

## 2.4. Антикоруptionта в полицията и органите на МВР

*Бойко Славчев*

### План

1. Органите на МВР и причините за корупцията в полицията
2. Антикоруptionни мерки в полицията
3. Антикоруptionни мерки в другите структурни звена на МВР
4. Място и роля на органите на МВР за противодействие на корупцията в обществото

### 1. Органите на МВР и причините за корупцията в полицията

Основните функции на Министерството на вътрешните работи на Република България са защита на националната сигурност и интересите на страната, противодействие на престъпността, защита на правата и свободите и опазване живота, здравето и имуществото на гражданите, осигуряване на пожарната и аварийна безопасност, охрана и защита на държавната граница, защита на икономическата и финансово-кредитната система, противодействие на корупцията и съдействие на други държавни органи при изпълнение на техните функции.

Основните структурни звена, чрез които МВР изпълнява функциите си, са националните и териториалните служби.

В закона за МВР са регламентирани шест национални служби, както следва:

- Национална служба “Полиция”
- Национална служба “Сигурност”
- Национална служба “Борба с организираната престъпност”
- Национална служба “Пожарна и аварийна безопасност”
- Национална служба “Гранична полиция”
- Национална служба “Жандармерия”

Националната служба “Полиция” е специализирана оперативно-издирвателна и охранителна служба на МВР. Тя осъществява своята дейност самостоятелно или съвместно с други държавни органи, организации и граждани. Нейни основни задачи са:

- организиране и осъществяване опазването на обществения ред;
- предотвратяване и разкриване на престъпления и други нарушения на обществения ред;
- защита на правата и свободите на гражданите и съдействие за упражняването им;
- опазване имуществото на гражданите, държавата, общините и организацияте;
- организиране и осъществяване охраната на учреждения и обекти;
- организиране и контрол относно безопасността на движението по пътищата, техническата изправност и регистрацията на моторните превозни средства;
- контрол за спазването на паспортния режим в страната;
- издирване на заподозрени, обвиняеми и подсъдими, укрили се от наказателно преследване, и съдени, които са се отклонили от изтъпяване на наказание, безследно изчезнали, както и други лица в предвидени от закона случаи;

- съдейства за вземане на необходимите мерки за спазване на законите и разпорежданията на държавните органи.

Националната служба “Полиция” изследва и анализира причините и условията за състоянието на престъпността, събира, обработва, използва и предоставя информация за състоянието на обществения ред, борбата с престъпността и за безопасността на движението по пътищата.

Дейността на Националната служба “Сигурност” е свързана с разкриване, противодействие, предотвратяване, пресичане на посегателства срещу националната сигурност, свързани с опасност за единството на нацията, териториалната цялост и суверенитета на страната /противоконституционна дейност, опасност за вътрешнополитическата сигурност и международната интеграция на страната, нарушаване функционирането на националната система за опазване на държавната тайна, международен тероризъм и екстремизъм и пр./ Наред с това тя осъществява и информационно-аналитична и прогностична дейност чрез събиране, обработване и съхранение на информация, която е от значение за националната сигурност и националните интереси на България. Службата изготвя и информации за нуждите на държавното управление, информации за висшите органи на държавната власт.

Националната служба “Борба с организираната престъпност” е специализирана полицейска оперативно-издирвателна служба на МВР за противодействие и неутрализиране на престъпна дейност на местни и транснационални организирани престъпни структури. Дейностите, извършвани от службата, са свързани с:

- противодействие на организираната престъпност в сферите на икономическата и финансово-кредитната система, терористични действия, контрабанда и незаконни сделки с оръжия, стратегически суровини, стоки с двойна употреба, моторни превозни средства, исторически и културни ценности;
- противодействие на незаконно въвеждане в страната и извеждане на лица в други държави;
- противодействие на незаконния трафик и производството на наркотични и психотропни вещества;
- превенция и противодействие на преправянето, изготвянето и прокарването в обръщение на неистински парични знаци и ценни книжа;
- противодействие на корупцията в държавната и местната администрация.

Националната служба “Пожарна и аварийна безопасност” е специализирана служба на МВР за осъществяване на държавен противопожарен контрол, пожарогасене и аварийно-спасителна дейност.

Националната служба “Гранична полиция” е специализирана охранителна и оперативно-издирвателна полицейска служба на МВР за охрана на държавната граница и контрол по спазването на граничния режим. Служба “Гранична полиция” осъществява функциите си в граничната зона, зоните на граничните контролно-пропускателни пунктове, международните летища и пристанища, вътрешните морски води, териториалното море, прилежащата зона, континенталния шelf, българската част на река Дунав, другите гранични реки и водоеми.

Националната служба “Жандармерия” е специализирана охранителна и оперативно-

издирвателна служба на МВР за охрана на стратегически и особено важни обекти, борба с терористични и диверсионни групи, охрана на обществения ред и борба с престъпността. В момента службата организира охраната на дипломатически представителства, охранява отделни обекти на националното стопанство, складови бази и други обекти на МВР, участва в заградителни мероприятия и конвоиране на специални товари.

Териториалната структурата на МВР е съобразена с административното деление на страната. Формирани са столична дирекция и 27 регионални дирекции на вътрешните работи на територията на съответните области. В тях са структурирани регионални звена “Сигурност”, “Полиция”, “Борба с организираната престъпност” и “Пожарна и аварийна безопасност”, които методически са подчинени на съответните национални служби.

Според големината на региона и броя на населението в него съществуват и различен брой районни полицейски управления, които са подчинени на регионалните дирекции на вътрешните работи.

Националната служба “Полиция” е най-многобройната структура в Министерството на вътрешните работи. Нейните функции имат пряко отношение и са най-тясно свързани с гражданите. Наличието на корупция тук се приема от обществото по особено чувствителен начин, защото създава у хората усещане за липса на защита от страна на държавата и провокира чувство за безнаказаност у закононарушителите. Това е причината корупцията в тази сфера на дейност на МВР да бъде разглеждана с по-голямо внимание в сравнение с останалите органи на министерството.

Причините и условията за наличието и степента на корупцията в полицията трябва да се търсят в основите на организацията и развитието на полицейската система у нас.

Както останалите органи на МВР полицията е част от изпълнителната власт. Тя е една от основните институции във всяко общество. Нейното състояние като функционираща система в голяма степен е показателно за степента на общественото развитие във всяка конкретна държава.

Тоталитарната система обуславяше изграждането на полицейска организация (у нас наречена Народна милиция), която е несъвместима с изискванията на едно демократично общество. След началото на демократичните промени в началото на 90-те години пред полицията беше поставена задача от репресивна структура да се превърне в система за обслужване на обществото. Ролята ѝ на силов гарант трябваше да се трансформира в гарант на личните права и свободи на гражданите.

През първите години на прехода полицията само отчасти се справи с това предизвикателство. Тя запази обществения ред, оставайки политически неутрална, и това беше нейното най-голямо достойние. В противодействието на криминалната престъпност обаче полицията регистрира много неуспехи. Особено критичен беше периодът 1993-1996 г., когато властта демонстрираше безсилие, а силовите групировки на практика изпълняваха полицейски функции и раздаваха правосъдие.

Една от основните причини за това беше отношението на управляващите към полицията. То бе същото, каквото беше на комунистическата партия в миналото към милицията. Всяка управляваща партия, независимо от политическия си цвят, се отнасяше към полицията като към средство, което ефикасно може да се употреби за нейните собствени политически или други цели. Тези процеси несъмнено бяха една от първопричините за развитие на корупцията в полицейската система.

През изминалите години на демократични промени всеки нов ръководител от вътрешното министерство встъпваше в длъжност с думите, че под негово ръководство предстоят реформи в полицията. Обикновено тези реформи се изразяваха в три насоки:

- промени в нормативната база (нови закони, правилници и пр.);
- структурни промени;
- кадрови промени на ръководния състав.

Безспорно промените в нормативната база бяха наложителни. Тяхната цел е да адаптират дейността на полицията към променените обществени отношения и към предприетия път за зачитане на демократичните ценности в обществото. Усъвършенствването на нормативните актове е важно условие за ефективната и обществено-полезна дейност на полицията.

Казаното по-горе в пълна степен важи и за извършваните промени в полицейските структури. От теорията на управлението е известно, че една система може да действа успешно, само ако има изградена адекватна на функциите и задачите си структура .

През целият период съществуваше неудачен подбор на ръководни кадри, който се основаваше на лична или групова лоялност, но не и на професионализъм. В резултат голяма част от опитните професионалисти напуснаха работата в полицията и потърсиха реализация на знанията и уменията си на друго поприще. Немалка част от тях станаха помощници, но също и жертви на престъпните синдикати.

Реформата в полицията може да бъде успешна при условие, че се осъществява разумно и в обществен интерес. Ръководителите от вътрешното министерство в последните години постигнаха успехи, но допуснаха и много грешки. Нерядко в критични ситуации, изпадайки в управленска немощ, министри и други ръководни служители използваха горепосочените три лоста /нормативни, структурни и кадрови промени/, за да имитират реформи и спешни мерки в борбата с престъпността. Това е опасно, защото по този начин се допускат неоправдани от практиката и теорията законодателни промени, необосновано се изменят структури, на отговорни ръководни длъжности се издигат неквалифицирани и немотивирани хора.

Съществена отличителна черта на демократично функциониращите полицейски организации е **прозрачността** в техните действия. Съществуването на реална прозрачност е сериозна пречка за развитието на корупцията. Прозрачността в дейността на нашата полиция през изминалите години на преход не беше основен приоритет. Липсваше и продължава да липсва широк обществен контрол върху дейността на полицейските служители, не е налице диалог между общество и полиция. Нещо повече – полицейската система не е подготвена за такъв контрол и диалог.

Трябва да се отбележи, че прозрачността често се проявяваше в популистки изявления на отговорни полицейски функционери по въпроси от кухнята на вътрешното министерство. На практика това е най-лесният път за изтичане на служебна информация, която може да се ползва от престъпниците или по недопустим начин да злепоставя невинни хора, включително и жертвите на престъпленията.

Положението с **кадрите** в днешната българска полиция е фактор, който има пряко отношение към корупцията. Тук трябва да се знае, че полицейските служители нямат статут на несменяемост и служебното им положение в голяма степен зависи от преките им началници.

Редица примери сочат, че в системата се допускат хора, които не притежават необходимите качества. Законът за МВР и Правилника за прилагането му създават на пръв поглед стройна организация за приемане на работа в полицията. На практика обаче тази система допуска в нея да попаднат немотивирани за полицейска дейност хора. Високата безработица и липсата на алтернативи за реализация в обществото принуди работата в полицията да потърсят кандидати, чийто най-сериозен мотив е да си осигурят постоянна работа и заплащане. Това е изключително опасно за полицейската система, защото специфичният труд тук може ефективно да бъде осъществяван само от хора с развито чувство за отговорност и силна мотивация.

С този проблем не можа да се справи и Институтът по психология на МВР, на който е възложено да осъществява психологическо изследване на всеки кандидат за работа. Съществуват ред примери като силното текучество в районните полицейски управления /РПУ/ и липсата на желание и интерес за работа у много полицаи – проблем, констатиран в ежедневната практика от голям брой граждани. Да не говорим за случаите на драстични нарушения и дори престъпления, които са допуснати от полицейски служители.

Този проблем се знае и се коментира отдавна в ръководните кръгове на МВР. Вземаните мерки досега обаче не са довели до неговото решаване. Това са предимно административни мерки за затягане на дисциплината или организиране на кампанийни акции и мероприятия за активизиране на работата. Техните резултати най-често са временни и вместо да решат проблема, довеждат само до прикриване на кадровите слабости. Това пряко води до корупция и периодично повтарящи се тежки нарушения и престъпления от служители на реда.

В България кандидатът за полицаи първо бива назначаван, а след това обучаван и подлаган на изпити за проведеното обучение. Първият недостатък на тази система е, че не мотивира вече назначения полицаи към обучение. Вторият е, че резултатите от изпитите са без значение, защото работата и заплатата му са вече осигурени. Третият и най-важният е, че всички слабости в мотивацията и в характера на назначения са вече за сметка на полицейската система. Защото законът гарантира и защитава съществуващите вече трудови правоотношения. На практика само тежко нарушение или престъпление може да извади от полицията неподходящо попадналия там човек.

Промяната на това положение не търпи отлагане. Няма нищо по-логично подобно на Германия, Дания и други европейски страни нашите кандидат-полицаи да получават окончателно назначение с изтичане на тригодишен период от постъпването им в полицията. Този период може да бъде използван за обучение, полагане на изпити и практически стаж с ограничени полицейски правомощия. Естествено това време ще се счита за положен трудов стаж и ще се заплаща непълна заплата.

Изключително тревожно е кадровото обезпечаване на ръководните полицейски длъжности. През последните години се извършват периодични чистки. Закономерност е всяка смяна на ръководството в МВР да се съпровожда с тотална смяна на началници. Това лиши ръководния потенциал от професионалисти и демотивира редовия изпълнителски състав. За съжаление не малко полицейски началници са назначени на принципа на лична преданост или други субективни критерии, които нямат връзка с професионализма. Издирването на служители с качества, които преди да бъдат назначени на ръководна длъжност в продължение на дълги години са наблюдавани и обучавани, е отдавна забравена практика.

В обобщение може да се направи заключение, че за ръста на корупцията в полицията помогнаха следните специфични причини:

- Съчетанието между непрофесионализъм и лоша организация. В полицията навлязоха много неопитни кадри, при това лишени от наставници. Утвърдените функционални и длъжностни характеристики останаха за дълго на книга.
- Подценяване ролята на управленския труд. Изоставена беше утвърдената положителна практика на т.нар. “резервни кадри”, т.е. подбор на изявени служители, които да се наблюдават и подготвят в продължителен период от време за бъдеща ръководна работа.
- Занижаване на критериите за подбор и последващо обучение на кадрите. Първото доведе до навлизане в професията на немотивирани хора, второто задълбочи проблемите с качеството на кадрите. Станалите през годините трагични инциденти и дадените жертви бяха резултат от тези грешки.
- Неприлагане на практика на критериите за растеж в кариерата. Трябва да се отбележи, че самите критерии не се намираха в добър вид, но даже и несвършени не бяха последователно прилагани.
- Наличие на неясна система за оценяване на резултатите от полицейския труд.
- Недостатъчното заплащане на полицейския труд. През 1993 г. чрез вътрешноведомствен нормативен акт се регламентира полагаането на допълнителен труд от служителите на МВР в извънработно време. В резултат немалък брой полицаи започнаха работа при добре заплащащи, но със съмнителен бизнес групировки.
- Лицензионните и разрешителните режими, които полицията издава във връзка с притежаването и носенето на оръжие, упражняването на частна охранителна дейност и др.
- Продължителната работа във фактически несменяем екип. Обикновено низовият началник има взаимно доверие с подчинените си и е близък с тях. Той предпочита да работи в оформен екип и затова е склонен да си затваря очите за дребни корупционни действия. Началникът няма интерес да огласява тези нарушения, защото сам ще получи лоша оценка и ще трябва да се сработва с нов служител. На практика в подобни корупционни действия може да участва и самият началник.
- Големите изкушения пред служителя, който едновременно е оторизиран да регистрира закононарушението и да му даде процесуален ход. Такова е например положението на пътните полицаи. За съжаление е невъзможно да се направят точни изводи за нивото на корупцията в тези случаи, но е ясно, че обществото приема дребните нарушения като обичайна практика.

Изложените по-горе причини, както и някои други, са формирали през последните години ниско професионално самочувствие сред полицейските служители. Повечето от тях очакват враждебно отношение при изпълнение на професионалните им задължения и намират, че професията им не се ползва с обществен престиж. Известна истина е, че служителите, които смятат, че лично или професионално са пренебрегнати, са склонни в особена степен да приемат корупцията като един вид алтернатива в служебното си поведение.

## 2. Антикорупционни мерки в полицията

Основните пътища за ефективно противодействие на корупцията в полицията са следните:

- Разработване и прилагане на модерна и изчистена от всякакъв субективизъм кадрова политика.
- Развитие на отношенията между полицията и гражданското общество с цел поставяне под пълна прозрачност на действията на полицейските органи.
- Изграждане на надеждни вътрешно-контролни механизми за недопускане, проверка и санкциониране на случаите на корупция.
- Усъвършенстване на нормативната база, структурното изграждане и организацията на труда на полицейските органи.
- Ограничаване на лицензионните и ограничителните режими.

За противодействие на корупцията в полицията МВР в голяма степен разчита на **кадровата** си политика. Целта е да се ангажират хора, мотивирани и готови да посрещнат предизвикателствата на професията. На въпроса кои са основните елементи на кадровата политика в полицията, можем да направим следното изброяване:

- предварително задълбочено изучаване на кандидатите за работа;
- преминаване през психотест на кандидатите за работа;
- провеждане на конкурс при назначаване;
- ефективно първоначално и последващо обучение на служителите;
- атестиране и оценка на труда на всеки служител;
- установяване на точно регламентиран и изчистен от субективизъм ред за растеж в кариерата;
- правилен подбор на ръководните кадри;
- териториална ротация на полицейските ръководители.

С изучаването на личността на кандидата започва процедурата за неговото назначаване на работа в полицията. Изпълнението на тази задача е отговорност на ръководния състав на полицията и структурните звена “Човешки ресурси” при регионалните дирекции на вътрешните работи. Изучаването може да стане по няколко начина:

- срещи и разговори с кандидата;
- срещи и разговори с представители на обществеността, които познават кандидата;
- запознаване с документи, които могат да дадат информация относно кандидата.

Изучаването е отговорен момент в процедурата по подбор и назначаване на полицейски служители. То трябва да даде отговор какви са личностните характеристики и поведението на кандидата за работа и съответстват ли те на длъжностните изисквания за полицейската професия.

Елемент от задължителната процедура по назначаването е провеждането на психотест, който трябва да установи психологическия статус, лоялността и мотивацията на кандидата. Този тест се организира и провежда от Института по психология при МВР. Получаването на отрицателна оценка е елиминиращ критерий, който прекратява по-нататъшната процедура за назначаване на кандидата.

Един от недостатъците на досегашната кадрова система е липсата на нормативно регламентирано конкурсно начало при първоначално назначаване на служителите. Въпреки това в отделни регионални дирекции на вътрешните работи с успех се провежда конкурс при назначаването на полицаите. Обективно проведенният конкурс е гаранция, че измежду няколко кандидата ще бъде подбран най-подходящият за работа в полицията.

Българската полиция има богат опит в различните форми на първоначално и последващо обучение на служителите. Въпреки това провежданото в момента обучение не е достатъчно ефективно, най-вече защото придобитата квалификация не се отчита при повишаване на служителя. Наложително е доказаните чрез изпит квалификационни степени да станат елемент на професионалното атестиране.

Реформата в обучението трябва да засегне преди всичко неговата организация. В момента първоначалната подготовка на нашите полицаи е в рамките на 6 месеца, в което е включено времето за подготовка и явяване на изпити и практически стаж. Очевидно, че и най-качественото и интензивно поднасяне на учебния материал не е в състояние да компенсира този изключително кратък период от време. Полицейската квалификация е нещо сериозно, на което трябва да се отдели необходимото значение. Няма нищо по-просто от това да се поучим от възприетите модели на обучение в развитите страни. Пренесено в нашите условия това ще означава тригодишен период, който да включва примерно от шест до осем месеца лекционен и практическо обучение в центровете за квалификация на министерството. Това обучение да не се провежда наведнъж, а на два или три модула в зависимост от разработената програма. Първият модул да започне с обща полицейска подготовка и постепенно да се върви към по-тясната специализация, която да завърши през последния модул. Между модулите да се провежда практически стаж в реална обстановка в РПУ, където ще бъде местоработата на бъдещия полицай. Този стаж да се осъществява под ръководството на специално определени и обучени наставници от средите на по-опитните и квалифицирани полицаи, които за тази дейност да получават допълнително възнаграждение. Самите стажанти, както бе споменато по-горе, е необходимо да осъществяват определени, но не пълни полицейски правомощия и да получават трудово възнаграждение, но не в пълния му размер.

През този тригодишен период на определени интервали да се полагат изпити, от успешното вземане на които да зависи дали кандидат-полицаят ще може да остане на постоянна работа в системата. Задължително през цялото това време е необходимо да се провежда чуждо езиково обучение, без което нашата полиция не би могла да бъде част от обединената полиция на Европа.

Елемент от кадровата политика е и системата за атестиране, която все още не се използва в нужната степен. Атестирането като един от критериите за развитието в кариерата следва да е задължителен елемент при повишаването в длъжност.

Растежът в кариерата следва да бъде точно регламентиран. Целта е да се създадат реални възможности за развитие на изградените професионалисти.

Поради принципа на единоначалие от особена важност е подборът на ръководни кадри. Назначаването на ръководни служители по места задължително трябва да се съгласува с обществеността, за да се отчете с какво име се ползва конкретният служител по месторабота и местоживеене.

Кадровото обновяване на ръководния състав е също необходимо условие. Обновяването трябва да се ръководи от професионални критерии, които да позволят растеж в кариерата на хора с необходимите качества и подготовка.



При условие, че правилно се изпълняват описаните дотук принципи за подбора на мотивирани и с подходящи личностни качества кандидати, ако се провежда адекватно и ефективно обучение, то и факторите, пораждащи корупция значително ще бъдат намалени. Какво остава още да се направи? Допълнително е необходимо професионално ръководство и контрол върху дейността на полицейските служители. То е дело на полицейските началници, които, ако са правилно подбрани, със своите управленски решения и личен пример ще ограничат до минимум възможностите за корупционни действия. Подготвеният и професионално действащ началник може и е длъжен да познава подчинените си и да знае действията и постъпките на всеки един от тях.

Реформата в обучението задължително трябва да засегне подготовката на ръководни кадри. Всяко едно стъпало в кариерата трябва да се съпътства от съответна подготовка и полагане на изпити. В никакъв случай не бива да се допуска служители без опит и квалификация да заемат началнически длъжности и от техните решения да зависят живота и съдбата на мнозина.

Възможно е и прилагането в кадровата политика на принципа на териториална ротация за служителите, чиито длъжности попадат под най-силен корупционен натиск. По този начин ще се избегне създаването на корупционни канали както между самите полицианти, така и между тях и престъпния свят.

В допълнение на казаното дотук трябва да се каже, че една от основните задачи на кадровата реформа трябва да бъде привеждането на социалната и етническата структура на личния състав на полицията в съответствие със социалната и етническата структура на обществото. Положителният световен опит е доказал ефективността на подобен кадрови модел. Полицията действа успешно и съответно на обществения интерес, когато нейните служители са от същата социална и етническа група, от която са потенциалните обекти на полицейска намеса.

**Отношенията между полицията и гражданското общество** могат да бъдат антикорупционен фактор. Изключително деликатен е балансът между гражданския контрол и неизбежната секретност на значимата полицейска информация. Гражданският контрол означава контрол върху резултатите от полицейския труд и върху професионалното поведение на служителите.

Създаването на адекватна система от критерии за отчитане на резултатите от полицейската работа е от особено значение за доверието, което има тази институция от страна на обществото. Критериите за оценка трябва да изхождат не от полицейската организация, а от самото общество. Основен елемент в тях трябва да бъде безпрекословното зачитане на човешките права от полицейските служители. Основа за това може да бъде ефективното обучение и професионалното ръководство на полицейския състав.

**Усъвършенстване на нормативната база, структурното изграждане и организацията на труда.** Резултатът от изпълнението на този комплекс от мерки трябва да е изграждането на модерна българска полиция, която да не е затворена система, а обвърната и открита към обществото.

Една от основните цели на промените в нормативната база на МВР трябва да бъде установяването на широк граждански контрол върху дейността на полицията. Да се намерят удачните форми за отчет на работата пред гражданите, като тук несъмнено ще бъде полезна ролята на съответните неправителствени организации.

Подобряване организацията на труда да включва адекватни и ясни за обществото структурни решения. Изградените полицейски структури да позволяват ефективно решаване на поставените от закона задачи, съпроводено с максимална закрила на гражданите. В този дух следва да бъдат разработени функционалните характеристики на структурните звена и длъжностните характеристики на ръководните и изпълнителните длъжности.

**Подобряването на вътрешните контролни механизми** е от съществено значение за противопоставянето на корупцията в полицейската система. Тези механизми трябва да позволяват безкомпромисно отношение към корумпираните и нарушаващите човешките ценности полицаи.

**Ограничаването на лицензионните и разрешителните режими** е изключително важен фактор за недопускане на корупция. За съжаление през последните години направеното в тази посока е несъществено.

Очакваните реформи в полицията са от съществено значение за издигането на нейния обществен престиж. Това е важно не само за самите полицаи, които по този начин ще получат полагащата им се оценка за нелекия си труд. Важно е за самите граждани, които трябва да получат от полицията полагащата им се защита. Важно е за нашата държава, защото това ще бъде един от критериите по пътя ни за влизане в Европа.

### 3. Антикорупционни мерки в другите структурни звена на МВР

Корупцията, като реална заплаха за демокрацията, правовата държава и правата на човека, представлява опасност и за стабилността на МВР. Оpozнаването на този проблем от ръководството на министерството доведе до създаването на специална организация за предотвратяване и разкриване на прояви на корупция в системата на МВР. Тя има за цел да оптимизира управлението на дейностите, свързани с борбата с корупцията, и да засили координацията между службите и дирекциите в МВР.

Антикорупционните мерки в системата на министерството се базират на:

- повишаването на статута на звената, работещи по противодействие на корупцията;
- изграждането на ведомствен механизъм за вътрешен контрол на корупцията;
- приемането на мерки за прозрачност в работата на администрацията на министерството и на неговите структурни звена;
- ясното регламентиране на правата, задълженията и процедурите във връзка с упражняването на дискреционни правомощия (вземане на решения по целесъобразност); въвеждане на механизми за предотвратяване на случаи на конфликт на интереси;
- повишаването на критериите и постоянен контрол на процеса по подбора на служителите, обучението и преминаването на службата;
- въвеждането на антикорупционно обучение за служителите на различни нива в министерството и неговите структурни звена.

Ефективна законодателна мярка за противодействие на корупцията е текстът на чл. 213, ал. 2 от Закона за МВР, съгласно който държавните служители в МВР (офицери, сержанти и граждански лица) не могат да извършват дейности, несъвместими със

службата им. Дейности несъвместими със службата в МВР са:

- Извършване на търговска дейност.
- Участие в управителни и контролни съвети на търговски дружества, освен когато това е възложено служебно.
- Работа по трудово правоотношение или по граждански договор, с изключение на преподавателска, научно-изследователска или/и друга творческа дейност, при условия и по ред определени от министъра на вътрешните работи.

Друга ефективна законодателна мярка е прилагането на чл. 201 от ЗМВР, съгласно който всеки служител при постъпването си, а след това ежегодно подава декларация за имуществото и доходите си.

Цитираните два текста от Закона за МВР сами по себе си не са в състояние да се справят с корупцията в МВР. Необходима е промяна в закона или приемането на нов закон, който по нов начин да регламентира структурното и функционалното изграждане на министерството. Промените трябва да бъдат осъществени в следните по-важни насоки:

- Обединяване на националните служби с полицейски правомощия в единна полицейска структура. По-този начин ще се прецизират функциите на различните полицейски звена и ще се подобри координацията и взаимодействието между тях.
- Прецизно определяне на правомощията и отговорностите на политическото и професионалното ръководство на министерството.
- Създаване на реален и ефективен механизъм за граждански контрол върху дейността на МВР.

Завърши реформирането на администрацията на министерството, изразяващо се в: реструктуриране на административните служби на МВР съгласно Закона за администрацията; девоенизиране на административните служители и регламентиране на статута им съгласно Закона за държавния служител.

В съответствие със задачите, произтичащи от Националната стратегия за противодействие на корупцията, МВР разработи и изпълнява своя Програма за ограничаване на корупцията. Програмата е насочена към създаване на условия за ограничаване на корупцията чрез ефективни механизми за повишаване статута на звената, работещи по противодействие на корупцията, усъвършенстване на вътрешноведомствения контрол, взаимодействие между структурите на МВР и средствата за масова информация. Съществено място в Програмата заемат въпросите, свързани с укрепване на професионалната устойчивост и реализацията на служителите на Министерство на вътрешните работи.

За подобряване цялостната организация на работата на МВР по разкриване и предотвратяване прояви на корупция е издадена заповед, с която се определя реда за разкриване и предотвратяване прояви на корупция в МВР.

В изпълнение на тази заповед е създаден “Вътрешноведомствен координационен съвет за борба с корупцията в МВР”, който определя стратегията и организацията на работата. Съветът се ръководи от ресорния заместник-министър, отговарящ за общото наблюдение и контрол на взаимодействието в борбата с организираната престъпност и корупцията. За ефективно изпълнение на задачите, които следва да решава Съвета, са изготвени методически правила за неговото устройство и организацията на дейността.

За осъществяване на оперативното взаимодействие между структурите на МВР по получаването, движението и изясняването на сигналите за корупция и контрола по

тяхното изясняване институционално е определен отдел “Противодействие на корупцията в МВР” към Дирекция “Инспекторат”.

В националните и териториалните служби са определени специализирани звена, на които са възложени функции по провеждането на действия за проверка на сигнали за корупция.

Стремежът е да бъдат оптимизирани и гарантирани пътищата за движение на сигналите за корупция сред служителите на МВР. Ясно да се посочат механизмите за проверка и контрол.

В структурите на Министерството на вътрешните работи се реализират мерки за повишаване ефективността от осъществявания вътрешноведомствен контрол от ръководния състав на всички нива към служителите, които са в постоянен контакт с гражданите при изпълнение на служебните задължения.

Предприети са мерки за създаване на условия за по-широка ангажираност на структурите на гражданското общество срещу проявите на корупция чрез активно използване на обществени приемни, “горещи телефони”, “пощенски кутии” и други форми, даващи възможност на обществени организации и граждани да сигнализират за случаи на корупция при гарантирана анонимност.

Групите “Превенция на престъпността и връзки с обществеността” към СДВР и РДВР в страната участват активно в предавания на местните средства за масово осведомяване. Привлича се вниманието върху възможността гражданите да подават сигнали за прояви на корупция от служителите на МВР.

#### **4. Място и роля на органите на МВР за противодействие на корупцията в обществото**

Борбата срещу корупцията е една от основните дейности на Министерството на вътрешните работи и на неговите структурни звена (чл. 7, т. 3 от ЗМВР).

Национална служба “Полиция” е специализирана оперативно-издирвателна и охранителна служба на МВР за опазване на обществения ред, за предотвратяване, разкриване и участие в разследване на престъпленията. На основание чл. 60, ал. 1 от ЗМВР НСП противодейства и на корупцията в публичната администрация и стопанската сфера.

Националната служба “Сигурност” извършва самостоятелно или съвместно с други държавни органи контраразузнавателна дейност за наблюдение, разкриване, предотвратяване и пресичане на замислени, подготвени или осъществявани посегателства срещу националната сигурност, свързани с корупция (чл.46, ал. 1, т. 9 от ЗМВР).

Корупцията, свързана с участието на чужди служби и организации, е една от основните заплахи за сигурността и законното упражняване на функциите на държавните институции.

Досегашната практика на НСС като специализирана контраразузнавателна и информационна служба на МВР показва, че основните проблемни места, свързани с корупция с участието на чужди служби и организации, са държавните институции с правомощия в приватизацията на държавната собственост, възлагащите обществените поръчки, митниците, ведомствата, осъществяващи разрешителни и лицензионни режими,

органите със санкционни правомощия и организациите, в които се съсредоточава важна информация от икономически, политически и организационно-управленски характер. Рязкото нарастване на нелегалната имиграция е съществен фактор за повишения корупционен натиск върху органите за охрана на границата, за даване на статут на бежанец и на българско гражданство.

НСС изпълнява своите задачи, свързани с противодействието на корупцията, като събира информация и я предоставя по компетентност на други органи от изпълнителната и съдебната власт. Основно резултатите по защита на националната система за опазване на държавната тайна, за противодействие на корупцията и други заплахи за сигурността на държавните институции се изразяват в разкриване и пресичане на прояви на корупция сред служители в държавните структури с контролни, лицензионни и разрешителни функции и в системата на МВР.

На основата на информацията от НСС се прилагат мерки от административен характер срещу уличени служители с цел недопускане на нерегламентиран достъп до информация и реализиране на корупционни практики, свързани основно със сключването на неизгодни за държавата и обществото правни сделки.

Законови правомощия за противодействие на корупцията в държавната и местната администрация има и Национална служба “Борба с организираната престъпност”. В изпълнение на определените ѝ от закона задачи НСБОП извършва оперативно-издирвателна, информационна и организационни дейности за противодействие на организираната престъпност, свързана с корупция (чл. 90, ал. 1, т. 10 от ЗМВР). За тази цел органите на НСБОП:

- установяват, контролират и документират дейността на длъжностни лица, поставили се в услуга на престъпни групи и организации;
- издирват и проследяват натрупването и преобразуването на имуществата, получени от длъжностни лица в резултат на корупционни престъпления и корупционни практики.

За противодействие на корупцията в системата на МВР НСБОП:

- изпълнява стратегията и организацията на работата, определена от Вътрешноведомствения координационен съвет за борба с корупцията в МВР;
- установява, проследява и документира корупционни деяния на служители на МВР;
- координира и взаимодейства със специализираните звена и служители в националните, териториалните, оперативно-техническите и административните служби на министерството.

Националната служба “Гранична полиция”, като специализирана охранителна и оперативно-издирвателна полицейска служба на МВР за охрана на държавната граница и контрол за спазването на граничния режим, самостоятелно и във взаимодействие с други държавни органи противодейства на корупцията в определените от закона зони и обекти (чл. 95, ал. 1, т. 4 от ЗМВР).

В изпълнение на Управленската програма на правителството на Република България “Хората са богатството на България” МВР си поставя следните цели с оглед засилване на борбата срещу корупцията:

- ограничаване на корупцията, чрез създаване на ефективни механизми за противодействие на различните ѝ прояви;
- развитие на законодателството за противодействие на корупцията с оглед неговото хармонизиране с международните правни инструменти и правото на Европейския съюз;
- засилване на сътрудничеството с останалите правоохранителни органи, съдебната власт, медиите и структурите на гражданското общество за противодействие на проявите на корупция;
- усъвършенстване на административното обслужване на гражданите.

За достигане на посочените цели МВР изпълнява следните задачи:

- институционално изграждане и повишаване на административния капацитет на специализираните структури за борба с корупцията;
- осигуряване ефективно взаимодействие с данъчната, митническата, финансовата и другите администрации от контролната система на държавата;
- прилагане на законови мерки за намаляване на корупционния натиск върху митническите, граничните, данъчните и други уязвими от корупционни практики служители;
- противодействие на проявите на корупция в процеса на приватизацията, в областта на обществените поръчки и следприватизационния период;
- изграждане на ефикасна система за борба с корупцията в МВР.

Действията, които МВР трябва да осъществи, са насочени към: усъвършенстване на системата за координация на оперативно-издирвателната, контраразузнавателната, информационната и организационната работа по противодействие на корупцията; изграждане на механизъм за обмен на информация на национално ниво между институциите, ангажирани в борбата с корупцията; приемане на механизъм за информиране на обществеността, изпълнителната, съдебната и законодателната власт за резултатите от контрола и случаите на корупция; инициране промени в НК с цел криминализиране на търговията с влияние и сътрудничеството на длъжностни лица с престъпни групи и организации за набавяне за себе си или за друго на имотна облага и на други корупционни действия с висока степен на обществена опасност.

В дългосрочен период (до края на 2005 г.) МВР ще реализира общи проекти с медиите и неправителствените организации за повишаване на общественото внимание и нетърпимостта към корупцията. В Академията на МВР ще се провеждат специализирани курсове “Антикорупция”, в които предмет на разглеждане ще бъдат проблемите, свързани със законодателното, институционалното и практическото противодействие на корупцията на национално и международно ниво. Ще се реализират проекти и мерки, насочени към повишаване степента на професионална реализация и служебна устойчивост на служителите на МВР.

Задачите на специализираните звена на МВР за борба с корупцията в публичната администрация са:

- събиране на информация;
- обобщаване, анализ, оценка и документиране на информацията;
- водене на специализираната (национална и международна) кореспонденция;

- разработване на специфични концепции за борба с корупцията;
- водене на оперативни проверки на събраните данни за корупция и тяхното документиране;
- изготвяне на справки и анализи за актуалната ситуация по отношение на корупцията в наблюдаваните обекти;
- водене на полицейски предварителни проверки за корупционни деяния, съставляващи престъпления по НК (действия на подкупност и подкупване и др.).

Новост, свързана с противодействието на корупцията, е Законът за защита на класифицираната информация, който разкрива редица правни възможности за опазването на държавния и обществен интерес. Законът (чл. 11, ал. 2) възлага на НСС извършването на съответните проучвания за надеждността на лицата, на които е необходимо да работят с класифицирана информация, както и да издава и прекратява, отнема или отказва разрешение за достъп до такава информация. От особено значение в борбата срещу корупцията са разпоредбите на чл. 41 и чл. 42 от Закона за защита на класифицираната информация, които уреждат надеждността на проучваното лице по отношение на сигурността и опазването на тайната. На основание на тези разпоредби НСС може да откаже достъп до класифицирана информация при наличие на признаци за корупция, каквито са явното несъответствие между законните доходи и начина на живот на лицето.

За повишаване на ефективността в работата по противодействие на корупцията е издигнат статутът на специализираното звено за борба с корупцията в Национална служба “Борба с организираната престъпност” от сектор в направление и двукратно е увеличен оперативният състав на това звено. На направлението са възложени функции по противодействие на корупцията в МВР, в държавната и местната администрация.

Работата на специализираните звена в МВР се насочва към активизиране на противодействието на корупцията в сферата на държавното управление, в структурите на местната администрация, здравеопазването, социалната система, образованието, данъчната система и митниците, здравно-осигурителната система.

Съществено внимание се отделя на международното правоохранително сътрудничество като важен механизъм при реализирането на държавната политика в сферата на борбата с корупцията.

## Литература

1. Международни актове за противодействие на корупцията, *Коалиция 2000 / Информационен център на Съвета на Европа*, 1999, София
  2. Корупция и контрабанда: Мониторинг и превенция, Второ преработено и допълнено издание, Център за изследване на демокрацията, 2000, София
  3. Доклад за оценка на корупцията 1999, *Коалиция 2000*, 2000, София
  4. Доклад за оценка на корупцията 2000, *Коалиция 2000*, 2001, София
  5. Доклад за оценка на корупцията 2001, *Коалиция 2000*, 2002, София
  6. Доклад за оценка на корупцията 2002, *Коалиция 2000*, 2003, София
  7. Полицейско право. *ВИПОНД-МВР*, 2001, София
- «<http://www.anticorruption.bg>» – Българският антикорупционен портал

### Въпроси

1. Каква е структурната организация на системата на МВР?
2. Какво е мястото на полицията в структурата на МВР и какви са нейните функции?
3. Кои са основните причини за наличието на корупция в полицията?
4. Кои са основните пътища за преодоляване на корупцията в полицията?
5. Какви са основните характеристики на антикорупционната стратегия в системата на МВР?
6. Обяснете какво е мястото и ролята на системата на МВР за противодействие на корупцията в обществото?

### Основни тези

1. Опитът показва, че най-податлив на корупция е непрофесионално действащият, немотивираният и недобре подготвен полицай.
2. Единственият начин за формиране на положителна мотивация за работа в полицията /като основно антикорупционно условие/ е дълготрайно обучение, полагане на изпити и наблюдение на поведението в пряка практическа обстановка.
3. Качествената реформа в полицейската организация предполага предприемането на редица мерки в следните по-важни насоки: усъвършенстване на кадровата система, радикална промяна в обучението и предприемането на ефективни действия за противодействие на корупцията.
4. Промените на критериите за оценка на полицейската дейност могат да се превърнат във важен антикорупционен фактор. Тези критерии трябва да се определят не от полицейската организация, а от нуждите на обществото.
5. Системите за вътрешно-ведомствен контрол имат важно значение за предотвратяване и пресичане на корупцията в полицията, поради което се налага тяхното непрекъснато развитие и усъвършенстване.
6. МВР само не може да се справи с корупцията независимо от техническата, нормативната и кадровата обезпеченост, която има. Необходима е адекватна организация и координация във всички елементи на законодателната, изпълнителната и съдебната власт.