

3. НАСОКИ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА КОНТРАБАНДАТА И СВЪРЗАНАТА С НЕЯ КОРУПЦИЯ

Причините за разрастването на трансграничната престъпност в България през разглеждания период са комплексни: вътрешни и международни, социално-икономически и политико-управленски. Част от тях са пряко следствие от неадекватни действия на компетентните органи, изразяващи се в следното:

- Ниска ефективност от дейността на полицейската и митническата администрация и широко разпространение на корупционни практики, свързани с контрабандата.
- Мудност на магистратурата, породена от изключително усложненото доказателствено право, както и от честата и невинаги мотивирана смяна на кадри.
- Зависимост на съдебната система от страна на изпълнителната власт и политически протекционизъм.
- Липса на достатъчно координирани усилия и добронамереност между отделните държавни структури в противодействието на контрабандата и корупцията; липса на изградена информационна система и обмен на информация между тях и др.

Мерките по ограничаване и овладяване на контрабандните и свързаните с тях корупционни престъпления изискват създаването на по-ефективна правно-институционална среда, въвеждането на единна информационна система в рамките на отделните ведомства и между тях, подобряване на взаимодействието им, създаване на режим на прозрачност и публичност на мерките по превенция и санкциониране на тези престъпления, качествено подобряване на международното сътрудничество в тази сфера, привличането на неправителствени организации в мониторинга и контрола върху този тип престъпност и т.н.

Ще се спрем на методите, конкретните мерки и форми на противодействие, които биха довели до ограничаване на контрабандата и свързаната с нея корупция.

3.1. ПРАВНИ МЕТОДИ НА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ

Двата общоприети метода на противодействие на престъпността въобще, и на контрабандата и корупцията в частност, са принудата и убеждението. Трябва обаче да се посочи, че те не са универсални и не биха могли да предложат цялостно решение на проблема. Наред с тях съществуват и редица други методи, ангажиращи държавни институции, неправителствени организации и движения, гражданите, международни организации и др. Използването на широк диапазон от методи и форми на противодействие на този тип престъпления се налага от обстоятелството, че факторите, които ги обуславят, имат социален, политически и икономически, а не само правен характер. Затова и задачата за ограничаването на корупцията и контрабандата до приемливи и контролируеми от държавата и обществото параметри има комплексен характер.

От чисто правен аспект принудата като подход се изразява в наказване на лицето, извършило престъплението или административното нарушение. Този подход може да бъде разглеждан в няколко аспекта.

Първият от тях е усъвършенстването на съответните състави от Наказателния кодекс и административното, данъчното и митническото законодателство, като се разшири кръгът на правнорегламентираните обществени отношения, относими към корупцията и контрабандата, с цел да се противодейства на широкото им разпространение и произтичащата от това по-висока степен на обществена опасност.

Анализът на законодателното уреждане на противодействието на корупцията и контрабандата в България, както и световният опит показват, че прекаленото криминализиране на отделните форми на изпълнителното деяние – контрабанда и корупция (главно подкуп) и прекаленото завишаване на санкциите не може да доведе и не довежда само по себе си до намаляването на броя на извършените престъпления или нарушения като краен желан резултат. Поради тази причина както в теоретичен, така и в чисто практически план остава открит въпросът за съотношението между степента на правно регулиране, т.е. дали деянията да бъдат криминализирани, или за тях да бъде предвидено административно наказание, налагано по административен ред.

Принудителното въздействие върху правонарушенията в разглежданите случаи се състоят в налагането на наказания за извършено престъпление, за извършено административно нарушение или прилагането на принудителни административни мерки.

Въпрос на конкретна оценка на ситуацията в страната е кой от този подход да има приоритет. Прекаленото засилване на наказателната репресия в резултат на криминализиране на повече от деянията и завишаване размерът на наказанието не може да бъде приет като най-правилен подход в конкретния случай и в наказателно-правната политика, макар че в последните години има такава тенденция. Би могло да се препоръча завишаване на санкциите по отношение на длъжностни лица от митническата администрация или лица, които системно се занимават с дейност, свързана с пренасяне на стоки през границите на страната ни без разрешение на компетентните органи, като същевременно се увеличи размерът на кумулативно налаганото наказание глоба.

Приемането на по-диференциран подход при определяне на вида и размера на наказанията с оглед длъжностната характеристика на дееца при противодействието срещу корупцията и контрабандата с правни средства би довел до по-добри резултати. Аргумент за защита на това становище е, че контрабандата в големи размери и свързаната с нея корупция се извършват под "чадъра" на лица, стоящи високо в държавната йерархия или на принадлежащи към различни лобита политически лидери.

По-широко приложение би следвало да получи административното наказание, поради това че производството по доказването на нарушението и налагането на административно наказание е значително опростено. Наказанията глоба и лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност при контрабандата и корупцията, биха могли да имат значително по-висока ефективност в масовите случаи с по-ниска степен на обществена опасност, отколкото наказанията за извършени престъпления, предвидени в НК. Този извод се отнася и за имуществената санкция, налагана по административен ред.

Принудителният характер на противодействието на корупцията и контрабандата се изразява и в отнемането в полза на държавата както на предметите, така и на средствата, послужили за извършването ѝ. [24]

Безспорен принос в борбата с корупцията и контрабандата би представлявало ефективното прилагане на ратифицираната от Народното събрание на 01.04.1993 г. (ДВ, бр. 31 от 1993 г.) Конвенция на Съвета на Европа относно изпирането, издирването, изземването и конфискацията на доходите от престъпления от 1990 г. и приетия през 1998 г. от Народното събрание Закон за мерките срещу изпирането на пари*. Основна цел на този закон е предотвратяване и разкриване действията на физически и юридически лица, насочени към изпирането на пари, придобити чрез или по повод на престъпление.[25]

Другият основен подход в противодействието на корупцията и контрабандата е убеждението. Той е свързан с превантивната функция на закона. Самото криминализиране на едно деяние или обявяването му за административно нарушение има превантивен характер. Той се изразява в това, че знанието за престъплението или нарушението и отговорността, която се носи за извършването им, мотивира гражданите да се въздържат от определено поведение, за да не бъдат санкционирани.

Независимо от обществената значимост и разпространеност на контрабандата и корупцията, от високата степен на обществена опасност на деянията, убеждението може да се прилага успешно при приемането на стимулиращи правни норми и на правни норми с благоприятен ефект за деца като възможност за разширяване приложното му поле.

Прилагането на метода на убеждението може да придобие мултиплициращ ефект не само при противодействието на корупцията и контрабандата, но и при редица други престъпления, свързани с тях, като: престъпленията по служба, документните престъпления, някои от престъпленията против правосъдието.

Методът на убеждението, вън от чисто правния му формален характер, може да бъде прилаган с използването на форми в съответствие с традициите: ангажиране на гражданите, на обществените организации и използване възможностите на средствата за масово осведомяване. Особено място има обучението на децата и младежите.

3.2. ОРГАНИЗАЦИОННО-СТРУКТУРНА РЕФОРМА

Другите форми на противодействие могат да бъдат от организационен, организационно-методически и структурен характер и да включват различни стимулиращи мерки. Това предполага създаване на по-ефективна организация на работа на специализираните звена, чиято дейност непосредствено е свързана с контрабандата и корупцията, за своевременно разкриване на нарушенията и престъпленията и предприемане на действия за съставяне на съответните документи, които да ги удостоверяват, съкращаване на сроковете на разследване и налагане на съответните наказания, своевременно пресичане и предотвратяване на правонарушенията.

С приемането на Данъчно процесуалния кодекс (ДПК) (ДВ, бр. 103 от 30.11.1999 г., в сила от 01.01.2000 г.) се създаде трайна и в известна степен закъсняла правна регламентация на обществените отношения в сферата на

* През 1996 г. Народното събрание прие Закон за мерките срещу изпирането на пари, отменен от едноименния закон от 1998 г.

данъчното законодателство. По този начин се укрепиха устоите на държавността и се създадоха условия за добре организирана и ефективно функционираща данъчна администрация като гаранция срещу корупцията и контрабандата.

Значителното разширяване на процесуалните правомощия, свързани с налагането на административни наказания и прилагането на принудителни административни мерки е сериозна гаранция за противодействие на корупцията и контрабандата.

С измененията в Закона за събиране на държавните вземания (ДВ, бр. 26 от 1996 г.), внесени от Данъчния процесуален кодекс, към Министерство на финансите се създава Агенция за държавни вземания, чиито правомощия са уредени в чл. 85–90, както и в Устройствения акт на агенцията, приет от Министерски съвет, предоставящи широки възможности за противодействие на корупцията и за откриване на приходи от контрабандно внесени стоки.

Същевременно става все по-наложително намаляването ставките на митата, евентуални количествени ограничения, ограничаване на лицензионните режими и други подбуди за извършването на нарушения.

Цялостната дейност на Главна данъчна дирекция (ГДД) се регулира от ДПК и от Устройствения правилник. Освен това към Главна данъчна дирекция е създаден отдел "Вътрешен контрол" с пет данъчни дирекции в София, Пловдив, Варна, Бургас и Велико Търново. Организациялната структура на вътрешния контрол е напълно изградена до регионалните данъчни дирекции. В някои от териториалните данъчни дирекции работят представители на вътрешния контрол, макар че са по щата на регионалните данъчни дирекции. Основните функции на вътрешен контрол към ГДД са определени в чл. 241 от Данъчно-процесуалния кодекс и в Устройствения правилник. Основни функции на служителите от данъчен контрол са проверка лоялността на служителите от данъчната администрация, проверка по сигнали и жалби, както и извършване на регулярни (планирани, рутинни) проверки и профилактична дейност. Подобни структури със специализирани правомощия съществуват и в другите държавни органи, чиято дейност е свързана с противодействие на корупцията и контрабандата.

Трябва да се посочи обаче, че когато структурните звена с контролни функции са подчинени на ръководителите на съответното ведомство или звено, това снижава ефективността от тяхната дейност и засилва вероятността от нарушаване на принципа на обективност и независимост.

Положителен ефект би имало предприемането на следните мерки:

- 1) Създаване на единна информационна система и база данни с възможност за проверка на съпровождащите стоките документи.
- 2) Въвеждане на бързо действаща система за осведомяване компетентните органи за образуване наказателно или административно производство срещу конкретно лице, включително и дали са му налагани наказания за извършени престъпления, административни нарушения, както и дали са прилагани принудителни административни мерки.
- 3) Създаване на система за опростена проверка на материалното и финансовото състояние на служителите, за които има съмнение, че са извършили или извършват правонарушения, свързани с контрабандата и корупцията.
- 4) По-широко прилагане на системата за стимулиране на митнически служители и поощряване откриватели на митнически и валутни нарушения, която сега е уредена в чл. 14 от Закона за митниците.

3.3. ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКИ ФОРМИ

Организационно-методическите мероприятия, осъществявани от специализираните органи – митническа администрация, гранична полиция, финансова и данъчна администрация, Бюро за финансово разузнаване (БФР), Агенция за държавни вземания, органи на магистратурата, трябва да са насочени към:

- а) качествен подбор, подготовка и преподготовка на кадрите;
- б) разработка на методики за разкриване на отделните видове престъпления;
- в) изучаване на механизмите за извършване на отделните видове правонарушения, обобщаване на резултатите и представяне на анализите на районните митнически управления (РМУ).

3.4. РЕФОРМА НА МИТНИЦИТЕ

Особено значение за успеха в ограничаването на трансграничната престъпност има реформата в българските митници. Тя се осъществява в областта на нормативната уредба, организацията на работата, вътрешния контрол и международното сътрудничество.

Може да се направи констатацията, че в края на 90-те години бе съвършенствана правнонормативната база в дейността на митниците.

Приемането на Закона за митниците (ДВ, бр. 15 от 1998 г.) наложи известни изменения и в Закона за банките. Даде се възможност на началниците на Главно управление на митниците и на районните митнически управления да получават необходимата информация за лицата, извършили нарушение, констатирано с акт на митническата администрация.

В момента се разработва и влиза в сила III ниво ново митническо законодателство – инструкции, наредби и др. Пряко отношение към борбата срещу корупцията и други неправомерни действия на митническите служители ще имат Инструкцията за вътрешен контрол и Кодекса по етика в БМА. Тяхното разработване ще се осъществи съвместно с опитни служители и експерти от митническата администрация на страни от ЕС и Евромитници.

С Постановление на МС на Р България от 1999 г. и със ЗДС е предвидено ежегодно задължително деклариране на имотното състояние от всеки митнически служител.

Съгласно разпоредбите на чл. 7 ал.V от ЗДС и чл. 10, ал. 2 от ЗМ, митническите служители попълват декларации в съответствие с предвидените в тези закони ограничения за държавните служители и в частност за митническите служители.

В областта на вътрешния контрол също се предприемат мерки по пресичане на свързаната с контрабанда корупция. В системата на Министерството на финансите и по-специално в Главно управление на митниците (ГУМ) и Главна данъчна дирекция са създадени специални структурни звена, имащи за цел да извършват вътрешна проверка и контрол срещу евентуални корупционни действия на митническите и данъчните служители.

В ГУМ е създадено управление “Инспекторат”, подчинено непосредствено на началника на ГУМ със свои подразделения до равнище РМУ [26].

Що се отнася до БМА, вътрешният контрол там се осъществява предимно от служителите на управление "Инспекторат" при ГУ на митниците, пряко подчинено на зам.-министъра на финансите и началник на ГУ на митниците. Неговата дейност включва извършване на всички видове проверки в митническите учреждения (комплексни, тематични, целеви), проверки по сигнали и жалби от граждани и фирми.

Може да се препоръча като задължителен компонент на реформата както вътрешният контрол, така и дисциплинарното производство да бъдат развити до най-ниското управленско равнище – митническото бюро (МБ).

Що се отнася до организацията на работата, бяха предприети мерки за ограничаване на корупцията и другите неправомерни действия на митнически служители, както и укрепване на служебната и трудовата дисциплина. По-важните от тях са:

- въвеждане на двустепенна (а в някои случаи и тристепенна) схема на контрол при митническото оформяне на стоки;
- осъществяване на периодична промяна на работните места на митническите служители, т.нар. ротация;
- отнемане на личните митнически печати и преместване на друго работно място, несвързано с осъществяване на митнически контрол, на митнически служители, срещу които има образувани предварителни производства по реда на Глава XII от НПК до произнасяне на съответните компетентни органи;
- установен е специален режим на съхранение на личните митнически печати;
- въведено е задължително деклариране на паричните средства над 100 лв. и/или чуждестранната валута, които служителите от митниците, митническите бюра и пунктовете носят в себе си на работното място през работно време;

Предстои въвеждане на следните мерки от началото на януари 2000 г.:

- лични идентификационни карти, които ще се носят на видно място върху униформата от митническите служители от оперативния състав в митническите учреждения;
- специални пощенски кутии в района на митниците, митническите бюра и пунктовете за приемане на сигнали и жалби от пътници, превозвачи, спедитори, представители на фирми и др.;
- откриване и обявяване на видно място в митническите учреждения на "горещи" телефонни линии (една в съответната митница и една в управление "Инспекторат" при ГУ на митниците) за подаване на сигнали и жалби.

Поради началния етап на реформата е все още трудно да се каже как тези мерки се отразяват върху практическата дейност на митниците. Задължително условие за обективността на подобна оценка е тя да се формира с участието на неправителствени антикорупционни и правозащитни организации, както и да бъде достояние на обществеността.

Реформата включва мерки за подобряване взаимодействието с другите държавни институции. За да е по-ефективна борбата срещу корупцията и други неправомерни действия на митнически служители, се осъществява постоянно взаимодействие между ГУ на митниците (най-вече управление "Инспекторат" и "МВН") и другите компетентни държавни органи – съд, прокуратура, следствени служби, МВР, данъчна администрация и др. Взаимодействието включва поддържане на редовни контакти с органите на

съдебната и изпълнителната власт, обмен на информация и съвместни проверки със съответните органи. Получените в резултат на проверките данни за престъпления и нарушения (без дисциплинарни) се изпращат на прокуратурата по компетентност (например осъществените съвместни проверки по контрабанден внос на захар, спирт и др.).

По-нататъшното осъществяване на реформата би изисквала въвеждането на съвременни стандарти и принципи на работа на митническите служители: опростяване и облекчаване на редица митнически процедури, намаляване ролята на субективния фактор, гарантиране на по-голяма прозрачност на митническата дейност и др.

Особено важно значение за подобряването дейността на митниците би имало поставянето на нови основи на процесите на събиране, обработка и използване на информацията. Бъдещата информационна система би следвало да включва:

- продължаване изграждането в митническите учреждения на специализирани структури за разследване и разузнаване, усъвършенстване на дейността на тези структури, създаване на условия за тяхното по-добро функциониране чрез въвеждане на нови методи на работа, подобряване на материалната база и внедряването на ново специализирано техническо оборудване;
- създаване в митническите учреждения на нови информационни масиви и бази данни относно митническите нарушения и престъпления и осигуряване на непрекъснат обмен на информация в реално време между отделните ведомства, пряко ангажирани в борбата с митнически нарушения и престъпления;
- подобряване на координацията между отправните и получаващите митнически учреждения, инфраструктурата и средствата за комуникации;
- насърчаване на информационния обмен между митническите администрации и подобряване на международното сътрудничество;
- използване на съществуващата правна база за обмен на информация на международно ниво между митническите администрации. (Необходимо е РБългария да се присъедини към Конвенцията Найроби за предотвратяване, проучване и ограничаване на митническите нарушения и др.)

3.5. В КОНТЕКСТА НА ПРАВНО-ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РЕФОРМА

Препоръчаните мерки съставят част от правно-институционалната реформа за създаване на съвременни управленски структури и механизми в контекста на евроинтеграцията на страната. В правно отношение например приетият през 1998 г. План за действие срещу корупцията на *Коалиция 2000* съдържа общи насоки за по-нататъшно развитие на реформата на съдебната система, които пряко засягат разглеждания проблем [27]. Конкретно може да се предложи следното:

- реформа в материалното наказателно право чрез преформулиране на съставите, отнасящи се за престъпления по служба, измама, вкл. и измамата на потребителите, въвеждане на по-широко разбиране за понятието облага при престъплението подкуп, криминализиране на самото искане да се получи неправомерна облага (което вече е иницирано), криминализиране на приготвянето на корупционно действие, осъществено от две или повече лица, санкциониране на юридически лица, които допускат престъпни практики в дейността си;
- декриминализиране на престъплението “провокация към подкуп” при определени предпоставки, както и случаите, когато то има за цел

изобличаване на корумпирани висши държавни служители, магистрати и други длъжностни лица;

- законодателно уреждане на санкцията “конфискация” за имущество, придобито в резултат на корупция – включително и когато е прехвърлено на трети лица с цел да бъде запазено.

Изключително важно значение за намаляване на политическата корупция и пресичането на свързаните с нея контрабандни канали би имало законодателното регулиране на финансирането на политическите партии и прозрачността на тяхната финансова дейност. Създаването на адекватна правна уредба в тази ключова сфера би се отразила благоприятно и на утвърждаването на демократичните институции в страната чрез разграничаване между държавната и партийната сфера, създаването на условия за развитие на законни източници за финансиране и за контрол върху финансите на партиите и политиците и т.н. [28]. Свързана с решаването на този проблем е и задачата за законодателното развитие на института на финансовоимущественото състояние на държавните служители и народните избраници. И обратното – отлагането приемането на съответен закон допринася за разширяване на корупционните практики с участието на тези категории лица.

Освен това неправителствени организации предложиха създаването със закон на институция извън системата на властта за наблюдение и контрол върху администрацията, която ще бъде възпиращ фактор срещу корупцията и произвола, накърняващи правата на гражданите и техните организации. През 1999 г. в рамките на инициативата *Коалиция 2000* бе разработен законопроект за въвеждане на национално равнище на специална институция от типа на омбудсмана (народен защитник). Евентуалното приемане на закон за омбудсмана би създал предпоставките за функциониране на механизъм, допълващ и съпътстващ другите действащи форми на защита и би допринесло за утвърждаването на гражданския контрол.

От друга страна, е необходимо доразвиване на реформата в публичната администрация и по-ясно дефиниране ролята на държавата и нейните институции, включително и на контролните механизми и институции, които са призвани да противодействат на корупцията (Сметна палата, органите на Държавен финансов контрол на данъчната администрация, националните служби в структурата на МВР и др.). Тук трябва да важи правилото, че специализираните органи за вътрешен контрол в държавната администрация, имаща непосредствени задачи за противодействие на корупцията и контрабандата, би следвало да бъдат или напълно независими, или на двойно подчинение, изградени в единна система и подчинени на независим орган, какъвто може да бъде една *агенция с големи административни и юрисдикционни правомощия*.

Важна предпоставка за по-нататъшния успех на реформата в рамките на публичния сектор е приемането на съвременен закон за достъп до обществената информация, който би позволил преодоляването на ведомствената изолираност и би допринесъл за прозрачността и публичността в държавния сектор. Това предполага по-точното дефиниране на държавната тайна и създаване на режим на прозрачност и публичност в дейността на държавните институции.

По-нататъшната реформа в областта на съдебната система пряко рефлектира върху разглежданите в тази разработка нарушения и престъпления. Мерките по ускоряване на правораздаването и повишаване на неговата ефективност и прозрачност биха могли да създадат предпоставки

за преодоляване на досегашната мързливост в тази сфера. В частност голямо значение би имало по-нататъшното привеждане на законодателството в съответствие със стандартите на антикорупционните конвенции (през 1999 г. от страна на Република България са подписани три конвенции, регулиращи борбата срещу корупцията – Наказателната конвенция за корупцията на Съвета на Европа, Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа и Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международни търговски сделки на Организацията за икономическо развитие и сътрудничество. Ратифицирана е само третата конвенция в изпълнение на ангажиментите, по която на 15 януари 1999 г. бе приет Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс. С него се дава определение на понятието “чуждо длъжностно лице”, а даването на подкуп на чуждо длъжностно лице при извършване на международна търговска дейност е обявено за престъпление. Наказанието в този случай е като за активен подкуп на местно длъжностно лице.).

3.6. ЗАСИЛВАНЕ НА МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Самият характер на комплекса корупция/контрабанда предполага международно сътрудничество като единствена възможност за постигане на определени положителни резултати. Това е така и защото контрабандата във всички случаи е престъпление, засягащо най-малко две държави.

България е страна по редица международни актове, имащи отношение към контрабандата и корупцията. По силата на чл. 5 от Конституцията те се явяват актове, имащи приоритет пред вътрешното законодателство [29]. Същевременно по силата на Европейската конвенция за правна помощ и разпоредбите на Глава XXII, Раздел III и V от НПК България осъществява международно сътрудничество за правна помощ по наказателни дела по искане на трети страни в значителен обем.

В продължение на две години – 1998 г. и 1999 г., България е изпълнила 28 искания за правна помощ, от които от Украйна – 13 бр., от Кипър – 2 бр., от Русия – 5 бр., от Турция, Англия, Полша, Латвия, Норвегия, Испания и Румъния по 1 бр. Осем от исканията за правна помощ са за контрабанда на наркотични вещества. Всички други искания на молещата страна се отнасят за различни стоки, към които са включени и тези с наименование “непосочени”. Съгласно изричните разпоредби на Закона за съдебната власт исканията за правна помощ се изпълняват от Специализираната следствена служба.

Според Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП) Министерството на финансите е длъжно да уведоми заинтересованите органи в чужбина “относно първоначалните престъпления и свързаните с тях престъпления по изпиране на пари, за които българският Наказателен кодекс не се прилага”. Това уведомяване се извършва от Министерство на правосъдието писмено до Бюрото за финансово разузнаване (БФР) към Министерство на финансите (Чл. 21, ал. 2 от ППЗМИП).

Друга форма на международно сътрудничество е дейността на Националното централно бюро “Интерпол” – МВР, чрез което се извършват справки и запитвания за регистрация на лица, срещу които има образувани предварителни производства в България.

Подобни искания за чуждестранни граждани се изпълняват и от българските специализирани органи, в това число от органите на правосъдието при отправени искания към българската страна.

Особено важно е сътрудничеството чрез Интерпол. По този път необходимата информация се получава по-бързо, отколкото при направено искане за правна помощ, където процедурата е усложнена. Освен това информация от Интерпол могат да получат органи и институции, невключени в системата на магистратурата. Такива органи са "Вътрешен контрол" към ГУ "Митници", "Вътрешен контрол" към Главна данъчна дирекция, Бюро за финансово разузнаване (БФР), "Агенция за държавни вземания" към Министерството на финансите и др.

Специфична форма на сътрудничество между специализираните органи за противодействие на престъпността, в това число за борба с контрабандата и корупцията, е действащата вече втора година Работна група по правоохрана към Министерство на вътрешните работи, в която участват представители на американската администрация, МВР, прокуратурата, съда, следствието, митническата администрация и Бюрото за финансово разузнаване.

В практически план особено полезни са непосредствените контакти между следствените служби и преди всичко между Специализираната следствена служба и офицерите за връзка, акредитирани към съответните посолства в София.

Съществуват големи възможности за развиване на регионалното сътрудничество. Международни проекти могат да се разработват в рамките на Пакта за стабилност за Югоизточна Европа, по-специално в рамките на Третата маса на пакта – въпроси на сигурността, корупцията и сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи. През февруари 2000 г. България заедно с още шест страни от Югоизточна Европа подписа споразумение за борба срещу корупцията в контекста на сътрудничеството за реализиране на Пакта за стабилност.

Многостранното взаимодействие в сферата на пресичането на трансграничната престъпност е част и на друг официален документ – Хартата за добросъседство, подписана в Букурещ в началото на февруари същата година, като част от Инициативата за сътрудничество в Югоизточна Европа (ИСИЮЕ). Също в рамките на последната през 1999 г. бе подписано и Споразумение за превенцията и борбата срещу трансграничната престъпност, което предвижда различни форми на сътрудничество между правоохранителните органи на страните от региона: обмен на специализирана информация, сътрудничество в овладяване на съвременни технически средства и методи, осъществяване на ефективна координация и др. [30]

България е страна по редица двустранни договори за правна помощ, както и по редица двустранни споразумения за противодействие на корупцията и контрабандата [31].

В началото на 2000 г. предстои стартирането на проекта "Борба срещу корупцията в БМА", работата по който ще се осъществи съвместно със специалисти от митническите администрации на Франция, Англия, както и с "Евромитници". В рамките на този проект ще се разработят инструкция за вътрешния контрол, Етичен кодекс и др., ще се достави специализирано техническо оборудване за нуждите на органите на вътрешния контрол, ще се извърши обучение на служителите [32]. От месец юни 1999 г. ГУ на митниците се включи (чрез управление "Инспекторат") в съвместната програма на Съвета на Европа и Европейската комисия "Октопод – II".

Установени са контакти и се обменя информация и данни с митническите администрации на съседни страни, както и със страните от ЕС.

Основна задача, която се поставя пред всички български институции, ангажирани с противодействието на контрабандата и корупцията, е по-пълноценното използване на съществуващите международни механизми и форуми за решаване на най-острите проблеми в тази област. Превръщането на националните усилия за овладяване на споменатите негативни тенденции в трансграничната престъпност в България в част от международното противодействие на този феномен е очевидната цел на отделните направления на сътрудничество с други страни, международни организации и специализирани агенции.

3.7. РОЛЯТА НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

Ако се ръководим от една от основните функции на гражданското общество като коректив на публичната власт, можем да дефинираме основната мисия на неправителствените организации в противодействието на комплекса контрабанда/корупция в две насоки: мониторинг и контрол. Разбира се, всяко ведомство осъществява подобни функции и гражданските организации не си поставят за цел тяхното омаловажаване. Трудно е обаче да си представим напълно обективен мониторинг и контрол от страна на вътрешноведомствени механизми. Голямото преимущество на гражданския мониторинг и контрол по отношение на ведомствените надзорни функции е в независимостта на третия сектор. Необходимо е българските политици да усвоят истината, че не съществува алтернатива на гражданския контрол и никакви реформи в рамките на самото управление не биха компенсирали неговото отсъствие.

В сферата на мониторинга подобно сътрудничество може да приеме формата на поставено на договорни начала сътрудничество между държавни институции (например ГУ "Митници") и неправителствени организации в осъществяване на периодични извадкови проучвания за определяне произхода на различни видове стоки. Следваща стъпка би била съчетаването на извадковите проучвания и осъществяваните проверки за стокова наличност, като последните бъдат подчинени на предварително определен статистически принцип. Логиката тук е в насочване на проверките там, където според извадковата статистика има най-голямо разминаване между вноса на определен вид стока и нейната складова наличност (вж.т. 2.4).

В сферата на контрола е наложително включването на представители на неправителствени и в частност правозащитни организации в наблюдението върху сигналите за злоупотреби при пресичане на държавната граница (сега такива сигнали се обобщават от ГУ "Митници").

Следващата крачка би била гарантиране съдействието на компетентните органи по установяване на самостоятелен граждански контрол посредством въвеждане на Института на гражданския наблюдател, откриване на "горещ телефон", функционирането на приемни и осъществяване на анкетни проверки за нарушения в зоната в непосредствена близост до границата или в обсега на митническите проверки.

Пак със съдействието на специализирани граждански организации е необходимо цялата информация, събрана чрез различни проучвания, анкети, както и по пътя на събиране и обобщаване на жалбите да бъде публикувана като интернет-страница и/или периодични издания (бюлетени). Това би допринесло за прозрачността и публичността в дейността на компетентните органи, а оттук и за генериране на обществена подкрепа за предприеманите мерки по пресичане на контрабандата и корупцията.