

## БИТОВА ПРЕСТЪПНОСТ И ДОВЕРИЕ В ПОЛИЦИЯТА

Policy Brief No. 107, декември 2021 г.

Престъпността е една от най-дискутираните теми в българското общество през последните 30 години. Хаотичният преход към демокрация в началото на 90-те години е белязан от рязко нарастване на битовата престъпност, както и от възникването на т.нар. „силови групировки“. Темата „престъпност“ е неизменно сред първите три, определяни като най-значими в България до влизането на страната в ЕС през 2007 г., като на този фон значително спада и доверието на гражданите в полицията.<sup>1</sup> Във връзка с организираната престъпност и корупцията, България беше поставена под специален мониторинг от ЕС, който все още не е приключил, а страната остава извън общата зона за вътрешна сигурност, или т.нар. Шенгенско пространство. Въпреки това през последното десетилетие **престъпността устойчиво намалява** и към настоящия момент е извън десетте най-актуални проблема на българските граждани.<sup>2</sup> Доверието на обществото в полицията за пръв път изпреварва недоверието в периода 2019 – 2021 г., но продължава да бъде по-ниско от средното за ЕС.<sup>3</sup>

**Ниското доверие** на българските граждани в полицията има пряко отражение върху нивото на съобщаване на инциденти от жертвите на престъпления. Ефективното противодействие на битовата престъпност е невъзможно без преодоляване на това предизвикателство. Ниските нива на съобщаване създават системен проблем, тъй като възпрепятстват ефективното разследване и правораздаване, което повишава риска от нарастване на конвенционалните престъпления. Настоящият анализ разглежда основните фактори зад тези тенденции и по-специално **слабостите**

<sup>1</sup> Eurobarometer, *Standard Eurobarometer 62 (Autumn 2004)*, May 2004, *63 (Spring 2005)*, July 2005, *65 (Spring 2006)*, July 2006, *67 (Spring 2007)*, June 2007, European Commission.

<sup>2</sup> Eurobarometer, *Standard Eurobarometer 95 – Spring 2021*, European Commission, September 2021.

<sup>3</sup> Ibid.

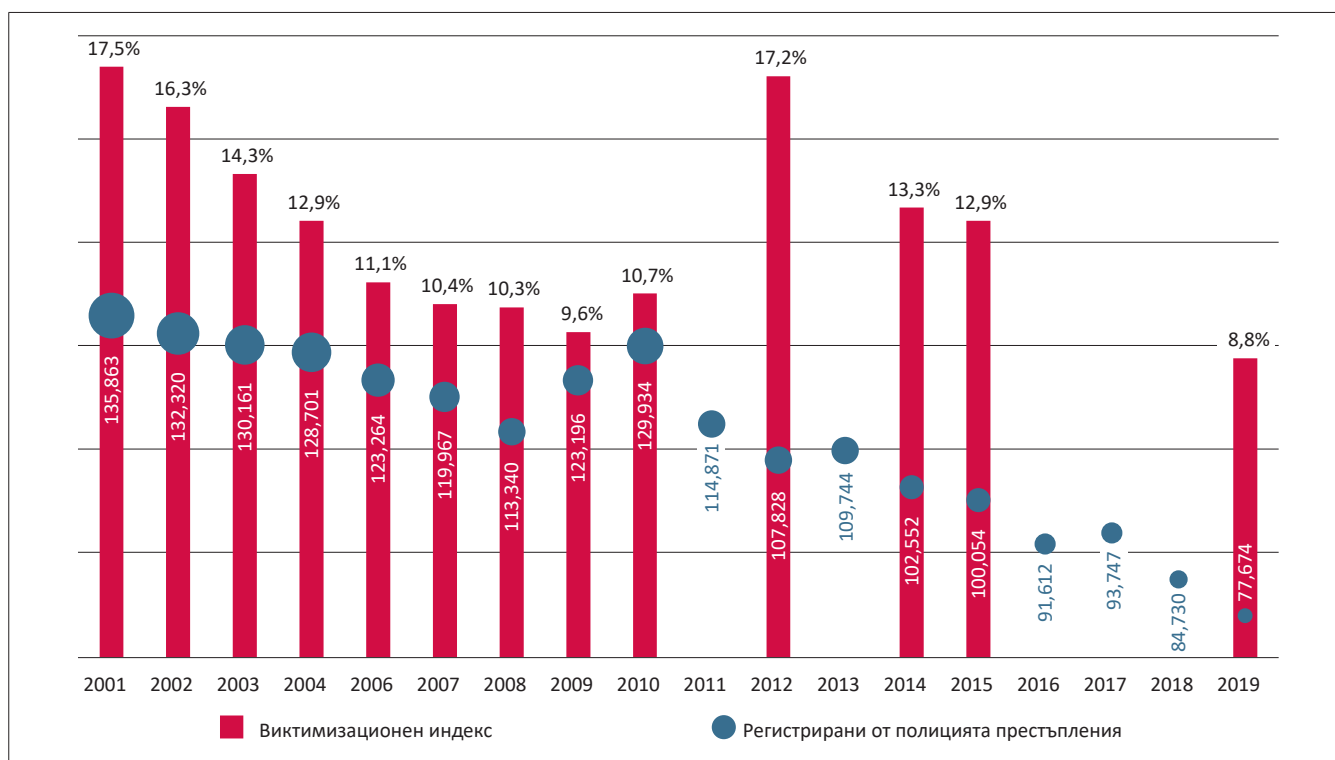
### ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Националното изследване на престъпността на Центъра за изследване на демокрацията и статистиката на МВР отчитат **траен спад в битовата престъпност** за периода 2010 – 2019 г.
- В периода 2019 – 2021 г. **доверието** на българските граждани в полицията **за пръв път изпреварва недоверието**, но въпреки това остава по-ниско от средното за ЕС.
- **Несъобщаването на престъпления** от страна на гражданите **е нараснало до 60%** сред по-търпевшите граждани през 2019 г.
- Продължава филтрирането на подадени сигнали на граждани от страна на полицията.
- МВР следва да предприеме стъпки за **подобряване на обратната връзка** за хода на разследванията и като цяло за повишаване на прозрачността и отчетността на местно ниво.
- Повишаването на доверието и преодоляването на полицейското филтриране може да се постигне с **мерки в две посоки**:
  - ✓ подобряване **информираността** на гражданите за техните права;
  - ✓ **електронизация** на регистрацията.

Iceland   
Liechtenstein **Active**  
Norway **citizens fund**

Тази публикация е създадена с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство.

Фигура 1. Виктимизационен индекс и полицейска статистика (2001 – 2019)



Източник: Национално изследване на престъпността и полицейска статистика на МВР.

при регистрацията на престъпления от полицията, като извежда препоръки за поощряване на гражданската активност и повишаване на доверието в полицията.

## Битова престъпност – тенденции и фактори

След пика на битовата престъпност в периода 2009 – 2012 г., общата тенденция по отношение на **конвенционалните престъпления** в България показва, че те **устойчиво намаляват** до 2019 г.<sup>4</sup> Този спад се наблюдава и при полицейската криминална статистика, и при данните от Националното изследване на престъпността<sup>5</sup> (Фигура 1). Според полицейската статистика, 2019 е годината с най-малък брой регистрирани битови престъпления от 1991 г. насам, като спадът на криминални инциденти е устойчив в последните 9 години. Националното изследване на престъпността (НИП) също регистрира най-ниския процент жертви на битови престъпления сред насе-

лението през 2019 г. от началото на провеждането на изследването през 2001 г.<sup>6</sup>

В най-голяма степен за тази тенденция допринася намаляването на броя случаи на умишлени убийства, нападения, кражби на автомобили, кражби от жилища с взлом и джебчийски кражби. По-динамична е ситуацията с кражбите на части и вещи от автомобили и грабежите, и въпреки че те са на по-ниски нива през 2019, при тях има ръст в периода 2012 – 2016 г. Освен това, при последните две категории има **най-големи разминавания между полицейската статистика и НИП**. В европейски план, при престъпленията против собствеността България се нарежда сред страните с нива, по-ниски от средното за ЕС, но при умишлените убийства нивата все още остават над средните.

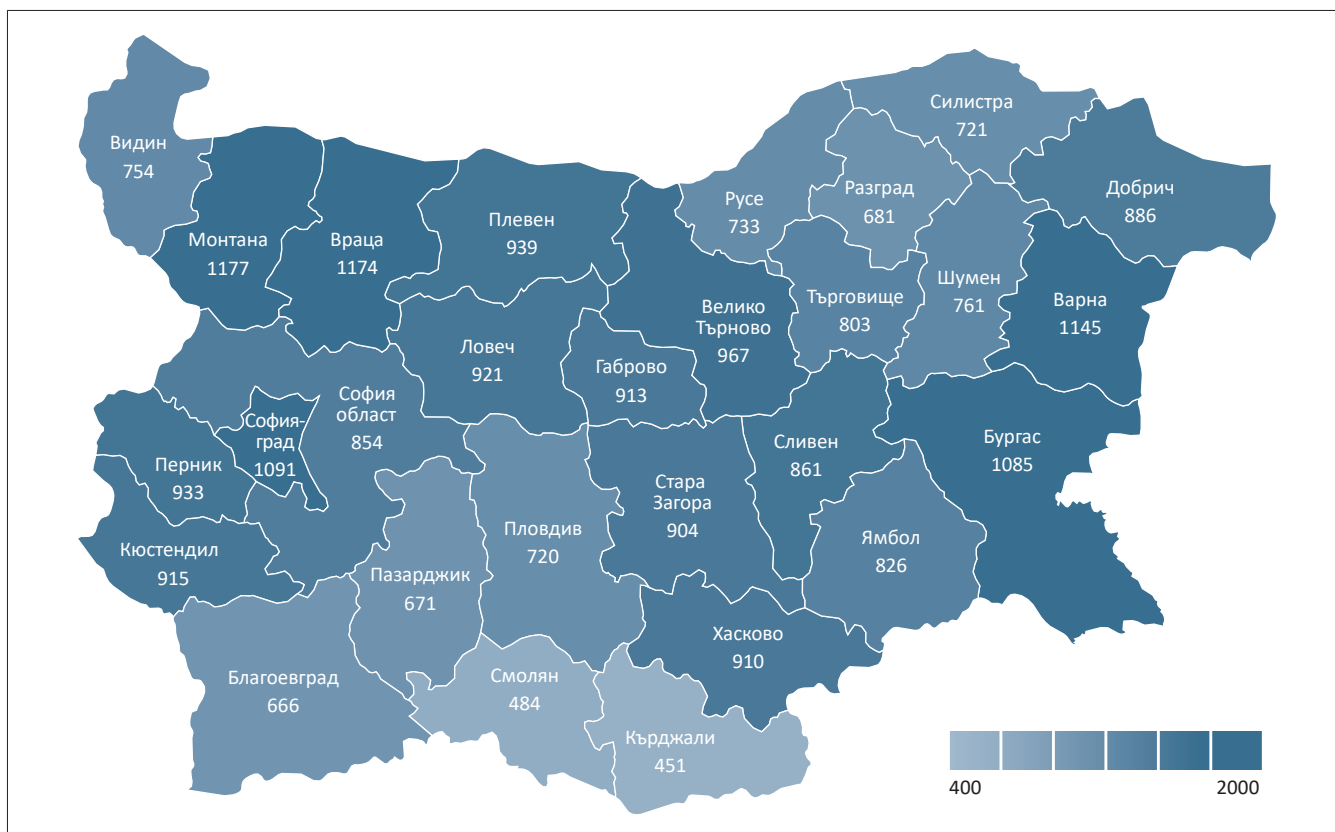
Общият спад на битовата престъпност в периода 2000 – 2019 г., не е равномерен в различните региони и населени места в страната. През 2020 г. битовата престъпност е най-висока в областите в Северозападна България – Монтана и Враца, следвани

<sup>4</sup> Настоящия анализ сравнява данни от полицейската статистика и Националното изследване за престъпността. Последното проучване на Центъра е за 2019 г.

<sup>5</sup> Националното изследване на престъпността е извадково изследване сред пълнолетните българските граждани, което оценява техния личен опит с криминални инциденти.

<sup>6</sup> НИП включва следните видове битови престъпления: нападение, заплаха, нанасяне на телесна повреда, сексуални посегателства, кражба на автомобил и кражба от автомобил, кражба от жилище с взлом, кражба на лично имущество и кражба на селскостопанска продукция.

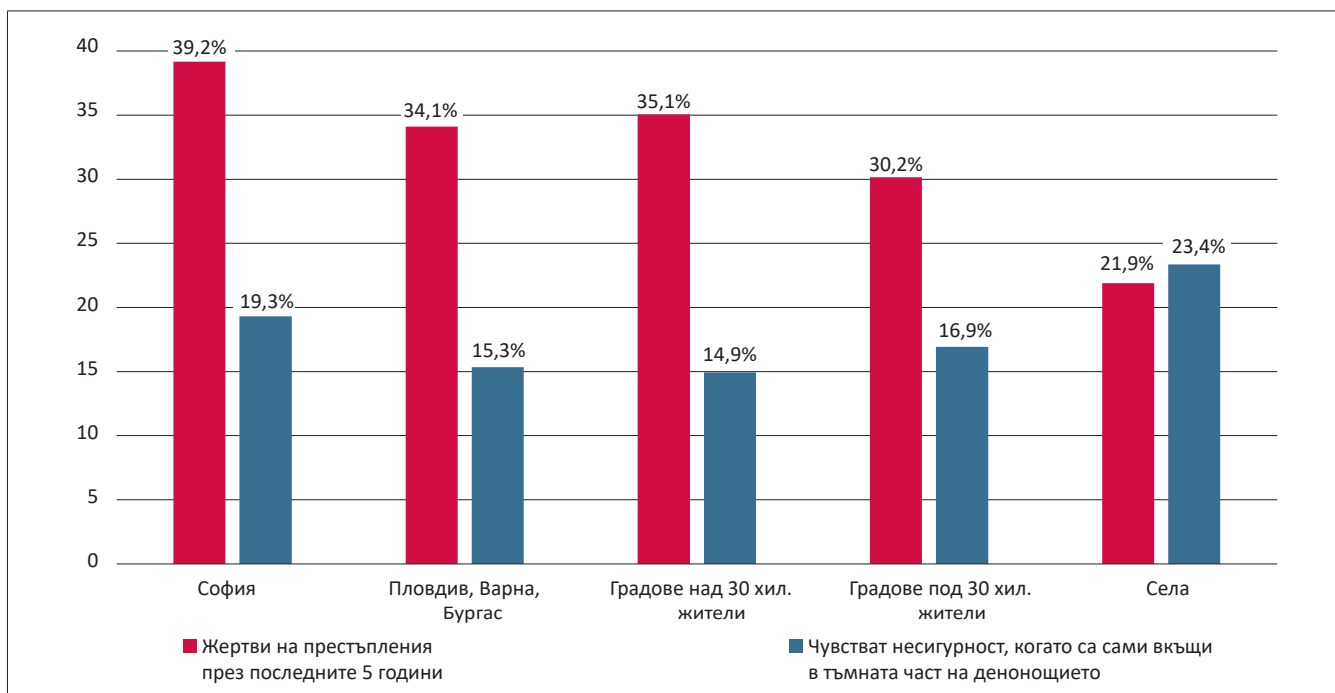
Фигура 2. Индекс на битовата престъпност за 2020 г.\*



\* Индексът е базиран на общия брой регистрирани престъпления на 100 хил. души население в четири категории: престъпления против личността, престъпления против собствеността, престъпления против реда и общоопасни престъпления.

Източник: Център за изследване на демокрацията.

Фигура 3. Процент на жертвите на престъпления и усещане за несигурност по тип населени места



Източник: Национално изследване на престъпността.

от Варна, София-град и Бургас. Най-ниско е нивото в Южна България, по-специално в областите Кърджали, Смолян и Благоевград. Но докато области като София, Варна и Бургас имат значително понижаване на регистрираните престъпления, в областите Монтана и Враца промените са много по-слабо изразени.

Противно на често споделяните в медиите мнения, че битовата престъпност е проблем преди всичко на малките населени места, данните от НИП показват, че през последното десетилетие **значително по-засегнати от престъпността са големите градове** – на първо място София, следвана от големите областни градове.

Оценката на динамиката и тенденциите при конвенционалната престъпност в България потвърждават много от изводите на предходните НИП.<sup>7</sup> Социално-икономическите фактори и по-конкретно **безработицата**, както и **демографските фактори** (абсолютният брой на младите мъже между 15 и 29 г.) са основни движещи фактори за тенденциите в престъпността. Така например делът на безработните млади мъже<sup>8</sup> (15-29 г.) спада от 17,9% през 2010 до 7,5% през 2019 г., а общият брой на младите мъже<sup>9</sup> – от 729 хил. до 517 хил. души. В същия период общият брой регистрирани от МВР престъпления бележи спад от 147 хил. до 90 хил.<sup>10</sup>

## Усещане за несигурност, доверие в полицията и незаявена престъпност

Усещането за несигурност и страх у населението остава устойчиво високо. Според данните от НИП, **страхът от престъпността е особено висок сред жителите на селата**. Наред с това, международното Изследване за качеството на живот в европейските градове през 2020 г. поставя София на трето място сред 83 други града по усещане за несигурност на гражданите, като близо 60% от запитаните посочват, че ги е страх да се разхождат сами през нощта.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Безлов, Т., Гунев, Ф., и Герганов, А., *Тенденции на престъпността в България 2000 – 2010*, София: Център за изследване на демокрацията, 2011.

<sup>8</sup> НСИ, *Безработни лица и коефициенти на безработица – национално ниво; статистически райони*, 15.11.2021 г.

<sup>9</sup> НСИ, *Население по статистически райони, възраст, местоживеење и пол*, 12.04.2021.

<sup>10</sup> МВР, *Годишен бюлетин полицейска статистика*.

<sup>11</sup> European Commission, *Report on the Quality of life in European Cities*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020.

Високите нива на несигурност, особено в някои населени места, разкриват **проблем с доверието на гражданите в полицията**. Това се потвърждава и от данните на НИП. Основните причини, посочвани от гражданите за несъобщаване на престъпления, са свързани с липсата на доверие в полицията – „Полицията няма да направи нищо“ и „Полицията не може да направи нищо“. Според Евробарометър през последните години доверието в българската полиция бавно расте, но все пак остава значително под средното ниво за страните от ЕС.

Най-видим резултат от ниското доверие в полицията са растящите нива на незааявени престъпления от страна на пострадалите. НИП показва, че през 2019 г., освен най-ниското ниво на регистрирани престъпления от полицията, е налице и **рекордно висок процент незааявени престъпления** от гражданите, като над 60% от жертвите на престъпления не са съобщили за това.

Направеният статистически анализ за влиянието на различни фактори върху нивата на заявяване на престъпления в България извежда два от тях като най-значими:

- Завършено образование – по-високото образование увеличава вероятността да се съобщи престъпление на полицията.
- Вид престъпление – жертвите на кражби на МПС и домови кражби е по-вероятно да заявят това в полицията, докато жертвите на кражби на селскостопанска продукция е по-вероятно да не го направят.

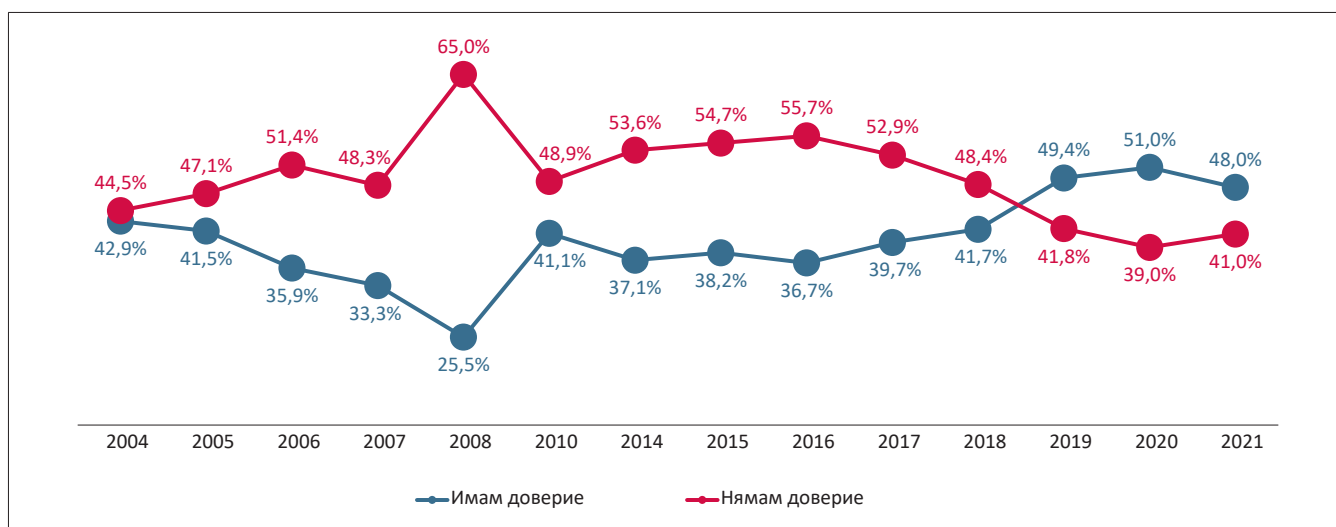
Функционалният анализ на процеса на приемане на сигнали от гражданите и на регистрацията на престъпленията<sup>12</sup> показва, че в това отношение са налице **три основни предизвикателства**:

- липса на обратна връзка за хода на разследването след подаване на сигнала;
- липса на достатъчно отчетност и прозрачност за резултатите от работата на полицейските структури на местно ниво сред гражданите;
- липса на проактивни мерки и дейности за насърчаване на съобщаването на престъпления от страна на гражданите.

Проведени фокус групи и дълбочинни интервюта с граждани, пострадали от престъпления разкриват, че **липсата на обратна връзка** за хода на разследването е важен фактор, който поражда недоверие и

<sup>12</sup> Събев, М., Безлов, Т., и Георгиев, Г., *Регистрация на престъпленията в България*, София: Център за изследване на демокрацията, 2021.

Фигура 4. Нива на доверие и недоверие в полицията



Източник: Евробарометър.

демотивира гражданите да съобщават престъпления в полицията. Тази липса отваря и възможности за полицейско филтриране след първоначалното регистриране на сигнал от пострадалите граждани.

При изчерпване на възможностите за разкриване на престъпление в рамките на една година, прокуратурата спира досъдебното производство.<sup>13</sup> 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 многократно, в много случаи демотивира гражданите да съобщават за по-незначителни криминални инциденти, защото това може да отнема твърде много време.

Определящ фактор е и **липсата на достатъчно отчетност и прозрачност за резултатите от работата на полицейските структури на местно ниво**. Събраните данни, както и резултатите от проведени обществени дискусии през октомври 2021 г. в четири града на страната (София, Бургас, Пещера и Троян) показват, че на ниво областна дирекция и районно управление организирането на регулярни брифин-

ги за медиите като цяло е изключение. Комуникацията с медиите и широката общественост е централизирана преди всичко на национално равнище и до гражданите в отделните населени места рядко достига информация за нивото на престъпността и резултатите от работата на полицията в тяхната община или район.

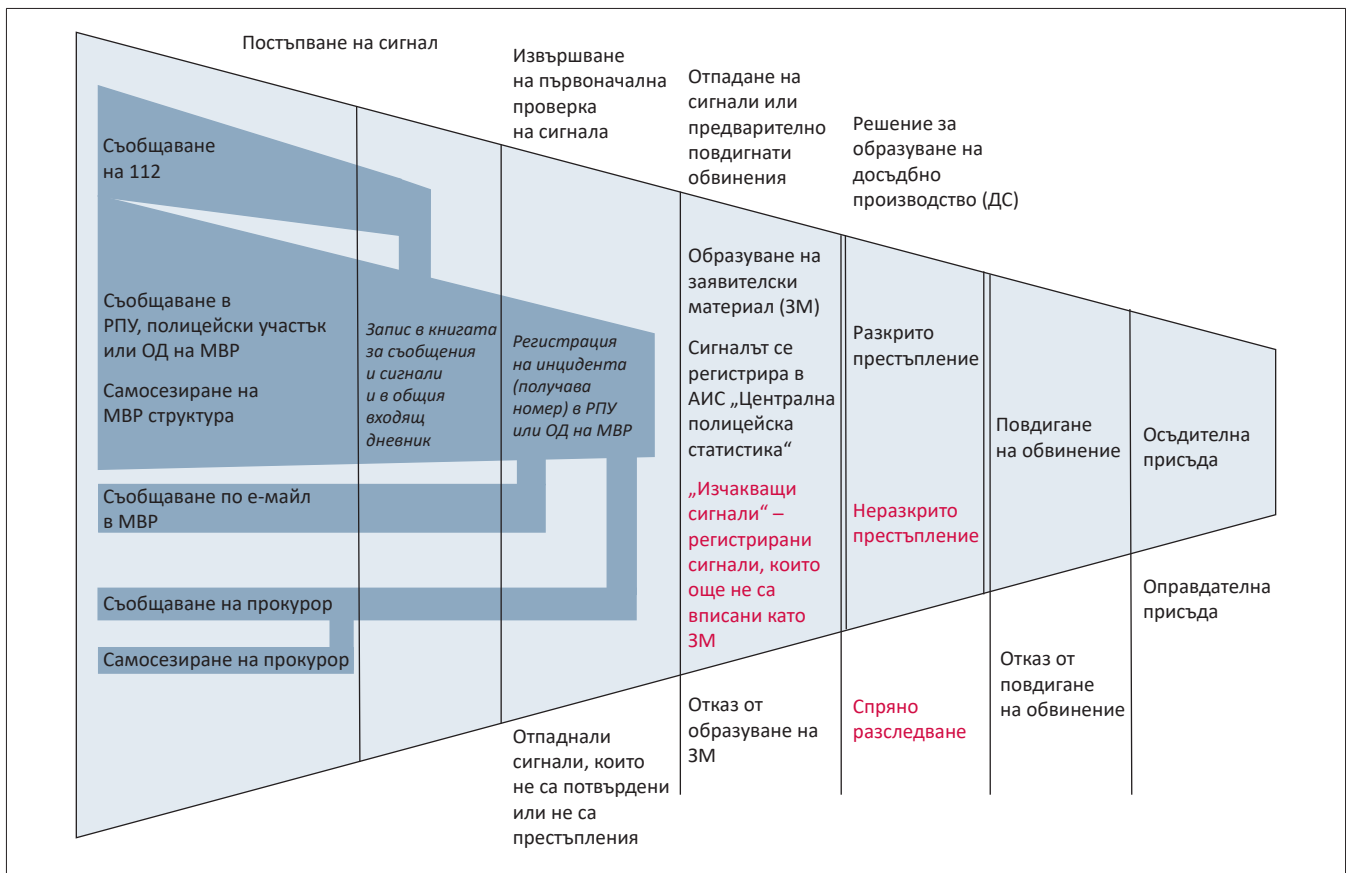
Допълнителен фактор е **липсата на проактивни действия от страна на МВР в посока поощряване и мотивиране на гражданите да съобщават за престъпления**. Добър пример за необходимостта и ползата от такъв тип мерки е съвместната кампания на неправителствени организации и МВР за поощряване на жертвите на домашно насилие да съобщават за такива инциденти на единния национален номер 112.

**Национална система 112 остава най-разпознаваемата точка за контакт** на гражданите с полицията, в случай че станат жертви или свидетели на престъпление. Според НИП над 95% от населението в страната би използвало телефон 112 при спешен случай, като 24% са се обаждали, за да повикат полиция през последните пет години.

Данните от НИП също така показват, че през 2019 г. подаването на сигнал за престъпление на **телефон 112 е най-често използваният начин за осъществяване на контакт с полицията** от страна на жертвите на престъпления. Въпреки това, все още значителен брой граждани предпочитат да заявят престъпление лично, на място в съответното районно управление на полицията (РУП), или да се обърнат към своя районен полицай. Една от основните причини

<sup>13</sup> Досъдебното производство може да бъде възобновено в случай на постъпване на нови факти и доказателства по случая (например установен свидетел, съвпадение на ДНК следа с конкретно лице и др.), при условие че не е изтекла предвидената в закона давност.

Фигура 5. Стъпки при регистрация на престъпленията от правоохранителните органи



Източник: Център за изследване на демокрацията.

за това е убеждението, че така ще им обърнат повече внимание (60% от всички съобщили на място), като други 14% от съобщилите на място смятат, че за такъв инцидент не е уместно да се обаждат на телефон 112.

## Регистрация на престъпленията и „полицейски филтри“

Наред с несъобщаването на престъпления от гражданите, не по-малко влияние оказва нерегистрирането на подадени сигнали за престъпления, или т.нар. „полицейско филтриране“. Според НИП, общият брой престъпления през 2019 г. е съпоставим с този през 2014 г., но **полицията е регистрирала над два пъти по-малко престъпления** през 2019 г. в сравнение с 2014 г. – най-ниският процент регистрирани престъпления (от всички заявени) след 2012 г. Това разминаване частично се дължи на по-ниското заявяване на престъпления, но не малка част от него се дължи именно на т.нар. „полицейски

филтри“.<sup>14</sup> 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 желаното повишаване на нивата на регистрацията.

**Политически и управленски натиск за отчитане на по-ниска престъпност** е най-често дискутираната причина в България. Политическите промени в страната 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 критерий за оценка на ефективността на полицията е броят разкрити престъпления спрямо броя регистрирани. В резултат възниква специфична полицейска „организационна култура“, която се стреми да намали тежките престъпления, квалифицирайки ги като по-леки, и общия брой на регистрациите, с цел да ограничи

<sup>14</sup> Точното съотношение между тежестта на двата фактора е трудно да се изчисли поради методологически ограничения.

евентуални кариерни последици за служителите на ръководни постове в РУП и областните дирекции на МВР (ОДМВР). Обикновено ръководството следва стратегията регистрираните нива на престъпността и разкриваемостта да не се отличават съществено от тези на другите полицейски структури.

Прегледът на действащата в страната нормативна уредба показва, че основните звена, ангажирани в процеса по регистриране на престъпленията, са оперативните дежурни части към ОДМВР и РУП. Дирекция „Национална система 112“ и нейните шест районни центъра в страната имат спомагателна роля. Самият процес на регистрация включва няколко стъпки, като **практиките на полицейско филтриране се наблюдават най-вече на етапите на приемане на сигнала**, подаден от гражданите, и първоначалното му документиране.

Изготвеният функционален анализ на процеса на регистрация на заявените престъпления<sup>15</sup> идентифицира **два основни проблема** пред преодоляването на този негативен феномен:

- **Недостатъчна информираност** на гражданите относно правата и задълженията на пострадалите от престъпления при съобщаване на криминален инцидент, което възпрепятства активния контрол от страна на гражданите.
- **Липса на електронизация** при отделни етапи от регистрацията на престъпления от полицията, което затруднява надеждното проследяване на процеса и последващия контрол и позволява „полицейско филтриране“.

Въпреки наличието на нормативна рамка и ясно определени правомощия и задължения на звената и служителите на МВР, гражданите като цяло не са запознати с тях. Това позволява някои полицейски звена редовно да прилагат подход по обезкуражаване на гражданите при подаване на сигнал за престъпление, който не само подхранва недоверието към полицията, но и възпрепятства активния граждански контрол върху спазване на иначе ясно разписаните процедури. Необходимо е по-добро разпознаване на такива практики от страна на МВР и прилагането на мерки за повишаване на информираността на гражданите относно техните права и задължения с оглед надлежното регистриране на сигнали за криминални инциденти.

Не по-малко усилия и ресурси за преодоляване изисква вторият идентифициран проблем, свързан с **липса на електронизация на отделни етапи от процеса на регистрация**. Докато всички сигнали, подадени на националния телефон 112, автоматично се регистрират в електронен регистър, подаването на сигнал от граждани на място в полицията се завежда на хартия в общ входящ дневник. Дежурният оперативен полицейски служител вписва по същия начин и сигналите, пренасочени от националната система 112.

Съгласно действащата вътрешна инструкция на МВР, при получен сигнал, първо се извършва проверка за наличие на данни за извършено престъпление. Това обикновено включва изпращане на патрул от охранителна полиция за оглед на място. Когато подаденият сигнал е за реален инцидент с данни за престъпление, съгласно инструкцията, дежурният служител следва да го заведе с нарочен регистрационен номер и съответно да се изготви официална преписка по него.

Именно на този етап се наблюдава втората най-честа форма на филтриране, свързана с **неполучаването на регистрационен номер на сигнала** в общия входящ дневник. Въпреки че според интервютата с полицейски служители към настоящия момент случаите на заведени сигнали във входящия дневник, които не получават регистрационен номер, са редки, някои регионални структури забавят вписването на регистрационен номер в дневника при част от 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 допълнителни ресурси.

Сходна е практиката, която се наблюдава при някои РУП в 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 (ЗМ), и съответно не се въвежда в Автоматизираната информационна система „Централна полицейска статистика“ и Единната информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП). Вместо това се въвежда в автоматизираната система за деловодна дейност на МВР. Все пак, при определени хипотези, разписани във Вътрешните правила за организацията в МВР за работа по заявителски материали за престъпления от общ характер, като

<sup>15</sup> Събев, М., Безлов, Т., и Георгиев, Г., *Регистрация на престъпленията в България*, София: Център за изследване на демокрацията, 2021.

например анонимните съобщения или сигнали от гражданскоправен или административен характер, също се извършва проверка с цел установяване на данни за извършено престъпление. При наличие на такова, преписката се пререгистрира в дневника за заявителски материал и се отразява в ЕИСПП.

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 (ЗМ). Подходът се използва, тъй като веднъж регистриран ЗМ се прекратява задължително с официална санкция. Така според необходимостта може да се понижи или повиши броят на регистрираните престъпления.

## Какво следва?

В контекста на ниското доверие в полицията особено внимание следва да се отдели на **взаимно подсилващите се негативните тенденции**, свързани с нарастващото несъобщаване на престъпления от страна на гражданите и полицейското филтриране.

По отношение на ниското ниво на заявяване на престъпления от страна на гражданите анализът очерта няколко **основни препоръки** за преодоляването на проблема:

- **Активна кампания** от страна на МВР за поощряване на гражданите да съобщават за престъпления, включително да използват по-активно телефон 112.
- **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 полицейски структури по места чрез въвеждане на практики като месечна обратна

връзка от страна на ръководствата в публичното пространство.

- Изготвяне и приемане от МВР на **план за действие** с конкретни мерки за намаляване на нивото на незаявиени и нерегистрирани престъпления, който да включва периодични виктимизационни проучвания сред населението за оценка на напредъка.

Ниското доверие в полицията неминуемо е свързано и с т.нар. „полицейско филтриране“. В резултат от установените от анализа слабости, свързани с прозрачността, ефикасността и надеждността на процеса по регистрация на престъпления от полицията, могат да бъдат предложени следните **мерки**:

- **Допълване на нормативната уредба**, регулираща получаването на сигнали за престъпления на единния европейски номер 112 (ЗН-ССПЕЕН)<sup>16</sup>, за да се предостави възможност за автоматизирана електронна обратна връзка с пострадалите от престъпления относно техните права и приложимите процедури за решаване на случая.
- **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 чрез целенасочена кампания.
- Изменение на нормативната уредба с цел всяко съобщаване от гражданите на инцидент с данни за престъпление да се осъществява чрез Единния европейски номер 112.
- Изграждане на **обща електронна платформа (регистър)**, която да генерира автоматичен регистрационен номер на всеки сигнал за престъпление, постъпил на телефон 112 или съобщен на място в РУП (или на районен полицай), и да го препраща по електронен път чрез таблети до дежурните служители в съответните звена (дежурен полицай в РУП) и дежурните патрули за проверка.

<sup>16</sup> 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 2019 г.