

## Програма сигурност

През 2015 г. дейността на програма „Сигурност“ беше фокусирана върху следните области:

- **Оценка на заплахите от организираната и конвенционалната престъпност.**

През 2015 г. програма „Сигурност“ публикува доклад **„Финансиране на организираната престъпност“**, който анализира източниците, механизмите и подходите за финансирането на организираната престъпност. Анализът позволява по-добро и по-ефективно разследване на организираната престъпност и прането на пари. Започна работа и в две нови сфери – противодействие на изнудването и рекет в ЕС и изследването на връзката между корупцията и трафика на жени. Резултатите от традиционното Национално изследване на престъпността (НИП), заедно със съответните препоръки, бяха обсъдени с Министерството на външните работи и представени пред обществеността.

- **Противодействие на радикализацията и терористичните заплахи.**

Програма „Сигурност“, заедно със Социологическата и с Правната програма на Центъра, изготви доклад, изследващ степента на проявление на международните процеси на радикализация в България, включително тенденциите и рисковете, произлизащи от ислямистката, крайно дясната и крайно лявата радикализация, както и от футболното хулиганство. Предложени бяха конкретни политики за адекватен институционален отговор на този феномен.

- **Завладяване на държавата и медиите.**

Изследван бе феномена „завладяване на държавата“, състоянието на медийния сектор, както и рисковете от липсата на медиен плурализъм и прозрачност на собствеността на медиите.

- **Иновативни инструменти за оценка на антикорупционни политики.**

Създаден бе иновативен инструмент за оценка на антикорупционните мерки в публични институции, който беше приложен в няколко държавни институции и общини (например Гранична полиция, Пътна полиция, Министерството на отбраната и Община Бургас). Инструментът позволява да се оцени ефективността на антикорупционните политики и мерки на институционално ниво.

## I. Оценка на заплахите от организираната и конвенционалната престъпност

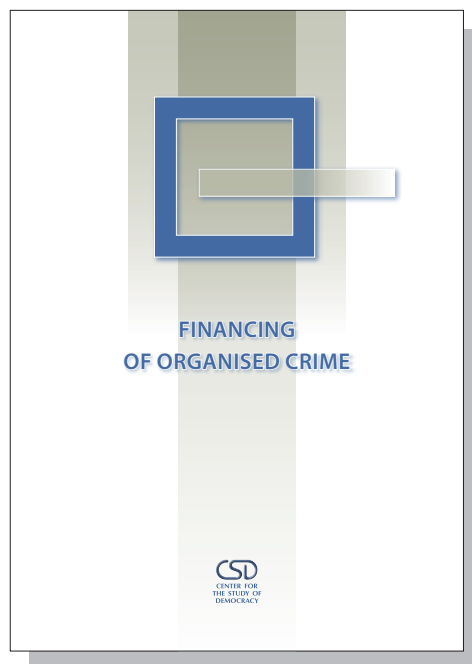
Финансирането на организираната престъпност е характерно за всички криминални пазари, но поради несъвършенства в наказателно-процесуалния процес в повечето страни – членки на ЕС, то рядко попада в полезрението на компетентните институции. Традиционно оперативно-разузнавателната им дейност е насочена главно към разкриването на членовете на криминалните групи и установяването на характера на незаконната им дейност.

При изследването на финансовите транзакции основният фокус пада предимно върху прането на пари и получените приходи, а не върху свързаните с престъпните деяния инвестиции. Информацията относно финансовите аспекти на организираната престъпност се счита за нерелевантна, като не се полагат целенасочени усилия за събиране и анализ на подобни данни.

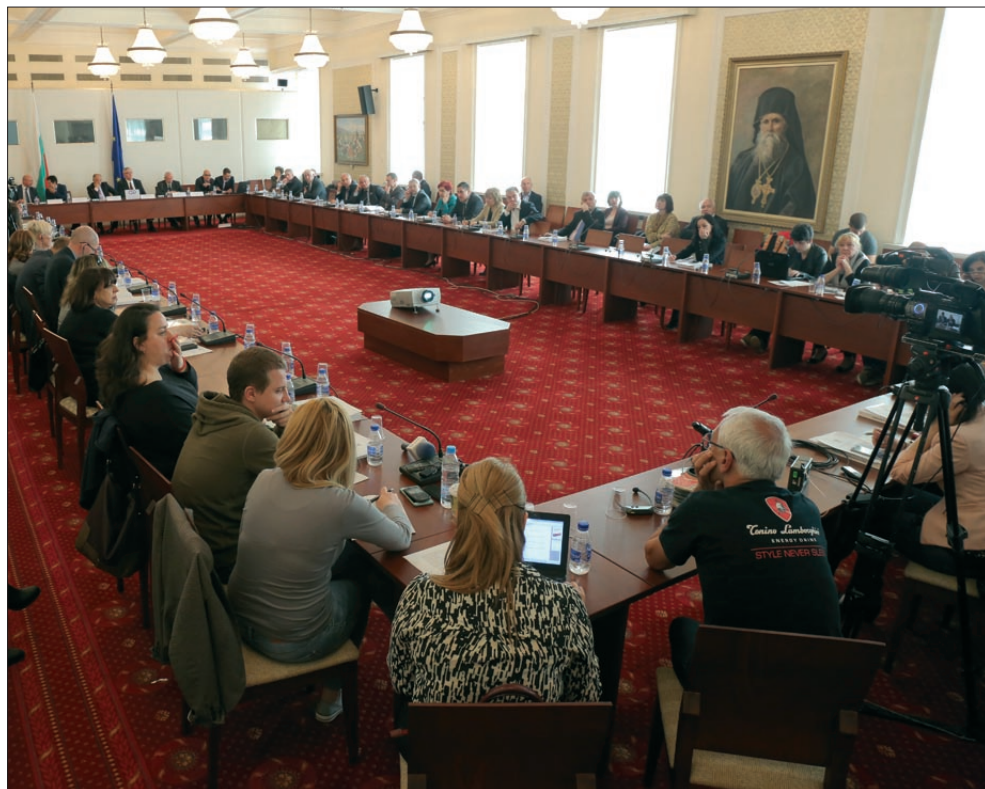
Наличната информация за финансовите аспекти на дейностите на организираните престъпни групи е фрагментирана и непълна, поради подценяването им при изготвяне на оценки на риска и на анализи на организираната престъпност, както и поради липсата на познания и опит голяма част от полицейските служители, които работят на местно ниво.

Опит да се запълни тази празнина беше публикацията **„Финансиране на организираната престъпност“**, резултат от съвместните усилия на Центъра за изследване на демокрацията и университетите в Тренто и в Тийсайд в сътрудничество с Националната полиция на Латвия, българската държавна агенция „Национална

сигурност“ и Френския национален институт за съвременни изследвания в областта на вътрешния ред и правосъдието. Целта на доклада беше да се изследват **източниците, механизмите и подходите на финансирането на организираната престъпност, уреждането на плащанията, достъпът до финансиране в критични моменти, разходите на бизнеса и управлението на приходите**. Изхождайки от резултатите на анализа, се предлагат нови възможни подходи за по-ефективни разследвания на организираната престъпност и прането на пари. Анализирани са три области на дейност на организираната престъпност: нелегален пазар на незаконна стока (кокаин), нелегален пазар на легална стока (тютюневи изделия) и измами с ДДС.



Изследването обхваща финансирането и аспектите, свързани с финансиране на организираната престъпност в 27 държави – членки на ЕС. Взети са



*Участници в кръглата маса „Институционални мерки за борба с финансирането на организираната престъпност“*

под внимание и форми на финансиране в страни извън ЕС в контекста на трансграничния достъп на мрежите на организираната престъпност. Чрез детайлни казуси са проучени специфични пазари в 10 страни – членки на ЕС.

Докладът беше представен на 12 май 2015 г. на кръгла маса и дискусия на тема: **„Институционални мерки за борба с финансирането на организираната престъпност“**. Кръглата маса беше открита от г-н Атанас Атанасов, председател на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред на Народното събрание и от д-р Огнян Шентов, председател на УС на Центъра за изследване на демокрацията. В своите встъпителни думи

г-н Атанасов отбеляза, че един от най-ефективните методи за противодействие на организираната престъпност е спирането на финансовите потоци, които я подкрепят. Той наблегна на важноста на заключенията и препоръките, направени от Центъра за изследване на демокрацията, и изрази надежда, че те ще послужат за основа на законодателни инициативи за изготвянето на адекватни механизми за борба с финансирането на организираната престъпност. Заключениеята и препоръките в доклада са резултат от продължаващото сътрудничество между неправителствения сектор и правоохранителните институции в България – подход, който е продуктивен и трябва да продължи развитието си.

Д-р Огнян Шентов разясни, че независимо от решенията на Съвета по правосъдие и вътрешни работи да криминализира финансирането на организираната престъпност, практически резултати от това за съжаление все още липсват както в Европейския съюз, така и в България. Резултатите от изследването показват един интересен **паралел между легалните и нелегалните пазари** – на нелегалните пазари се използват същите финансови инструменти, които се използват и на легалните пазари. Затова и противодействието трябва да се води с използването на същите инструменти, което поставя въпроса за капацитета на съответните правоохранителни институции, както и да се използват максимално възможностите на публично-частното партньорство за формулиране и прилагане на институционални мерки за противодействие.

Дебатите се фокусираха върху актуалното състояние и резултатите от непослователната през годините практика за ограничаване влиянието на основните криминални пазари в България, преди всичко контрабандата на цигари, търговията с наркотици и измамите с ДДС.

Д-р Атанас Русев, научен сътрудник в Центъра за изследване на демокрацията, представи основните изводи и направените препоръки за възможните мерки за противодействие на финансирането на организираната престъпност, а г-н Тихомир Безлов, главен експерт в програмата „Сигурност“ на Центъра разгледа няколко практически казуса, като се спря подробно на пазара на цигари в страната. Той коментира и казус за измама с ДДС, практикуван на пазара на захар. Г-н Стоян Темелакиев, заместник-директор на Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“, направи анализ на влиянието на кри-

зата върху различните криминални пазари – измамите по електронен път, пазарът на секс услуги и трафикът на хероин. В дебата взеха участие и д-р Филип Гунев, зам.-министър на вътрешните работи, генерал Ваньо Танов, директор на Агенция „Митници“, госпожа Галя Димитрова, зам.-изпълнителен директор в НАП и г-н Васил Панов, директор на дирекция „Контрол“ в НАП.

През годината Центъра за изследване на демокрацията започна работа по две нови изследвания – **„Противодействие на изнудването и рекета в ЕС“** и **Изследване на връзките между корупцията и трафика на жени**.

Целта на първото изследване е да оцени рисковете и слабостите в определени отрасли и общности, податливи на изнудване и рекет. Проучването се фокусира върху три специфични области – туризъм, селско стопанство и имигрантски общности в Европа. Специфичните цели на изследването включват методология за оценка на слабите места и на рисковете от изнудване; анализ на рисковете и слабите места за изнудване на бизнес компании от трите специфични области, както и участието на държавни служители в изнудване и рекет; проучване на правната рамка и съществуващите практики за справяне/съпротива на изнудването и рекета и създаване на индекси на рисковете и слабите места за изнудване и рекет в туристическата индустрия, селското стопанство и имигрантските общности.

**Изследването на връзките между корупцията и трафика на жени** се фокусира върху връзките между трафика на жени, проституцията и корупцията. Предишни проучвания са установили, че корупцията може

да присъства във всички етапи на процеса на трафика (набиране на жертви, транспортирането им към конкретно място, издаване на различни документи, сексуална експлоатация, реализация на приходите). Изследването се фокусира върху влиянието на корупцията върху уязвимите групи, с ударение върху трафика на жени в четири страни – България, Хърватия, Италия и Косово.

През годината Програма „Сигурност“ публикува и **Изследване на ефективността на мерките в наказателното право, използвани в борбата с организираната престъпност**. Организираната престъпност заплашва сигурността на европейските граждани и в борбата с нея са необходими координирани действия. В резултат на това, ЕС работи активно за по-тясното сътрудничество между държавите членки, за приемането на обща правна рамка и по-ефективни съдебна и разследваща практика.

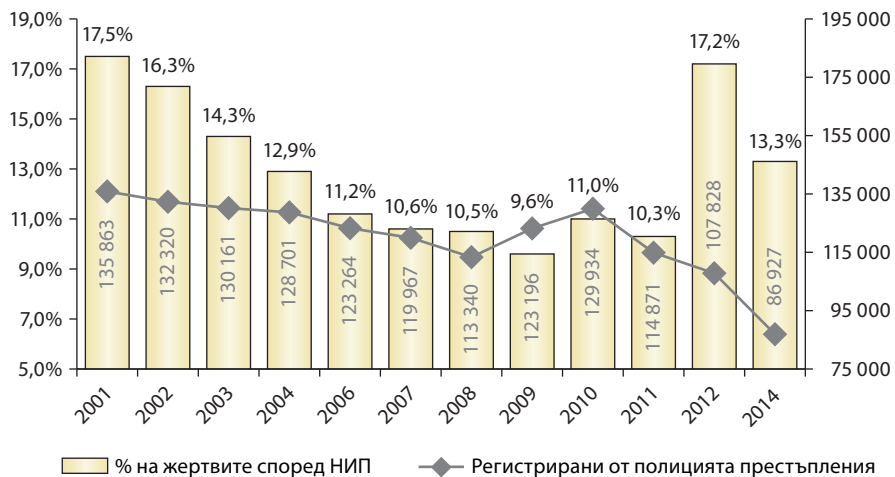


Изследването на прилагането на мерките в наказателното право срещу организираната престъпност оценява ефективността на правните норми, предвидени в Рамковото решение 2008/841/ПВР относно борбата с организираната престъпност. Проучени са транспонирането на Рамковото решение в 28-те държави – членки на ЕС и съответното практическо законодателство в тях. Центърът за изследване на демокрацията разработи анализа на правните и практически разузавателни средства, разглеждайки осем конкретни способа за разследване.

**Националното изследване на престъпността (НИП)** е инструмент, въведен от Центъра за изследване на демокрацията в обществената практика в България през 2002 г., който дава възможност за задълбочен анализ на тенденциите и размера на престъпността. Националното изследване на престъпността включва осем различни вида престъпления, отнасящи се към групата на престъпления против собствеността (кражби на коли, кражби на велосипеди, взломни кражби, опити за взломни кражби, грабежи, кражби на лично имущество, нападения/заплахи). В индекса на НИП не са включени престъпленията против личността, общоопасните престъпления и др. (престъпления против правата на гражданите, престъпления против брака, семейството и др.). Осемте включени престъпления са най-разпространените, които като правило съставляват между 65 % и 70 % от общия брой на извършените престъпления и към които обществото е особено чувствително.

През 2014 г. се наблюдава спад на дела на жертвите на престъпления на 13,3 % спрямо рекордните 17,2 % за 2012 г. Въпреки този спад, нивото на престъпността остава високо и е съпоставимо с регистрираното в пе-

### Равнище на престъпността: НИП и статистика на МВР (2001 – 2014 г.)



Източник:



Публична дискусия „Динамика на конвенционалната престъпност в България 2014 – 2015“, София

риода 2004 – 2006 г. В същото време, за 2014 г. полицейската статистика регистрира най-ниския брой престъпления от 1990 г. насам. Съпоставянето на криминалната статистика с броя на жертвите, регистрирани от НИП, показва че спадът на броя на извършените престъпления не е толкова голям, колкото показват данните на МВР. Така се очертава тенденция на разминаване между реално извършените и официално регистрираните престъпления. Тази разлика се обяснява с наличието на т. нар. „полицейски филтри“, или практиката да не се регистрират някои престъпления, както и с „латентната престъпност“, при която гражданите по различни причини, не докладват за престъпления, на които са били жертва. Резултатите от НИП сочат, че средно едно от три докладвани престъпления попада в официалната статистика.

Тези чувствителни за българското общество въпроси бяха обсъдени на 30 юли 2015 г. по време на публична дискусия „Динамика на конвенционалната престъпност в България 2014 – 2015 г.“, организирана от Центъра за изследване на демокрацията, с участието на г-жа Румяна Бъчварова, заместник министър-председател и министър на вътрешните работи, представители на професионалното ръководство на МВР и експерти.

## II. Противодействие на радикализацията и терористичните заплахи

Темата за институционалния отговор на терористичните заплахи стана особено актуална през последните няколко години. Обстановката в тази област еволюира изключително бързо:



*Г-н Жил де Керхов, координатор на ЕС за борба с тероризма, и д-р Огнян Шентов, председател на УС на Центъра за изследване на демокрацията, София*



*Участници в кръгла маса „Противодействие на радикализацията и терористичните заплахи в Европа“, София*

разрастването на Ислямска държава и деструктивните измерения на ислямистката или крайнодясната радикализация дават своето все по-видимо отражение в Европа и представляват едно от най-сериозните предизвикателства пред европейските страни.

По този повод на 8 януари 2015 г. Центърът за изследване на демокрацията организира кръгла маса на тема „Противодействие на радикализацията и терористичните заплахи в Европа“, с участието на г-н Жил де Керхов, координатор на ЕС за борба с тероризма.

Д-р Огнян Шентов, председател на УС на Центъра за изследване на демокрацията, откри дискусиата като подчерта, че скорошните атентати във Франция са потвърдили, че към теро-

ристичните заплахи в Европа, включително и явлението радикализация, може да се подхожда успешно само чрез съвместните усилия на правителствата, международните институции и гражданския сектор.

Г-н де Керхов отбеляза обезпокоителния характер на терористичния атентат във Франция. Той очерта най-актуалните международни и регионални тенденции в областта на съвременния тероризъм и изрази своята загриженост по отношение на нарастващата заплаха от страна на ИДИЛ. Той подчерта, че към момента това е най-мощната терористична организация, което се дължи и на увеличаващия се брой чуждестранни бойци-терористи, присъединяващи се към редиците ѝ. Г-н Де Керхов направи обзор на мерките, предприети на ниво ЕС, като



изтъкна важността на темата за чуждестранните бойци-терористи, намерила отражение в Резолюция 2178 на Съвета за сигурност на ООН. Очертани бяха четирите основни стълба от политики и мерки, необходими на ЕС в борбата с радикализацията: превенция, засичане на подозрителни пътувания, наказателно преследване на чуждестранни бойци-терористи, както и сътрудничество с трети страни.

Посочено бе, че превенцията е един от най-важните стълбове, но в същото време има забавяне в изпълнението на мерките в тази област поради сложността и чувствителния характер на потенциалните подходи за разбиране и реагиране на факторите, пораждащи радикализация. Неотложна е необходимостта националните правоприменяващи органи да се научат да разпознават първите признаци на радикализация, като в този процес гражданското общество и местните общности трябва да бъдат ангажирани в максимална степен. В този контекст, отношенията между специализираните разузнавателни агенции и местните социални служби са от първостепенно значение; по-тясното сътрудничество между тях може да се отбележи като съществен успех.

В дискусиата взеха участие д-р Филип Гунев, заместник-министър на вътрешните работи, г-н Аню Ангелов, съветник по отбраната на министър-председателя на Република България и д-р Емил Ценков, старши научен сътрудник в програма „Сигурност“ на Центъра за изследване на демокрацията, които се обединиха около идеите за необходимостта от повишаване на капацитета на специалните органи, за засилване на обмена на информация и за нов подход в сътрудничеството с местните религиозни общности.

В заключение, г-н де Керхов подчерта значението на европейските инстру-

менти за обмен на информация като Европол и Шенгенската информационна система и на прилагането на цялостен подход за противодействие на тероризма, който включва съгласувани мерки за предотвратяване, разкриване и наказателно преследване на терористични действия, както и участието в тяхното планиране и подпомагане. Целенасочените опити на ЕС да се справи с проблема с чуждестранните бойци трябва да бъдат подсилени чрез сътрудничество с уязвими страни от Близкия Изток и Африка, включително държавите, които захранват редиците на терористите, страните, през които минават техните маршрути и страните, спонсорирани терористични организации.



Програма „Сигурност“, съвместно със Социологическата и Правната програма, разработи изследване на тема: **„Радикализацията в България – заплахи и тенденции“**, анализирайки до каква степен международните про-

цеси на радикализация намират проявление в страната. Докладът предлага систематизиран преглед на основните рискове пред обществото ни, както и на основните актьори и идеи, характерните действия и рисковите групи, свързани с радикализацията. Формулирани са препоръки за подобряване на институционалния отговор на радикализацията чрез мониторинг и превантивни мерки, както и за повишаване на междуинституционално сътрудничество и ангажираността на обществото.

Основните изводи от изследването, както и настоящите предизвикателства пред разпознаването и противодействието на рисковете от радикализация, бяха дискутирани на 8 декември 2015 г. на кръгла маса на тема **„Радикализация в Югоизточна и Централна Европа: мониторинг и отговор на ключови тенденции и рискове“**. В дискусиата участваха представители на партньорски организации от Чехия и Гърция, представители на Министерството на външните работи, Държавната агенция за национална сигурност и дипломати. Сред основните участници бяха д-р Линдзи Клътербек, независим експерт по контртероризъм от Великобритания и г-жа Инес фон Бер, старши анализатор от РАНД Европа. Дватама споделиха опита си в анализирането на рискови фактори, довели до радикализация във Великобритания и ефективността на контртерористичните действия в страни – членки от ЕС. Една от основните теми на дискусиата беше необходимостта от работещи методи за идентифициране, наблюдение и оценка на специфичните рискове от радикализация, както и използването на подходящи индикатори за тяхното разпознаване. Изискват се допълнителни проучвания на първопричините и факторите за радикализация, както и при какви



*Кръгла маса „Радикализация в Югоизточна и Централна Европа: мониторинг и отговор на ключови тенденции и рискове“, София*

условия тя може да доведе до насилие и тероризъм. Г-жа Росица Джекова, координатор на програма „Сигурност“, представи работата на Центъра за изследване на демокрацията по разработването на практически инструмент за наблюдение на нивата на радикализация, предназначен за служителите на първа линия.

През юни 2015 г. представители на Центъра за изследване на демокрацията направиха четиридневна работна визита в Париж, организирана от водещи френски институции за **превенция и противодействие на радикализацията и тероризма**. Това позволи на експертите от Центъра за изследване на демокрацията, както и на представители на МВР и ДАНС,



*Работна среща с Координационния отдел за борба с тероризма (Франция), София*

да се запознаят с френския подход в борбата с радикализацията и терористичните заплахи, включително и по проблеми, свързани с чуждестранните бойци, както и с юридически, правоохранителни и разузнавателни мерки за дерадикализация, предприети от 2014 г. насам. Проведени бяха експертни срещи с представители на френските институции като Междудомовения комитет за превенция на престъпността, Националния институт за изследване на сигурността и правосъдието, Координационния отдел за борба с тероризма, Централната служба за териториално разузнаване, Националния отдел за борба с хулиганството, Централния офис за борба с престъпления, свързани с информационни и комуникационни технологии и Офиса за разузнаване в затворите. През декември 2015 г. програма „Сигурност“ организира работна среща между представители

на българските правоохранителни и разузнавателни органи и колегите им от френския Координационен отдел за борба с тероризма. Срещата даде възможност на експертите от двете страни да обсъдят съществуващите предизвикателства и да дискутират подходите за превенция на радикализацията и за по-ефективното противодействие на транзита на чуждестранни бойци.

Г-жа Росица Джекова, координатор на програма „Сигурност“, участва в междудомовствена работна група към Министерството на вътрешните работи за изготвяне на първоначален вариант на *Стратегията за противопоставяне на радикализацията и тероризма 2015 – 2020* и *План за действие* за нейното прилагане. Г-жа Джекова предложи конкретни мерки за превенция на радикализацията чрез развитието на методология за идентификация,

наблюдение и оценка на рисковете, както и чрез установяването на ефективни механизми за междуинституционално сътрудничество и ангажиране на гражданското общество и общностите на местно ниво.

### III. „Завладяване на държавата“ и медиите

Завладяването на държавата е процес, при който определени личности, групи или мощни частни фирми „завладяват“ държавния законодателен, изпълнителен и съдебен апарат, за да създават закони, политики и държавни регулации в своя полза. Завладяването на държавата може да се отнася и до случаи, при които държавни служители манипулират институционалните рамки, политики и закони в услуга на определени интереси (корпоративни, политически или криминални).

Завладяването на медиите се отнася до ситуация, при която те – ключов коректив и балансър за справедливото функциониране на една демокрация – нямат независима и автономна позиция в обществото, а са контролирани или директно от правителството, или от определени интереси, свързани с политиката и частния бизнес в България.

Истинските собственици на медиите в България остават скрити, в резултат на което за обществото е все по-трудно да вземе информирано решение относно достоверността и обективността на медийните продукти.

През последното десетилетие медиите в България постепенно загубиха своята независимост; собствеността бе концентрирана в ръцете на няколко частни компании/личности, които все повече ги използват за търговия с влияние. Медийният плурализъм е все

по-рядко явление в масовите медии, а регулаторните органи не реагират и допускат влошаването на медийната свобода – факт, който отбелязват всички основни международни изследвания. Влошаване от своя страна се отразява негативно на борбата с корупцията и подкопава основни демократични процеси, като например провеждането на избори. Всичко това превръща медиите в инструмент за завладяване на държавата.

Прозрачността в медийната собственост и медийния плурализъм са директно свързани с фундаментални конституционни принципи, права и свободи, като независимостта и свободата на медиите, свободата на изразяване, плурализма на мнения и гражданското право на информираност. Последователното прилагане на тези демократични принципи е необходимо, за да се предотврати порочната практика на използване на медиите като инструмент за завладяване на държавата.

Правният режим за установяването на медийна собственост е детайлно описан в публикацията **„Медийна собственост в България: състояние и предизвикателства“**, издадена през март 2015 г.

Публикацията дискутира достъпната информация за електронните медии, която невинно позволява да се установи кой е реалният им собственик. Въпреки наличието на регистър за собствеността на печатните медии, ниската ефективност на налагането на санкции и широката административна свобода на действие, позволяват нарушения на изискването за предоставяне на информация, които остават ненаказани. В ограниченията за собственост на медии от офшорни компании има изключения, които дават възможност за заобикаляне на закона.

**ЦЕНТЪР ЗА  
ИЗСЛЕДВАНЕ НА  
ДЕМОКРАЦИЯТА**

**СОБСТВЕНОСТТА ВЪРХУ МЕДИТЕ В БЪЛГАРИЯ:  
СЪСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМИ**

Policy Brief No. 49, март 2015 г.

Прозрачността на собствеността върху медиите и медийният плурализъм са непосредствено свързани с основни конституционни принципи: права и свободи като независимост и свободата на средствата за масова информация, свободата на словото, плурализма на мнения и правото на гражданите на информация. Последователното прилагане на тези демократични принципи е необходимо и за предотвратяване на порочната практика на използване на медиите като средство за завладяване на държавата.

**Правен режим за разкриване на собствеността върху медиите**

В различни закони има отделни разпоредби, създадени със собствеността, но липсва както обща правна рамка, така и унефициран подзаконен електронните и печатните медии. Тези разпоредби в големата си част не се отнасят до медиите, разпространяващи информации по друг начин, като информационни агенции, интернет медии и др.

В допълнение у нас и в чужбина съществуват различни мнения относно необходимото третиране на печатните и електронните медии в процеса на законната регулация на електронните медии. Конституционният съд в България в свое решение № 7 от 2004 г. се е произнесъл в полза на необходимостта от регулация за държавно- и телерадиокомуникационни оператори и притежатели на печатните медии.

**ОСНОВНИ ИЗВОДИ**

- Независимо от публичността и достъпността на информацията за електронните медии, чрез нея невинаги могат да се установят действителните им собственици.
- Въпреки наличието на редица за собствеността на печатните издания, създателите при налагането на санкциите и широкото поле за административно усмотрение позволяват нарушението на изискването за подаване на информация да остане безнаказано.
- В организацията за собственост на медии от офорни компании има изключения, които дават възможност за заблудливи на закони.
- По отношение на всички видове медии липсват специални тестове за медийен плурализъм при оценяването на концентрациите в сектора и определянето на злоупотреба с господстващо пазарно положение.
- Съществуващите механизми за саморегулация не са достатъчно ефективни по отношение на установяването и противодействието на нарушенията на етичните правила в медиите.

Със съдействието на: **Media Program**

диен плурализъм при оценяването на концентрациите в сектора и определяне на злоупотребата с господстващо пазарно положение. Съществуващите механизми за саморегулация не са достатъчно ефективни, за да установят и противодействат на нарушения на правилата за медийна етика.

На 11 март 2015 г. Центърът за изследване на демокрацията организира конференция на тема „*Медиите като инструмент за завладяване на държавата*“.

Д-р Огнян Шентов, председател на УС на Центъра за изследване на демокрацията, отбеляза, че медиите влияят на формирането на политиките в страната и скритите зависимости в тази сфера представляват сериозен вид политическа корупция. Различни сектори в различните страни до различна степен са завладени от частни и олигархични интереси и това създава големи

По отношение на всички видове медии липсват специални тестове за ме-



Участници в конференцията „*Медиите като инструмент за завладяване на държавата*“, София



*Конференцията „Медиите като инструмент за завладяване на държавата“, от ляво на дясно: Г-жа Марси Рийз, посланик на САЩ в България, д-р Огнян Шентов, Председател на УС на Центъра за изследване на демокрацията и проф. Нели Огнянова, Софийски Университет, София*

рискове за националната сигурност. Завладяването на държавата, особено в сектора за сигурност, има много директно значение и за състоянието на нашите отношения с партньорите ни както в НАТО, така и в ЕС.

Г-н Кристиан Шпаар, директор на Медийната програма за Югоизточна Европа на Фондация „Конрад Аденауер“, изрази мнение, че ситуацията със свободата на медиите в България се е влошила. В резултат, мотивацията да се предлага качествена журналистика е сериозно засегната и вместо средство за информация, медиите се използват като инструмент за преследване на политически цели.

Посланикът на Съединените американски щати, г-жа Марси Рийс подчерта важността на свободните медии за функционирането на демокраци-

ята. „В една демократична система медиите имат критичната роля да информират гражданите, да бъдат поле за, а понякога и да провокират, открит дебат относно публичните политики. Трябва да признаем, че в България има проблем, защото често не се знае чия собственост е определена медия и съответно хората не могат да имат добра представа доколко информацията, която получават, е обективна или не“.

В дебатите взеха участие д-р Мария Йорданова, директор на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията, проф. д.п.н. Нели Огнянова от Софийския университет „Св. Климент Охридски“, г-н Георги Лозанов, председател на Съвета за електронни медии, д-р Алина Добрева от Центъра за медиен плурализъм и медийна свобода във Флоренция и др. Всички участници се обединиха око-



Участници в семинара „Регионалните медии в България: граници на оцеляването“

ло идеята, че липсата на прозрачност сред медиите е системен проблем, който е свързан и с други сектори на обществения живот и че в България съществуват сериозни и разнообразни рискове в това отношение.

Друг сериозен проблем на сектора у нас е отсъствието на нормално функциониращи **регионални медии**, което е кризисен процес с изключително вредни последици. Липсата на независими медии в големите градове на страната е недъг, който вреди не само на публичните институции, но тежко се отразява на икономическа активност на районите. Същевременно регионалните медии обикновено остават встрани от дискусиите за състоянието на медийната среда в България. Публикацията „**Регионални медии в България: граници на оцеляването**“ представя резултатите

**ЦЕНТЪР ЗА ИСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА**

**РЕГИОНАЛНИТЕ МЕДИИ В БЪЛГАРИЯ:  
ГРАНИЦИ НА ОЦЕЛЯВАНЕТО**

Policy Brief No. 57, септември 2015 г.

**Отсъствието на нормално функциониращи медии по региони е кризисен процес с изключително развратителни последици.** Липсата на независими медии в големите градове на страната е недъг, който вреди не само на публичните институции, но тежко се отразява на икономическата активност на районите. Същевременно регионалните медии обикновено остават встрани от дискусиите за състоянието на медийната среда в България.

**Методология**

През 2015 г. Центърът за изследване на демокрацията направи проучване на 179 медии с интернет платформи от всички областни центрове на страната (с изключение на София-град и София-област). Подборът изключваше медии със стопански характер, корпоративни платформи, тесно тематично специализирани медии в областта на образованието, спорта, модата, и медии с чисто развлекателен характер. Основната част от вълочените издания произвеждат ежедневно текстове с цел информиране на обществеността за събития и процеси в различните сфери на живот. Всекидневната периодичност се смята за естествена практика в създаването на текстове и медийна активност. От едно издание бе направена извадка от десет публикации, разположена на четири мас-

**ОСНОВНИ ИЗВОДИ**

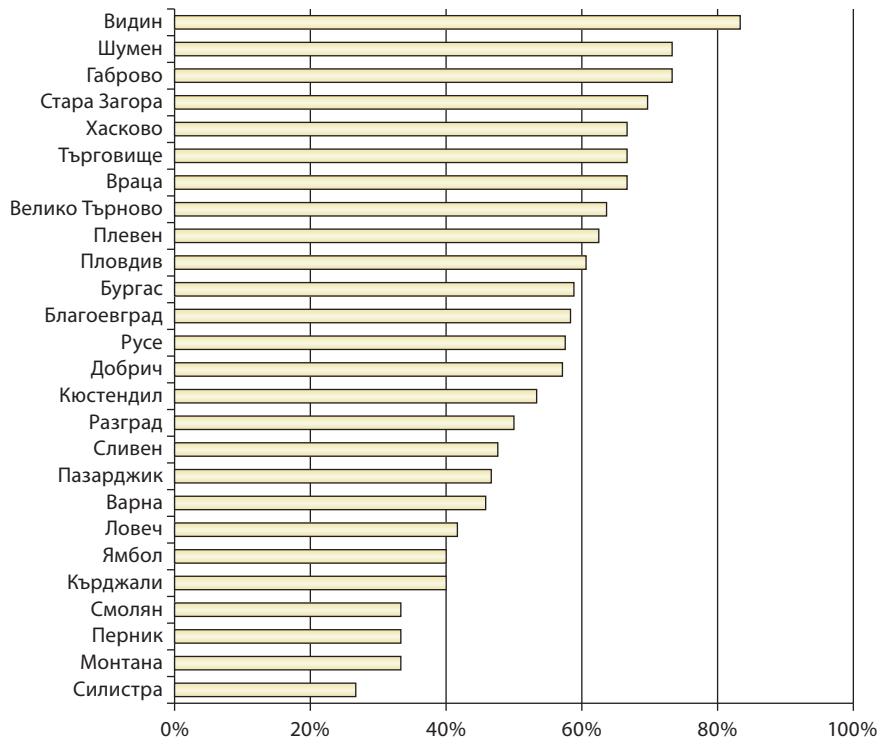
- **Неравномерно е присъствието в регионите на обществените и частните национални медии.** В пет области (Добрич, Монтана, Перник, Силистра и Ямбол) няма нито едно представителство на национална мащаб, което имава региони от равнопоставен участък в информационния обмен. Необходимо е целеновременно финансиране на обществените медии за оприветяване на всички региони.
- **Значителна част от регионалните медии не публикуват информация за собствеността, за което има за предпазвателно рекламни услуги.** Публикуването на тези данни трябва да стане практика, а в бъдеще да се създаде онлайн репозиторий на медиите, който разпространяват публична информация.
- **Да се регламентира задължителното публикуване на основата за рекламни и информационни услуги и вълочителите им обозначаване като публични публикации.**
- **С цел по-добро информироване пред потребителите и осигуряване на условия за диалог с тях медиите да публикуват данни за вълочителите си с официалните си сайтове.**
- **Брошуването и специализираните неправителствени организации на медиите да осъществяват мониторинг на качеството и да подкрепят медиите и журналистите за професионални и разследващи публикации с класации и ежегодни награди.**

Със съдействието на

**OPEN SOCIETY FOUNDATIONS**

**Konrad Adenauer Stiftung**  
Media Program

### Индекс на прозрачност (% медии с обявен собственик, правила за реклама и екип)



Източник: Проучване на Центъра за изследване на демокрацията.

от проучване на 179 медии с интернет платформи от всички областни центрове в страната. Анализирани са механизмите, които деформират упражняването на журналистическата професия и не позволяват на медиите да информират обективно, задълбочено и компетентно.

Основните изводи, направени в анализа, показват неравномерно присъствие на обществени и частни медии в регионите, липса на прозрачност по отношение на собствеността, нерегламентирани условия за реклама и ин-

формационни услуги. Всичко това поставя въпроси за същинските спонсори и финансирането на регионалните медийни издания.

Резултатите от проучването бяха представени и дискутирани на семинар на тема: **„Регионалните медии в България: граници на оцеляването“**, проведен на 6 октомври 2015 г.

Д-р Любомир Кутин представи методологията на изследването. Състоянието на регионалната медийна среда е оценено по следните шест показателя:



плътност на медийното съдържание; прозрачност; плурализъм и дебат; зачитане на авторското право; политическа независимост; икономическа независимост.

Основният извод е, че регионалните медии са в силна политическа и рекламодателска зависимост. По отношение на съдържанието преобладават регионалните теми, но те са твърде банализирани и по правило безкритични. Чисто информационните текстове имат превес над аналитичните. Оказва се, че интернет изданията са най-честите нарушители на авторските права като все по-рядко се упоменават имената на външните автори. Всичко това сериозно вреди на качеството на медийното съдържание.

Участие в дебата взеха г-н Тихомир Безлов, главен експерт в програма „Сигурност“ на Центъра за изследване на демокрацията, г-н Спас Спасов, журналист във в-к Морски дневник, г-н Мехти Меликов, изпълнителен директор на Фондация „Национален съвет за журналистическа етика“, доц. Георги Калагларски, представител на Съвет на българските журналисти, г-н Димитър Габров, експерт в СЕМ и г-жа Мария Черешева, председател на Асоциацията на европейските журналисти, които подчертаха сериозността на проблема и посочиха редица мерки за подобряване на състоянието на регионалните медии, като създаване на мрежи от разследващи и аналитични журналисти, възприемане на нов модел на финансиране, развитие на НПО журналистиката и др.

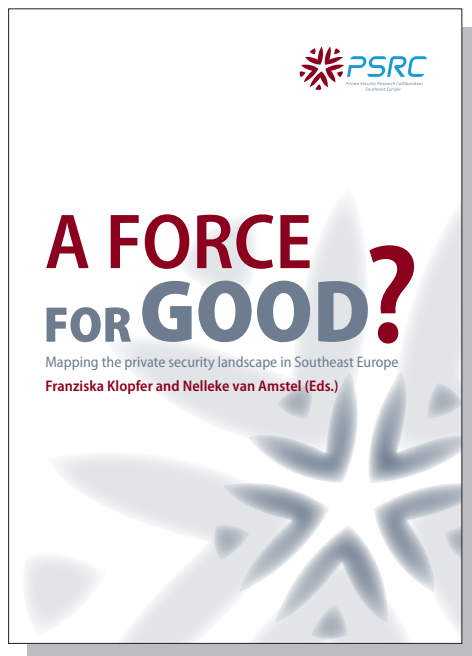
### **Реформа в сектор „Сигурност“: частните охранителни фирми**

В световен мащаб гарантирането на сигурността като услуга отдавна вече не е отговорност само на публичния сектор. Повишено внимание обаче е

налице главно към регулацията на дейността на международните компании за сигурност, опериращи в конфликтни точки, докато фокусът върху **развитието на частната охранителна индустрия** остава сравнително поограничен. Както всеки друг аспект от сектор „Сигурност“, демократичният контрол върху частните охранителни фирми е жизненоважен и необходим за избягването на негативните последици за сигурността на държавата и нейните граждани.

В национален мащаб размерът, ролята и влиянието на частния сектор в сферата на сигурността могат да бъде директно обвързани с ключови управленски въпроси – „Имат ли държавните власти ясна визия и представа за частните актьори на трудовия пазар в сигурността?“, „Какво е ежедневното влияние на частните охранителни лица и фирми върху общността – успяват ли да осигурят повече сигурност на всички или тя се полага единствено на платежоспособните клиенти?“, „Съществува ли ясна разделителна линия между ролята и отговорностите на публичните и частните участници в сферата на сигурността?“. Реалностите на тази индустрия в по-широката рамка на държавната и човешка сигурност са разгледани в изследването *„A Force for Good?: Частният охранителен сектор в Югоизточна Европа“*, изготвено в партньорство с организации от Швейцария, Сърбия, Албания и Косово.

Изследването разглежда важни, но недостатъчно проучени въпроси, свързани с частния охранителен сектор: 1) „Каква роля е отредена от държавата на частните фирми в сферата на сигурността?“ и 2) „Каква е най-ефективната рамка за доставянето на качествени услуги и изпълнението на ясно дефинирани стандарти от частния охранителен сектор?“. Процесът на приватизация на охранителния



сектор, както и мащабите и състоянието на въпросната индустрия в изслед-

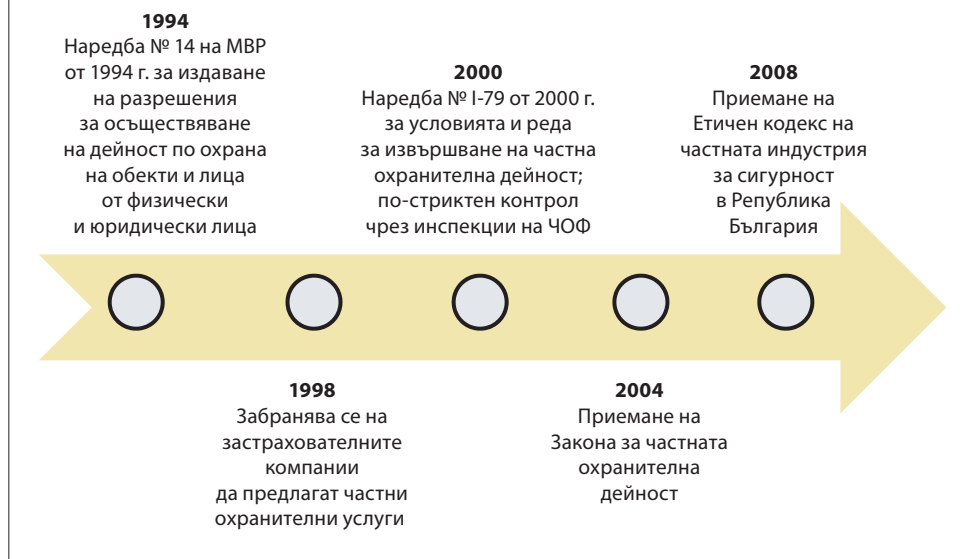
ваните страни също са сред темите на публикацията, което допълва вече съществуващите знания с фокус върху Западна Европа и Съединените щати. Описани са появата на първите частни охранителни компании, ролята на техните клиенти и съответното законодателство в развитието на съвременните услуги в сектора, както и компаниите, които са успели да оцелеят до днес на пазара и факторите, довели до това.

В частта от изследването с фокус върху България са разгледани правните, социалните, икономическите и политическите фактори и предизвикателства в частния охранителен сектор. Анализирани са правната рамка и процесите в сектора от 1990 до днес, както и проблемите, които продължават да са характерни и след приемането на България в Европейския съюз – високите нива на корупция, наличието на сив сектор и слабият контрол върху прилагането на правилата. Решението на



Участници в панелната дискусия на петия Белградски форум за сигурността

## Времева графика на ключови законови стадии в развитието на частния сектор в България



тези проблеми изисква по-ефективна координация между регулаторните органи и осигуряването на адекватни ресурси за контрол.

Предизвикателствата и възможностите, свързани с приватизацията на сектор „Сигурност“ в държавите в преход бе темата на панелна дискусия в **петия Белградски форум за сигурността**, проведен в периода 30 септември – 2 октомври 2015 г., с участието на представители на Женевския център за демократичен контрол на въоръжените сили, Центъра за изследване на демокрацията – София, Белградския център за политики на сигурност (BCSP), Института за демокрация и медиация в Албания (IDM) и Косовския център за изследване на сигурността (KCSS).

По време на форума г-жа Росица Джекова, координатор на програмата „Си-

гурност“ на Центъра за изследване на демокрацията, представи основните изводи от изследването „*A Force for Good?: Частният охранителен сектор в Югоизточна Европа*“.

#### IV. Иновативни инструменти за наблюдение на антикорупционни политики

През 2015 г. Центърът за изследване на демокрацията завърши работата по *Системата за мониторинг на антикорупционни политики (СМАК)*. Инструментът представлява набор от практически стъпки и методи за наблюдение на прилагането на антикорупционни мери и политики на институционално ниво, както и на динамиката на разпространението на корупцията.

На 3 февруари 2015 г. Центърът за изследване на демокрацията, заедно с



*Участници в кръглата маса „Антикорупционни мерки в правоохранителните институции“, София*

Министерството на вътрешните работи, организира кръгла маса за обсъждане на инструментите за оценка и мониторинг на антикорупционните мерки в Министерството.

Д-р Александър Стоянов, директор по научната дейност на Центъра за изследване на демокрацията, представи методологията за мониторинг на антикорупционните политики и мерки, който беше приложен в Дирекция „Пътна полиция“ и в Главна дирекция „Гранична полиция“.

Инструментът оценява размера на корупционните рискове в рамките на съответната институция и чрез инвентаризация на антикорупционните мерки определя как и до каква степен са приложени анти-корупционните политики.

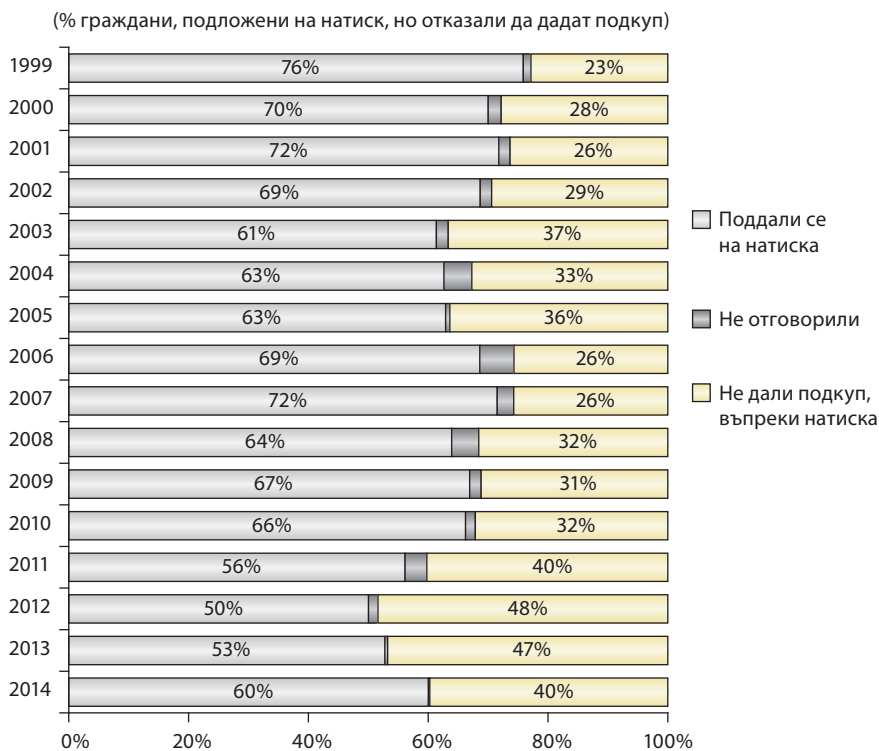
Участниците в дискусиата коментираха масовата, ежедневна корупция в МВР, подценената роля на превенцията, липсата на достатъчно капацитет

за прилагане на иновативни методи за превенция и борба с корупцията и ролята на външната независима оценка на дейностите не само в системата на МВР, а по принцип в цялата държавна администрация.

В хода на експертна среща, проведена на 31 март 2015 г., бяха представени финалната версия и резултатите от пилотното приложение на СМАК.

Д-р Александър Стоянов, директор по научната дейност на Центъра представи методологията на инструмента. СМАК се основава на презумпцията, че корупцията се случва при взаимодействието между граждани/бизнеса и държавните институции. СМАК отчита риска както от по-често срещани форми на корупция като злоупотреба с влияние, така и от по-сложни корупционни отношения, като клиентелизъм. Инструментът се прилага в две фази: събиране на данни и оценка. При първата фаза с помощта на експерти от организацията се иденти-

## Корупционен натиск



Източник: СМАК.

фицират нейните основни дейности и антикорупционните политики. При втория етап установените корупционни зони се вземат предвид в оценката на антикорупционните политики.

В последвалите дебати се включиха д-р Елена Хута от Института по управление в Базел, д-р Тодор Галев, старши анализатор в Икономическата програма на Центъра за изследване на демокрацията, г-н Лоренцо Сегато, съосновател и директор на Изследователския център за сигурност и престъпност в Падова, г-н Роберто Ванучи от Универ-

ситета в Пиза и г-н Сорин Йонита от Експертния форум в Румъния.

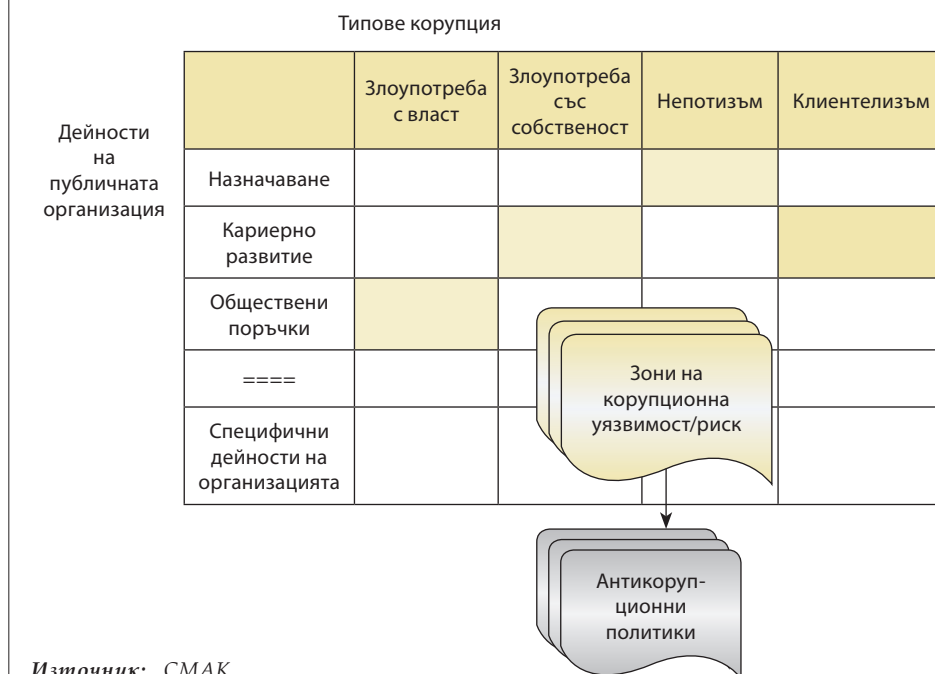
Резултатите от пилотното изследване на СМАК инструмента в българската Главна дирекция „Гранична полиция“ бяха обсъдени на кръгла маса в Центъра за изследване на демокрацията на 2 юни 2015 г.

Д-р Александър Стоянов, директор по научната дейност на Центъра, поясни, че основната цел на СМАК е да разкрие както дефицитите в наличния набор от антикорупционни мер-



Участници в експертната среща „Теория и приложение на СМАК“, София

### Зони на корупционна уязвимост в публичните институции





ки, така и в прилагането им. СМАК оценява следните четири аспекта на ефективността на антикорупционните политики на институционално равнище: тяхната адекватност, приложимост и в крайна сметка – въздействието върху корупционните интереси и корупционния натиск. При прилагането на инструмента като индикатор се използва равнището на корупционен натиск както на национално равнище, така и на ниво публична организация. Резултатите от последното национално изследване показват, че през 2015 г. около 18 % от населението е участвало в корупционни действия, а около 27 % са били обект на корупционен натиск. Нивата на корупционна дейност през годините показват големи вариации и липса на трайна тенденция към намаляване на корупционния натиск. По отношение резултатите относно ефективността на антикорупционните мерки преобладаващата част от съществуващите политики се прила-

гат само формално и е необходим по-систематизиран контрол върху прилагането на съответните мерки.

В заключение, г-жа Румяна Бъчварова, заместник министър-председател и министър на вътрешните работи, която участваше в кръглата маса, подчерта, че СМАК може да бъде изключително полезен на държавните институции, тъй като позволява съсредоточаване върху детайлите и отделните антикорупционни мерки, както и формулиране на нови политики. Корупционните практики винаги изпреварват антикорупционните мерки и заради това най-важното в борбата с корупцията е да се следва динамиката на средата, в която се развива. Важно е инструменти като СМАК да бъдат прилагани систематично, тъй като при този тип изследвания тенденцията е по-важна от абсолютната стойност.

Философията на инструмента СМАК е синтезирана в публикацията „Пре-

## Средна стойност на корупционния натиск по дейности



Източник: СМАК.

## фокусиране върху антикорупцията: нов инструмент за оценка на политики”.

Антикорупционните политики се разработват и прилагат основно на национално ниво, като малко внимание се отделя на реалното изпълнение и ефективност на равнище публична организация. Този общ подход пречи на тези политики да постигнат всеобхватността, характерна за други области на публичното управление.

Пренасочване на усилията към равнището на публичната организация ще подобри качеството на антикорупционните политики и ще спомогне за по-точното наблюдение на тяхното изпълнение и ефективност. Системата за мониторинг на антико-

**CSD**  
CENTER FOR THE STUDY OF DEMOCRACY

**REFOCUSING ANTICORRUPTION: A NEW POLICY EVALUATION TOOL**  
Policy Brief No. 52, June 2015

**The general nature of anticorruption policies**

Although corruption has been a major international preoccupation for several decades now, anticorruption policies are yet to emerge from their infancy. Numerous initiatives<sup>1</sup> evaluating these policies have found many deficiencies, but they have rarely faulted them for being too general. Corruption measurement and the design of counteraction measures, however, remain at the general societal level, with few attempts to differentiate between target groups or types of public services. These policies lack the level of sophistication that has been achieved in other fields of public governance. Anticorruption lags behind in a number of aspects:

- The relationship between policy making and research is loose, if it exists at all. Anticorruption remains among the few areas where detailed examinations of social processes rarely produce policy relevant findings. As a result, measures are designed with little understanding of the loci of corruption, the circumstances that give rise to it or the motivation of the involved actors.

<sup>1</sup> See further CSD's report [Measuring Anticorruption Enforcement Instruments](#).

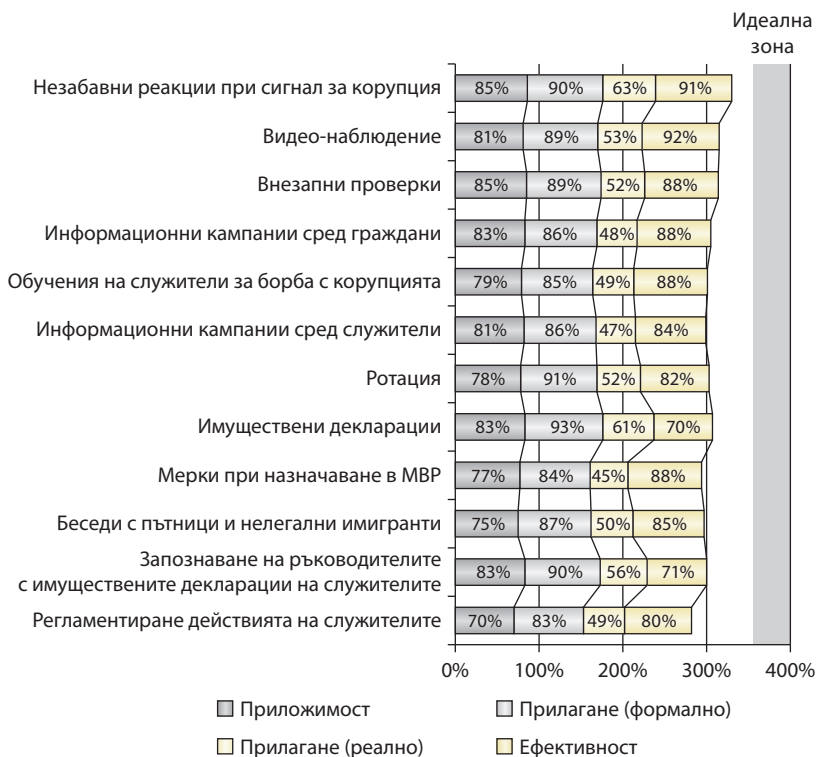
**KEY POINTS**

- Anticorruption policies have been designed and implemented exclusively at the national level with little consideration of their actual enforcement and effect in individual public organisations.
- Such a general approach has prevented these policies from achieving the level of sophistication achieved by interventions in other fields of public governance.
- Methods for evaluating the impact of anticorruption policies have remained rudimentary, mostly confined to statutory reviews.
- A refocusing of the anticorruption effort at the level of public organisation would enhance the quality of design of policies and would allow more precise monitoring of their implementation and effect.
- [Monitoring Anticorruption Policy Implementation \(MACPI\)](#) is a tool recently developed by the CSD and University of Trento experts – will facilitate such refocusing by allowing evaluators and policy makers to review the anticorruption architecture of individual public sector organisations. It could also help the use of benchmarking and policy templates at the public institution level.

НИИТЕ СЪЩО Е ОБЩАТА ЦЕЛОВАНА ПРОГРАМА НА СЪВЪСТАВНОСТТА



## Оценка на антикорупционните политики



Източник: СМАК.

рупционните политики (СМАК) – инструмент, разработен от Центъра за изследване на демокрацията и Университета в Тренто, улеснява това пре-насочване, като позволява на организациите, които формулират политики да оценят антикорупционните мерки на равнище институция. Инструментът може да бъде използван и при провеждане на сравнителни анализи на институционално равнище.

В хода на експертна среща, проведена в Центъра за изследване на демокрацията, проф. Умберто Триуци от Уни-

верситета Сапиенца в Рим, г-н Жан-Арнолд Виноа от института Нотр-Юроп Жак Делор, г-н Ааре Касемец от Естонската академия за изследване на сигурността и г-н Ерик Серновиц, заместник-генерален секретар на Централноевропейската инициатива, оцениха високо възможностите на инструмента и направиха препоръки с оглед подобряване на възможностите му за прилагане и в други области, например в специфичния енергиен пазар, както и да се търсят начини да се популяризира и прилага и в страни-кандидатки за членство в ЕС.

На 12 юни 2015 г. СМАК бе представен и в Брюксел пред аудитория от експерти от институциите на ЕС, представители на дипломатически мисии и академичната общност. Присъстващите бяха запознати със същността на инструмента и с резултатите от пилотното му прилагане в България и Италия.

„Иновативни изследвания винаги са необходими в подкрепа на работата на Европейската комисия в разработването на научно обосновани антикорупционни политики“, изтъкна г-жа Анабела Гаго, ръководител на отдела за организирана престъпност в Генералната дирекция „Миграция и вътрешни работи“ на ЕК. Г-жа Гаго подчерта, че *Докладът на ЕС за борбата с корупцията от 2014 г.* показва, че в повечето държави – членки на ЕС има законодателство за борба с корупцията, но прилагането му не е достатъчно ефективно. В тази връзка тя отбеляза необходимостта от разработване на приложим на практика инструмент за мониторинг, който да може да бъде адаптиран към отделните страни и институции.

Д-р Александър Стоянов, директор по научната дейност в Центъра за изследване на демокрацията подчерта, че основното предимство на СМАК е, че позволява на разработващите и оценяващите политиките да добият представа за ключови фактори, определящи ефективността на антикорупционните усилия, а именно процесите и процедурите на ниво конкретна публична институция. Той отбеляза и, че **смяната на фокуса от национално към институционално ниво** ще спомогне за борбата с корупцията и в общоевропейски план.

Значимостта на антикорупционните политики на институционално ниво е отбелязана и в *Доклада на ЕС за бор-*



*Г-жа Анабел Гаго, ръководител на отдела за организирана престъпност в Генералната дирекция „Миграция и вътрешни работи“ на Европейската комисия, на представянето на СМАК, Брюксел*

*бата с корупцията*, според който тя може да бъде намалена чрез превантивни системи и практики, включващи доставчиците и получателите на публични услуги.

Пред участниците беше представен и докладът **„Мониторинг на антикорупцията в Европа. Свързване на оценката на политики с измерването на корупцията“**.

Корупцията и мерките, необходими за противодействието ѝ са обект на значително политическо и изследователско внимание до степен, която предполага, че всички аспекти на явлението са проучени. Въпреки това, корупцията се оказва изключително устойчива и винаги намираща нови форми за разпространение. Поради това, за да са ефективни антикорупционните усилия, е необходимо непрекъснато да



Участници във форума „Наблюдение на антикорупционните политики“, Брюксел



се работи за създаване на новаторски методи за анализ и превенция.

В отговор на тази необходимост, Докладът прави опит за **свърже оцен-**

**ката на антикорупционните мерки и измерването на самата корупция.** Системата за мониторинг на антикорупционните мерки (СМАК) е разработена с разбирането, че иновациите в антикорупцията са толкова важни, колкото иновациите в други обществени и икономически области. СМАК предоставя на антикорупционните специалисти точен инструмент за детайлно оценяване на прилаганите политики.

По време на дискусиата бяха обсъдени идеи за развиване и приложение на инструмента в допълнителни алтернативни среди и потенциала му за извършване на периодичен сравнителен анализ както в определена, така и в подобни организации в няколко страни. Обсъдени бяха и ползите от СМАК в контекста на други инициативи, подкрепяни от Европейската комисия, като например Инициатива за развитие и почтеност в Югоизточна Европа (SELDI), в рамките на която се полагат значителни антикорупционни усилия.

\* \* \*

През последните години опитът на Центъра за изследване на демокрацията в мониторинга и мерките за превенция и борба с корупцията доби значителна популярност сред чуждестранните му партньори. Особен интерес проявяват организации от Китай, където корупцията продължава да бъде един от най-сериозните проблеми.

В края на юни 2015 г. Центърът прие делегация от китайския Център за съвременни световни изследвания (CCCWS).

Д-р Огнян Шентов откри дискусията, като се спря на различни стратегически области от общ интерес и преди всичко на дейностите в областта на превенцията и борбата с корупцията. Беше подчертано, че корупцията е все още значителен обществен и поли-

тически проблем и в двете страни, а Системата за мониторинг на антикорупционните мерки (СМАК) бе представена като иновативен инструмент, разработен от Центъра за изследване на демокрацията, за оценка на ефективността на антикорупционните мерки в държавните институции. Д-р Шентов наблегна на високата оценка, дадена на инструмента както от българското правителство, така и от Европейската комисия.

Д-р Ху Хао, заместник-генерален директор на CCCWS, подчерта възможностите за бъдещо взаимодействие и сътрудничество в рамките на лансираната от президента на Китай инициатива за изграждане на нов „Път на коприната“. Той отбеляза, че предизвикателствата пред Китай по отношение на борбата с корупцията нарастват и в този смисъл представения инструмент СМАК би могъл да намери приложение и да подпомог-



*Среща между експерти на Центъра за изследване на демокрацията и китайския Център за съвременни световни изследвания (CCCWS), София*

не постигането на целите на антикорупционната кампания в страната. Д-р Хао запозна участниците в срещата с антикорупционната законодателна рамка на страната и практическите резултати от нейното прилагане.

С оглед на бъдещата съвместна работа, д-р Шентов и д-р Хао подписаха Меморандум за сътрудничество между двете организации.