализ се спира на всеки един от тези проблеми, неговото място при отделните етапи и в цялостния процес по регистрация на престъпленията, както и на взаимовръзката между тях.

⁴⁰ Прекият контрол върху надлежното регистриране на съобщените инциденти с данни за престъпление от гражданите и преобразуването им в заявителски материали при наличие на обективни данни за извършено престъпление се осъществява от ръководителите на РУ и ОДМВР. Освен че осъществява общ надзор върху прилагането на закона и разследването на престъпления, прокуратурата също така, по сигнал на граждани или като се самосезира, може да изпрати данни за извършено престъпление към компетентните полицейски структури и да разпреди започване на проверка или разследване (Закон за съдебната власт, гл. 6).

⁴¹ Център за изследване на демокрацията, [Тенденции на престъпността в България 2010 – 2020](#), 2020.

ФИГУРА 2.

Стъпки при регистрация на престъпленията от правоохранителните органи



Източник: Център за изследване на демокрацията.

2.1. Предизвикателства при приемане на сигнали от гражданите на място в РУ или ОДМВР

Данните от НИП, проведените фокус групи с граждани и дълбочинни интервюта с полицейски служители показват, че основният канал за съобщаване на по-сериозните криминални инциденти остава явяването на място в различните структури на Национална полиция (полицейски участъци, районни управления, областни дирекции на МВР, както и пред отговарящия за района полицай).⁴²

Регистрацията на престъпление от общ характер зависи пряко от изначалното желание на пострадалия да съобщи за него. Българското законодателство до голяма степен остава формалистично по отношение правата на пострадалия от престъпления. За разпознаването им, полицейските служители разчитат преди всичко на самоопределението на лицето и желанието му да търси правата си. Анализът на данните от проведеното през 2020 г. Национално изследване на престъпността показва, че един от най-съществените проблеми при регистрацията на престъпления произтича от **несъобщаването от страна на пострадалите** граждани, или т.нар. латентна престъпност.⁴³

⁴² Трудно е да се оцени колко голяма е влиянието на практиките, като обядане до познат районен полицай или служител в системата на МВР.

⁴³ Център за изследване на демокрацията, [Тенденции на престъпността в България 2010 - 2020](#), 2020.

Този проблем е повлиян от редица фактори, като един от най-съществените е ниското ниво на доверие в полицията. Според НИП, основните причини, посочвани от гражданите за несъобщаване на престъпления са „Полицията няма да направи нищо“ и „Полицията не може да направи нищо“. Недоверието до голяма степен е свързано и се влияе от друг основен проблем, наблюдаван в процеса по регистрация на престъпления – т.нар. „полицейско филтриране“, или нерегистрирането на заявени от гражданите инциденти с данни за престъпление.⁴⁴

Няколко са основните причини полицията да не регистрира престъпления, заявени от гражданите, но е трудно да се направи количествена оценка на тежестта на всяка от тях в българския контекст. Изследванията на този феномен в редица други демократични държави по света извеждат три основни групи фактори: тежестта на извършеното престъпление⁴⁵, общото ниво на престъпността в даден район⁴⁶ и политическия натиск за намаляване на престъпността^{47,48}.

Политически и управленски натиск за по-ниска престъпност е най-често дискутираната причина в България. Политическите промени в България след 1990 г. са съпътствани от изключително чести смени на полицейските ръководства на национално и местно ниво. Обикновено този тип смени се мотивират с несправяне с престъпността, като общоприет основен измерител на ефективността на полицията е броят разкрити престъпления спрямо броя регистрирани. Специфична „полицейска организационна култура“ се стреми да намали тежките престъпления, квалифицирайки ги като по-леки, и общия брой на регистрациите, с цел да ограничи евентуални кариерни последици за служителите на ръководни постове в РУ и ОДМВР. Обикновено ръководството следва стратегията регистрираните нива на престъпността и разкриваемостта да не се отличават съществено от тези на другите полицейски структури.

Безспорна е необходимостта от постигане на баланс между нуждата от дискреция на полицията (осигуряване на възможност за полицейските органи да преценяват на база обективните обстоятелства дали да бъде започнато разследване или не) и субективното изкривяване на криминалната статистика по кариерни и политически причини, т.е. злоупотребата с тази лична преценка. Въпреки въдените през последните 10 години редица мерки за подобряване на вътрешноведомствения контрол върху регистрацията на престъпленията, резултатите от НИП сочат, че те все още не водят до значително подобрение в нивата на регистрация.⁴⁹

Наличните данни позволяват да се идентифицират три типа проблеми, или рискови зони, при регистрацията на инцидентите, свързани с т.нар. „полицейско филтриране“. Първият тип проблеми са свързани с **филтриране на етап приемане на заявите от гражданите**

⁴⁴ Център за изследване на демокрацията, [Тенденции на престъпността в България 2000 – 2005](#), 2006; [Тенденции на престъпността в България 2000 – 2010](#), 2011; [Тенденции на престъпността в България 2010 – 2020](#), 2020.

⁴⁵ Boivin, R., & Cordeau, G. (2011). Measuring the Impact of Police Discretion on Official Crime Statistics: A Research Note. *Police Quarterly*, 186-203.; Varano, S. P., Schafer, J. A., Cancino, J. M., & Swatt, M. L. (2009). Constructing Crime: Neighborhood Characteristics and Police Recording Behavior. *Journal of Criminal Justice*, 553-563.

⁴⁶ Klinger, D. A. (1997). Negotiating Order in Patrol Work: An Ecological Theory of Police Response to Deviance. *Criminology*, 277-306.

⁴⁷ Skogan, W. G. (1974). The Validity of Official Crime Statistics: An Empirical Investigation. *Social Science Quarterly*, 25-38.

⁴⁸ McCluskey, J. D., Varano, S. P., Huebner, B. M., & Bynum, T. S. (2004). Who Do You Refer? The Effects of a Policy Change on Juvenile Referrals. *Criminal Justice Policy Review*, 437-461.

⁴⁹ Център за изследване на демокрацията, [Тенденции на престъпността в България 2010 – 2020](#), 2020.

сигнали. Отделни регионални структури на МВР, с цел да обезкуражат гражданите да подават сигнали, прилагат разнообразни практики, сред които:

- убеждаване на пострадалия или на лицето, съобщаващо за инцидента, че деянието не е престъпление по смисъла на закона или че то е незначително;
- принуждаване на заявителя да чака дълго полицейски служител с цел да се откаже от заявяването на престъпление;
- задължително предоставяне на различни разходооправдателни документи – напр. фактура или касова бележка за откраднат телефон, лаптоп или друга техника;
- препращане на заявителя в друго РУ или ОД с аргумента, че инцидентът не се е случил на тяхна територия.

Следващата рискована зона или втори тип проблеми са свързани с **филтриране на етап проверка за наличие на данни за извършено престъпление**. Според действащите вътрешни инструкции на МВР, приетите от полицейски служители сигнали от граждани се докладват на дежурния оперативен полицай в РУ или ОДМВР и се завеждат в общия входящ дневник. Дежурният оперативен завежда по същия начин и сигналите, пренасочени от ЕЕН112. Пак съгласно действащите вътрешни инструкции при получен сигнал, първо се проверява дали се касае за реален инцидент. Въпросната проверка при повечето от инцидентите включва изпращане на патрул от охранителна полиция за оглед на място. Практиката показва, че има немалък брой сигнали, които са фалшиви и съответно се записват като такива. В случаите, когато подаденият сигнал е за реален инцидент с данни за престъпление, по инструкция дежурният оперативен полицейски служител следва да го заведе с нарочен регистрационен номер. Регистрираният инцидент подлежи на предварителна полицейска проверка дали наличните данни и обстоятелства са достатъчни, за да бъде квалифициран като престъпление по НК и съответно да се изготви официална преписка по него.

Данните от НИП за периода 2000 – 2010⁵⁰ показват, че през този период значима част от „полицейското филтриране“ се извършва след приемането на сигнала. Съобщени от гражданите случаи не получават регистрационен номер⁵¹, чрез който да се проследи причината заявеният инцидент да не е квалифициран като престъпление и съответно да не е образуван заявителски материал. По този начин „филтрирането“ намалява броя на ЗМ, те не се въвеждат в АИС „Централна полицейска статистика“ и съответно не се разследват, за да не се влошава отчетната статистика на съответната областна дирекция. След присъединяването на България към ЕС през 2007 г., една от посоките, в които МВР се опитва да подобри качеството на работата си е чрез засилен контрол върху регистрацията на сигналите. Във връзка с това, при проверки на регионалните структури общия входящ дневник става един от основните документи, които се анализират за наличие на нерегистрирани сигнали, по които не са предприети действия.

Именно на този етап се наблюдава и втората форма на филтриране, която е свързана с това сигналите да не получават регистрационен номер в общия входящ дневник. Въпреки че според интервютата с полицейски служители към настоящия момент случаите на заведени сигнали във входящия дневник, които не получат регистрационен номер, да са редки, някои регионални структури забавят вписването на регистрационен номер в дневника при част от

⁵⁰ Център за изследване на демокрацията, [Тенденции на престъпността в България 2000 – 2010](#), 2011.

⁵¹ Задължение на РУ е да регистрира с входящ номер всеки получен сигнал.

подадените сигнали на гражданите. Това дава възможност по преценка на ръководството на ОДМВР определени сигнали да бъдат филтрирани. Предпоставка за съществуването на подобни практики е, че общият входящ дневник продължава да се води на хартиен носител и проверката на преписките по всеки сигнал изисква отделяне на допълнителни ресурси. Сходна е практиката, която се наблюдава в някои РУ на страната – заявлението на гражданина се отразява в общия входящ дневник без регистрационен номер, за което не се завежда официална преписка за образуване на заявителски материал, и съответно не се въвежда в АИС „Централна полицейска статистика“ и ЕИСПП. Вместо това се въвежда в автоматизираната система за деловодна дейност на МВР.

Този тип практики позволяват ръководството на съответната ОДМВР да поддържа един своеобразен *буфер* от съобщени криминални инциденти, по които съобразно ситуацията могат да се заведат или да не се заведат официални преписки за регистриране на заявителски материал. Подходът се използва, тъй като веднъж регистрирани ЗМ много трудно се прекратяват и задължително изискват официална санкция. Така според необходимостта може да се понижи или повиши броят на регистрираните престъпления. Завеждането на официална преписка за регистриране на ЗМ по инцидент от т.нар. буфер обикновено се мотивира с аргумента, че допълнителна проверка на обстоятелствата е показала наличие на данни за престъпление. Именно наличието на буфер позволява следването на стратегията областната дирекция да не се отличава от другите ОДМВР по брой регистрирани и разкрити престъпления на глава от населението.⁵²

Третият тип проблеми са свързани с **филтриране на етап регистрация на заявителски материал**. Тези практики най-често са свързани с намаляване на тежестта на заявените престъпления – например сигнал за джебчийската кражба се регистрира като „загубване на вещи“ или грабеж се регистрира като обикновена кражба и т.н.

Изследванията на конвенционалната и организираната престъпност дават основание да се смята, че след влизането на България в ЕС през 2007 г. в МВР на политическо и професионално ниво се правят опити да се ограничат изброените форми на полицейски филтри. Например, за да се ограничат филтрите „преди влизане“ на сигнала, някои регионални структури на „Национална полиция“ въвеждат организация за прием на сигналите, която да не зависи от полицейските служители, които ще работят по регистрираните инциденти. Друга форма е районните полицейски инспектори да се опитват, чрез контакти с гражданите по места, да получат допълнителни сигнали, които пострадалите или свидетелите не са подали по различни причини. В допълнение, мобилни екипи от областните дирекции посещават населените места, за да събират данни за престъпления и да информират обществеността посредством срещи с местните власти и гражданите.

Допълнителен проблем, който се очерта при настоящия анализ е, че в МВР има няколко информационни системи, които не са интегрирани. Така например служителите в МВР трябва да въвеждат многократно значителен обем едни и същи данни в „Интегрирана регионална полицейска система“ (ИРПС); АИС „Централен полицейски регистър“; АИС „Централна полицейска статистика“ и автоматизираните системи за деловодна дейност. Особено показателно е, че Единната информационна система за противодействие на

⁵² От интервюта с полицейски служители на ръководно ниво става ясно, че част от „организационната култура“ е станал моделът да се избягват както много ниската, така и много високата разкриваемост на регистрираните престъпления, тъй като това може да привлече вниманието на политическото ръководство. Във връзка с това се търсят възможности да се контролира регистрацията на престъпления, за да не се отличава областната дирекция, както спрямо собствените си исторически показатели, така и спрямо показателите на съседните ОДМВР.

престъпността (ЕИСПП) не обменя автоматично данни от АИС „Централна полицейска статистика“, а данните трябва да бъдат повторно въвеждани на ръка. Сходни проблеми с ЕИСПП са налице и при прокуратурата, където по същия начин съществуващите АИС на прокуратурата не са интегрирани и данните се въвеждат паралелно във всяка от системите. Последното политическо решение за осигуряване на публичен достъп до обобщените данни от ЕИСПП дава възможност чрез повишаване на прозрачността относно функционирането и качеството на данните в системата да се започне обществен и институционален дебат, който да даде тласък на по-ефективното и пълното интегриране на различните информационни системи в МВР и съдебната система.⁵³

Въз основа на Споразумение за обмен на информация между Прокуратурата на Република България и МВР за използване на Централизираната информационна система на следствените служби (ЦИССС) от МВР от 14.01.2019 г. се осигурява автоматичен обмен на информация по досъдебните производства с ядрото на ЕИСПП. При въвеждане в експлоатация на вътрешноведомствената информационна система на МВР (която е все още в етап на разработка), обменът на информация ще започне да се осъществява чрез нея, а не чрез ЦИССС. Реалното осъществяване на този обмен на информация във връзка с неговите ефикасност и ефективност се очертава като акцент на бъдещите анализи в посока на интеграцията на дигиталното правосъдие в страната.

2.2. Предизвикателства при регистрацията на сигнали чрез Единния европейски номер 112

Събраните данни от проведените интервюта с полицейски служители и пострадали от престъпления показват, че в МВР чрез телефон 112 е възникнала практика на втора система за регистрация на престъпления. Приемането на сигнали чрез 112 е много ефективно и регистрацията дори на незначителни криминални инциденти не може да бъде избегната или манипулирана. Показателно е, че Инспекторатът на МВР и „Вътрешна сигурност“ използват данните от 112 при проверка на работа на регионалните структури на ГД „Национална полиция“. От интервютата става ясно, че на различни места в страната охранителните фирми съветват клиентите си да подават сигнал и до 112, за да са сигурни, че инцидентът ще бъде разследван.

Наличните данни от НИП показват, че Единният европейски номер 112 се разпознава и използва много интензивно от гражданите. От друга страна, по отношение на съобщаването на престъпления, анализът на данните показва, че преобладават сигналите за пътнотранспортни инциденти, хулигански прояви, заплахи и сравнително по-рядко се подават съобщения за други видове престъпления.⁵⁴ В това отношение възможностите и капацитетът на Дирекция „Национална служба 112“ за регистриране на инциденти с данни за престъпление все още остават значително подценени и неоползотворени. Наред с това, самият процес по регистриране на сигнали също има определени проблеми, които са разгледани по-долу.

Процесът на регистрация през ЕЕН112 следва общия алгоритъм за регистриране на всички обаждания със спешни повиквания (Фигура 3). Повикванията се приемат от оператори,

⁵³ Портал за обществени консултации, Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Наредбата за Единната информационна система за противодействие на престъпността (обн., ДВ, бр. 90 от 2009 г., изм. и доп., бр. 47 от 2014 г.), Министерски съвет.

⁵⁴ Център за изследване на демокрацията, [Тенденции на престъпността в България 2010 - 2020](#), 2020.

които са специално обучени и работят по утвърдена инструкция за приемане и определяне истинността на сигналите. Първата задача на оператора в Районния център 112 е да идентифицира постъпилите сигнал – дали става въпрос за недобросъвестно обаждане, или за реално събитие. Съгласно нормативната уредба, неверните или заблуждаващи сигнали и съобщения за помощ се регистрират като такива и впоследствие се санкционират по установения в закона ред.

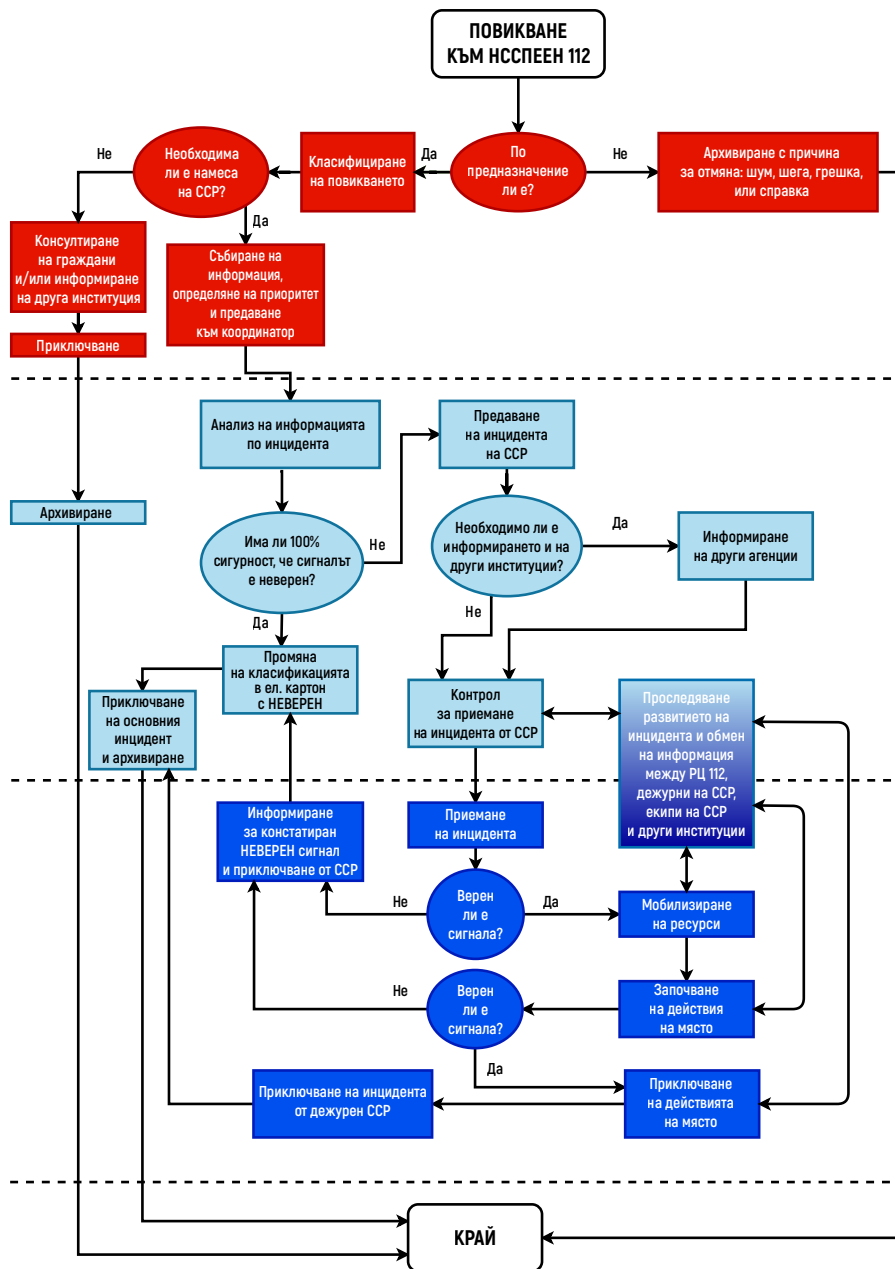
На този етап се разкрива и един от съществените проблеми за ефикасното функциониране на системата за заявяване на престъпления през ЕЕН112. През годините от създаването и пълното ѝ интегриране в страната се наблюдават осезаемо високи нива на недобросъвестните обаждания. Събраните експертни мнения сочат, че над половината от всички сигнали, получени на ЕЕН112, са неверни или заблуждаващи или не касаят спешен инцидент или противоправно деяние.⁵⁵ Според интервюираните служители, **основна причина за тези нива е липсата на систематично търсене на отговорност на нарушителите от полицията, както и ниското ниво на правна култура на гражданите.**

Актуалната нормативна уредба предвижда тежки административнонаказателни санкции за неверни или заблуждаващи съобщения и сигнали до ЕЕН112, включително глоби от 200 лв. до 20 000 лв. и имуществена санкция, ако не подлежи на по-тежко наказание (чл. 35 – чл. 38 ЗНССПЕЕН), както и наказателна отговорност за неверни и заблуждаващи повиквания – лишаване от свобода до две години, а в по-тежки случаи – до пет години и глоба от 10 000 лв. до 15 000 лв. (чл. 326 НК). В действителност обаче, МВР разполага с ограничен ресурс за налагане на санкции спрямо нарушителите – преглед на съдебната практиката показва, че наказаните граждани са малобройни. Статистическите справки показват, че все пак повиквания, преследваните като злоумишлени по смисъла на НК, са намалели повече от два пъти за последните пет години (239 злоумишлени повиквания през 2015 г. срещу 110 през 2020 г.). Не са изключение и случаите на незаконосъобразни и необосновани наказателни постановления, което допълнително обезкуражава гражданите да подават сигнали, поставяйки ги в ситуация да търсят съдебно решение за отмяна на неоправдани наказателни постановления.

⁵⁵ Интервю със служител на Дирекция „Инспекторат“ при МВР.

ФИГУРА 3.

Процес за обработка на получени сигнали при ЕЕН 112.



Източник: МВР

Когато на линията постъпва обаждане за реален инцидент, операторът попълва електронен картон, в който отбелязва кой, защо и откъде се обажда, вида на инцидента и броя на пострадалите. Често се налагат и уточняващи въпроси, които целят да оптимизират процеса по събиране на първоначално наличната информацията. Така събраната информация се пренасочва към дежурния в съответната областна дирекция или районно управление на полицията, който има възможност да поиска допълнителна информация относно получения сигнал или директно да изпрати екип на мястото на инцидента. **На този етап се разкрива и вторият съществен проблем в процеса на регистриране на сигнали за престъпления от общ характер, а именно липсата на техническо подсигуряване и ограниченията в механизмите за координация между отделните звена.**

Необходимостта от допълнително развитие на техническата инфраструктура и свързаност с полицията ясно се вижда при процеса на преpraщане на сигнал за извършено престъпление, особено в големите градове, където операторите нямат техническата възможност да изпратят сигнала директно до компетентното районно управление на полицията съгласно териториалната юрисдикция. В София, Пловдив и Варна има малко на брой районни управления, които могат да получават сигнали директно от център на Дирекция „Национална система 112“. Повечето сигнали се преpraщат до дежурните служители в областните дирекции на МВР, които след това ги разпределят към съответните районни управления, съгласно предоставената при сигнала информация. Отговорност за координацията на полицейските патрули носят изцяло дежурните служители в съответното РУ.⁵⁶ Така липсата на необходимата техническа инфраструктура допълнително удължава времето за приемане и реакция на сигнал от страна на полицейските служители.

2.3. Предизвикателства при разследването и влиянието им върху заявяването и регистрацията на престъпления

Анализът на процеса по регистрация показва, че както несъобщаването от страна на гражданите, така и опитите за „полицейско филтриране“ на вече съобщените престъпления, силно се влияят от ефективността на полицейското разследване. Интервютата с полицейски служители и пострадали от престъпления в страната налагат извода, че все по-проблемна зона става работата на разследващите органи по места.

Един от проблемите, свързан с етапа на разследването на престъпленията в рамките на досъдебното производство, който бе най-често коментиран по време на интервюта с полицейски служители, е свързан с различния подход при оценка на работата. Във възприетите от ръководството на МВР критерии за оценка на ОДМВР има отделни показатели за отчитане работата на оперативните служби и разследващите полицаи. Водещ критерий за ефективността на работата на оперативните служители е разкриваемостта на престъпленията. За разлика, при разследващите полицаи приоритет са формалното спазване на процесуалната и документалната страна при събиране на доказателствата като част от досъдебното производство, докато разкриваемостта остава на второ място. Въпреки използването на критерия „разкриваемост на престъпленията“ за отчитането на общата ефективност за съответната структура, приоритизирането на чисто процесуалната страна на разследванията в много случаи води до забавяне на оперативно-издирвателните дейности и влошава показателя относно разкриваемостта. От проведените интервюта става ясно, че за разследващите служители не се прилагат санкции в случаи на ниски

⁵⁶ Интервю със служител на Дирекция „Национална система 112“ при МВР.

показатели относно разкриваемостта. В резултат на това се създават трайни убеждения сред гражданите, че полицията разкрива много малко престъпления и затова няма смисъл да се съобщават по-незначителни престъпления.

Забавянията имат отражение и върху нагласите на оперативните полицейските служители и ръководството на РУ/ОД, чиято работа се оценява на база нивото на разкриваемост. В редица случаи това е предпоставка за възникване на практики за избягване на регистрацията на престъпления, при които се очаква да възникват проблеми с разкриваемостта. В това отношение затруднената комуникация и конфликтът на приоритетите между оперативните и разследващите полицейски служители до голяма степен напомнят на ситуацията от края на деветдесетте години и сходния тип проблеми между полицейските служби и Националната следствена служба, която по това време отговаря за разследването в рамките на досъдебното производство.

Проведените за целите на настоящото изследване фокус групи и дълбочинни интервюта с граждани, пострадали от престъпления, разкриват още един проблем във фазата на досъдебното разследване, който има силно влияние върху нагласите за съобщаване на престъпления. Липсата на ясно разписана процедура в нормативната уредба относно възможностите за получаване на обратна връзка за хода на разследването от граждани, подали заявление за престъпление, не само демотивира гражданите да съобщават престъпления в полицията, но и отваря възможности за възникване на т.нар. полицейско филтриране. При изчерпване на възможностите за разкриване на престъпление в рамките на една година, прокуратурата спира досъдебното производство. Формалното спирането на производството от страна на прокуратурата не възпрепятства използването на оперативни способности за разкриване на извършителя и в немалко случаи по спрени дела се провежда голям обем оперативна работа, като целта ѝ е установяване на извършителя и свеждане на оперативно-издирвателните мероприятия до процесуални действия. Делото може да бъде възобновено във всеки един момент при постъпване на нови факти по случая (например установен свидетел, съвпадение на ДНК следа с конкретно лице и др.) и реално възможностите за работа приключват не с факта на „спирането“, а едва при изтичане на предвидената в закона давност. Съобщението за спиране на производството, както и квалифицирането на определени престъпления (например кражба на лични вещи или селскостопанска продукция) от страна на полицейските органи като малозначителни, в повечето случаи се възприемат от пострадалите като институционален отказ от правосъдие.

Всичко това, наред с често срещаната практика по време на разследване пострадалите и свидетелите да бъдат разпитвани няколкократно, в много случаи демотивира гражданите да съобщават за по-незначителни криминални инциденти, защото това може да отнема твърде много време.

3. Изводи и препоръки

Процесът по регистрация на престъпленията от общ характер от структурите на МВР е зависим от множество фактори, сред които общата нормативна уредба, нагласите на гражданите към заявяването на данни за извършени престъпления, както и от някои особености от процесуален или практически характер. През годините след началото на демократичните процеси в страната и особено след приемането в Европейския съюз, българските власти полагат значителни усилия за хармонизиране на прилаганите подходи и установените стандарти по отношение на процеса, свързан с регистрацията на престъпленията. Измененията в *Наказателния кодекс* и в *Наказателно-процесуалния кодекс* ясно оформят контекста, в който оперативните и разследващите органи следва да осъществяват дейността си по противодействие и разследване на престъпността. *Законът за Министерството на вътрешните работи*, както и *Правилникът за неговото прилагане* поставят ясни рамки, както на отговорностите, така и на правомощията на полицейските служители във връзка с дейностите по разследване. Подзаконовата нормативна уредба, установена посредством вътрешни правила и методически указания, предоставя конкретни и изключително подробни инструкции за осъществяването на процесуална работа по регистриране на заявените данни за извършени престъпления, оставящи малко поле за интерпретация и погрешно провеждане.

Въпреки това, направеният анализ показва, че в процеса по регистрация на престъпленията остават редица проблеми. Високото ниво на несъобщени престъпления от гражданите, както и практиките свързани с т.нар. „полицейски филтри“, ясно показват това.

Проблем	Възможни мерки
Липса на информация относно правата и задълженията на пострадалите от престъпления при съобщаване на криминален инцидент.	<p>Нормативната уредба, регулираща получаването на сигнали за престъпления (ЗНССПЕЕН) следва да бъде допълнена, предоставяйки възможност за автоматизирана електронна обратна връзка с пострадалите от престъпления относно техните права и приложимите процедури за решаване на случая.</p> <p>Целенасочена кампания за повишаване информираността на обществото относно задълженията на полицейските служители и правата на гражданите при приемането и регистрирането на инциденти с данни за престъпление и насърчаване на гражданската активност при търсене на обратна връзка относно заявените престъпления.</p>

<p>Липса на изрична нормативна процедура относно възможностите за получаване на обратна връзка за хода на разследването, което демотивира гражданите да съобщават за престъпления.</p>	<p>Методически контрол от страна на ръководителите на структурите и специализираните звена в МВР по отношение на осъществяването на обратна връзка с пострадалите от престъпления относно резултатите от предварителната проверка на полицията.</p>
<p>Липса на електронизация при отделни етапи от регистрацията на престъпления от полицията, което пречи на надеждното проследяване на процеса и позволява „полицейско филтриране“.</p>	<p>Повишаване на прозрачността и отчетността за работата на регионалните полицейски структури по места чрез въвеждане на практики като месечна обратна връзка от страна на ръководствата в публичното пространство.</p> <p>Промяна в нормативната уредба с цел всяко съобщаване от гражданите на инцидент с данни за престъпление, да се осъществява чрез ЕЕН112.</p> <p>Изграждане на обща електронна платформа, която да генерира автоматичен регистрационен номер на всеки сигнал за престъпление, постъпил на ЕЕН112, и да го препраща по електронен път чрез таблети до дежурните контактни лица в съответните служби (дежурен полицай в РУ) и дежурните патрули за проверка.</p> <p>Предприемане на стъпки за пълноценно интегриране на съществуващите АИС в МВР и ЕИСПП с възможност за обмен и сравняване на данни.</p>
<p>Конфликтни приоритети и различни критерии за оценка на работа на оперативните и разследващите служители, често водещи до забавяне на разследването на регистрираните престъпления и влошаване на разкриваемостта, което понижава цялостното доверие в полицията и демотивира гражданите да съобщават престъпления.</p>	<p>Промяна на вътрешните правила и инструкции в МВР и въвеждане на механизъм за осъществяване на регулярна оценка на работата на оперативните и разследващите звена в рамките на регионалните полицейски структури на база подобрени критерии за ефективност на разследванията, както и мерки за подобряване на координацията и съвместната им работа.</p>

Мерките, предложени в настоящия анализ, целят да подобрят процеса по регистрация на престъпления в системата на МВР, като намалят практиките, свързани с полицейско филтриране, и насърчат гражданите не само да съобщават по-активно за престъпления, но и да търсят и получават обратна връзка за хода на разследването. Един от начините за реализиране на правото за информираност на пострадалите и лицата, съобщаващи за престъпление, е интегрирането на модул за автоматизирана обратна връзка със заявителите на сигнали, която да се осъществява посредством имейл или SMS. От изброените препоръки, мярката с най-голям потенциал да доведе до своевременна и положителна промяна е въвеждането на задължително съобщаване на инциденти с данни за престъпление на ЕЕН112. Тя може да бъде приложена отделно или в комбинация с останалите препоръки, като основното ѝ предимство е, че не изисква големи допълнителни ресурси и предполага по-ефективно използване на вече изградения капацитет на Дирекция „Национален телефон 112“. Една такава промяна в нормативната уредба би допринесла за елиминирането на полицейското филтриране на етап приемане на сигнал за престъпление. Това ще позволи всеки сигнал, на първо място, да бъде приет и регистриран от служба, независима от РУ/ОД, която по никакъв начин няма интерес да обезкуражава гражданите да заявяват престъпления, и, на второ място, да бъде регистриран по електронен път, което затруднява манипулирането му. Прилагането на останалите мерки в комбинация със задължителното съобщаване на ЕЕН112, допълнително ще подобрят отчетността и прозрачността в работата на полицията.

Приложение: Ключови термини

Заявителски материал	Получено в структурите на МВР съобщение, съдържащо данни за престъпление от общ характер.
Наказателно производство	Вид съдебен процес, състоящ се от две фази: досъдебно производство и съдебно производство.
Досъдебно производство	Първа фаза на наказателния процес. Състои от два стадия: 1) полицейско разследване; и 2) действие на прокурора след приключване на разследването във връзка с изготвяне на обвинителен акт или постановление за прекратяване. Органи на досъдебното производство са прокурорът и разследващите органи. Досъдебното производство се образува с постановление на прокурор. В неотложни случаи, в които разследване трябва да се извърши незабавно, досъдебното производство се счита за образувано с първото действие по разследването. Досъдебното производство се образува с постановление на прокурор, също с постановление той може да откаже да образува или да прекрати вече образувано досъдебно производство на основание, предвидено в НПК.
Съдебно производство	Втора фаза от наказателния процес. Съдебното производство се провежда задължително както по дела от общ характер, така и по дела от частен характер. Съдебната фаза на наказателния процес по делата за престъпления от общ характер започва с внасяне на обвинителен акт от прокурора, а по делата за престъпления от частен характер – с депозиране на тѣжба от частния тѣжител, освен ако не са налице предпоставките по чл. 49 от Наказателно-процесуалния кодекс.
Заявено престъпление / Заявена престъпност	Всяко престъпно деяние, за което в структурите на МВР има регистриран заявителски материал.
Регистрирано престъпление / Регистрирана престъпност	Всяко заявено престъпление, по което е образувано досъдебното производство или извършената проверка е приключила с мнение за отказ от образуване на досъдебно производство на основание чл. 24, ал. 1, т. 2 - 5 или т. 8 - 10 от НПК и материалите са изпратени в прокуратурата.
Незаявена престъпност	Престъпления, които попадат извън обхвата на институционалната статистика, поради несъобщаване от гражданите по разнообразни от причини.

Разкрита престъпност	Всяко регистрирано престъпление, чийто извършител е привлечен като обвиняем.
Полицейско (или институционално) „филтриране“ и „филтри“	Умишлени действия или бездействия на полицейски служители, водещи до нерегистриране на заявено престъпление.
Оперативно-издирвателни дейности	Съвкупност от явни и тайни действия на оперативно-издирвателните органи на МВР за противодействие на престъпността и заплахите за националната сигурност и за опазване на общественя ред. Тази дейност има за цел превенция и разкриване на престъпления, заплахи за националната сигурност и нарушения на общественя ред, издирване на лица, които се укриват от привличане към наказателна отговорност или са се отклонили от изтърпяване на наказание по дела от общ характер, както и издирване на безследно изчезнали лица, издирване на вещи, които са предмет или средство за извършване на престъпление или могат да послужат за доказателство, както и изготвяне и съхраняване на веществени доказателствени средства и предоставянето им на съответните органи на съдебната власт.
Предварителна проверка по заявителски материал	Проверка, извършвана от органите на МВР, която цели да установи дали е извършено престъпление при липса на достатъчно данни за такова. Подобно на разследването, при предварителната проверка се прилагат оперативно-издирвателни дейности. За разлика от разследването обаче, проверката е извънпроцесуално действие, което не може да събере годни за съдебния процес доказателства.