

КОРУПЦИЯ И КОНТРАБАНДА: МОНИТОРИНГ И ПРЕВЕНЦИЯ

**Методики за оценка
и модели на противодействие
на трансграничната престъпност
в България**

Второ преработено и допълнено издание

CSD АНАЛИЗИ/REPORTS:

1. България и структурните фондове на Европейския съюз. С., 1999.
ISBN 954-477-050-X
2. Структурните фондове на Европейския съюз: кратко ръководство. С., 1999.
ISBN 954-477-036-4
3. Социални проблеми на присъединяването на България към Европейския съюз. С., 1999.
ISBN 954-477-052-6
4. Подготовка за преговори за членство на България в Европейския съюз. С., 1999.
ISBN 954-477-056-9
5. Присъединяването на България към Европейския съюз: ролята на политическите партии. С., 1999.
ISBN 954-477-054-2
6. Българският капиталов пазар в контекста на присъединяването на България към Европейския съюз. С., 1999.
ISBN 954-477-058-5
7. Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция. С., 2000.
ISBN 954-477-077-1
8. Корпоративно управление и контрол в България. С., 2000.
ISBN 954-477-083-6
- 9. Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция.
Второ преработено и допълнено издание. С., 2000.
ISBN 954-477-086-0**

Редакционен съвет:

Бойко Тодоров
Огнян Шентов
Александър Стоянов

ISBN 954-477-086-0

© **Център за изследване на демокрацията**
Всички права запазени.

ул. "Лазар Станев" №1, 1113 София
тел.: (+359 2) 971 3000, факс: (+359 2) 971 2233
www.csd.bg, csd@online.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР	5
1. КОРУПЦИЯ И ТРАНСГРАНИЧНА ПРЕСТЪПНОСТ В БЪЛГАРИЯ	7
1.1. ДЕФИНИЦИЯ И ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА КОНТРАБАНДАТА	7
1.2. КОРУПЦИЯ И КОНТРАБАНДА: ПАРАЛЕЛНА КЛАСИФИКАЦИЯ	11
1.3. ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ НА “КОНТРАБАНДНИТЕ КАНАЛИ” В БЪЛГАРИЯ	13
1.4. РОЛЯТА НА МИТНИЦИТЕ	17
2. ФОРМИ И СХЕМИ НА ТРАНСГРАНИЧНАТА ПРЕСТЪПНОСТ /КОНТРАБАНДА И ТРАФИК/	21
2.1. СТОКОВА КОНТРАБАНДА	21
2.2. МАСОВА ИЛИ КУФАРНА КОНТРАБАНДА	28
2.3. ТРАФИК НА НАРКОТИЦИ, ХОРА И ИСТОРИЧЕСКИ ЦЕННОСТИ	32
3. МОНИТОРИНГ НА КОНТРАБАНДАТА	37
3.1. МЕТОДИ НА ИЗМЕРВАНЕ НА “СИВАТА ИКОНОМИКА”	37
3.2. МЕТОДИКИ ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА КОНТРАБАНДАТА	39
3.3. МЕХАНИЗЪМ ЗА ОЦЕНКА НА КОНТРАБАНДАТА ЧРЕЗ ИЗВАДКОВИ МЕТОДИ	42
3.4. ОЦЕНКА НА КОНТРАБАНДАТА ЧРЕЗ ЕКСПЕРТНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ (ОПИТ ЗА ОЧЕРТАВАНЕ НА ГОЛЕМИНАТА НА "НЕРЕГЛАМЕНТИРАНИТЕ ПЛАЩАНИЯ")	45
3.5. РАЗВИТИЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ФОРМИ ЗА БОРБА С КОНТРАБАНДАТА И КОРУПЦИЯТА	48
3.6. СЪЗДАВАНЕ НА СПЕЦИАЛИЗИРАН ИНДЕКС НА КОНТРАБАНДАТА	51
4. НАСОКИ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА КОНТРАБАНДАТА И СВЪРЗАНАТА С НЕЯ КОРУПЦИЯ	52
4.1. ПРАВНИ МЕТОДИ НА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ	52
4.2. ОРГАНИЗАЦИОННО-СТРУКТУРНА РЕФОРМА	54
4.3. ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКИ ФОРМИ	56
4.4. РЕФОРМА НА МИТНИЦИТЕ	56
4.5. В КОНТЕКСТА НА ПРАВНО-ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РЕФОРМА	58
4.6. ЗАСИЛВАНЕ НА МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО	60
4.7. РОЛЯТА НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО	62
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	64
БЕЛЕЖКИ	66

Центърът за изследване на демокрацията благодари за бележките и предложенията на:

Ангел Дончев, зам. директор на Агенция “Митници”,

Божидар Чергов, началник отдел “Инспекторат”, Агенция “Митници”,

Боян Станков, професор по криминология, Варненски свободен университет,

Димитър Бъчваров, директор на дирекция “Икономическа политика”, Министерски съвет,

Ивайло Ангелов, Началник управление “Митнически и валутни нарушения”, Агенция “Митници”

(до февруари 2000 г.),

Пламен Минев, зам. министър на финансите,

Румен Ненков, председател на второ отделение, Върховен касационен съд.

ПРЕДГОВОР

Предложената разработка е осъществена в рамките на процеса *Коалиция 2000*, обединяващ представители на неправителствени организации, държавни институции, независими експерти и журналисти. Тази инициатива, започнала през 1997 г., цели ограничаването на корупционните практики в обществото и тяхното овладяване. В този смисъл *Коалиция 2000* е органична част от усилията за осъществяване на модерна институционално-правна реформа и утвърждаването на гражданска демократична култура в контекста на присъединяването на България към Европейския съюз и на нейното интегриране в политическото пространство на развитата демокрация.

В рамките на процеса *Коалиция 2000* бе установен периодичен мониторинг на обществените представи и нагласи спрямо корупцията, в резултат на който бе констатирано голямото значение, което българите отдават на трансграничната престъпност и свързаната с нея корупция сред държавните служители. Според общественото мнение в страната, корупцията в митниците е най-тревожният пример за злоупотреби от този характер в рамките на държавния сектор и на обществения живот като цяло. За опасността на този тип престъпления говори и фактът, че според експертни оценки, по-голямата част от скритата икономика в страната е свързана с контрабанда на стоки и получени от подобни операции финансови средства.

Голямата социална опасност, генерирана от преплитането интересите на извършителите на трансграничните престъпления и тези на корумпираните служители, обуслови необходимостта от анализиране на феномена, както и от набелязване на адекватни мерки за неговия мониторинг и практическо противодействие на контрабандата. Важността на този проблем е изтъкната и в годишния "Доклад за оценка на корупцията – 1999 г." на *Коалиция 2000*, в който се прави констатацията за "процъфтяваща търговия с масови стоки с откровено контрабанден произход" (с.19).

Настоящата брошура обобщава проучванията и дискусиите на профилирана експертна група към **Центъра за изследване на демокрацията**, който изпълнява ролята на Секретариат на *Коалиция 2000*. Формулираните в брошурата мнения и предложения изразяват позициите на авторския колектив, който включва: **д-р Веселин Минчев - Икономически институт на БАН, Георги Бояджиев - ръководител отдел, Специализирана следствена служба, Ивайло Ангелов - частен консултант, Йово Николов - специален кореспондент, в. "Капитал", Красимир Добрев - редактор, в. "Сега", гл. ас. Петкан Илиев - УНСС, ст. н. с. Тихомир Безлов и д-р Емил Ценков от Центъра за изследване на демокрацията**. На анализ са поставени процесите, които обуславят контрабандата и свързаната с нея корупция в съвременна България, посочени са основните им проявни форми, прилаганите стратегии и методики за измерване, превенция и контрол. Акцентът е върху комплекса "контрабанда/корупция" в контекста на съвременната криминална ситуация в страната и увеличаващата се трансграничност на

престъпността. Проблемът съзнателно е обособен като национален феномен, привидно изваден от глобалната престъпност, така че трансграничността да се разглежда като етап от превръщането на явлението в транснационално – последната степен на криминалната глобализация.

Публикацията е част от усилията на експерти на *Коалиция 2000*, насочени към ограничаване на корупционните практики, и като част от тази цел – пресичане на контрабандните канали и следователно прекъсване на връзката между трансгранична престъпност и скрита икономика в страната.

Във второто преработено и допълнено издание са използвани и статистически данни, предоставени и от Агенция "Митници". Включени са и редица конкретни предложения на експерти от тази институция.

1. КОРУПЦИЯ И КОНТРАБАНДА В БЪЛГАРИЯ

1.1. ДЕФИНИЦИЯ И ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА КОНТРАБАНДАТА

В настоящата разработка акцентът се поставя върху онези случаи на контрабанда, които се осъществяват със знанието и съдействието на държавните служители, в чиито прерогативи е пресичането на контрабандата; т.е. вниманието е насочено върху съчетанието между контрабандни и корупционни практики, преплитането на интересите на контрабандистите с тези на корумпираните държавни служители. Тази избирателност се обуславя от голямата опасност, която съставя подобен престъпен алианс, както и от обстоятелството, че почти във всички случаи "контрабандните канали" в България функционират на този принцип.

В комплекса "корупция/контрабанда" първото понятие е по-трудно дефинируемо. С течение на времето и особено в последно време "корупция" се употребява като синоним на подкупничество, но съдържа иманентно в себе си по-общ смисъл, за разлика от типично строго юридическото значение на подкупа [1]. В дадения случай подкупничеството няма непременно международен характер, но е част от трансграничната престъпност дотолкова, доколкото е свързана с осъществяваната контрабанда [2]. Важно е да се отбележи, че корупционните практики от страна на служебни лица обикновено се съпровождат и от други престъпления и нарушения, които улесняват и прикриват контрабандата.

С понятието "контрабанда" се обозначава всяко внасяне в страните или изнасяне на стоки в нарушение на местното законодателство. Следователно, контрабандата се извършва, за да се избегне заплащането на дължимите мита, данъци и такси, с цел да се постигнат финансови и търговски изгоди, като се избегне митническият, данъчният, полицейският или друг вид контрол и процедурите, свързани с регистрационни, разрешителни и лицензионни режими, заобикаляне на ограничения, свързани с вноса и износа на стоки и т.н. Контрабандират се и забранени за внос/износ стоки.

Терминът "контрабанда" произлиза от италианското словосъчетание "контрабандо", където "контра" означава "против" и "бандо" - "правителствено разпореждане". Той означава незаконно пренасяне през държавната граница на стоки, ценности и други предмети, т.е. пренасянето им в нарушение на изискванията на митническото законодателство. В английския език това явление обикновено се обозначава с понятия като "smuggling" и "illegal trafficking". Последният термин обаче има по-широк обхват, тъй като включва и незаконното прекарване на хора.

Всяка контрабанда винаги е незаконна дейност, която, с оглед спецификата на тази операция, има трансграничен характер – нарушават се законодателствата на повече страни. Естествено, при съществуването на контролни органи – гранична полиция, митнически власти, пътна инспекция и т.н., подобни операции трябва да се извършват по скрит начин. Това означава,

че извършителите на тази дейност се стремят в максимална степен да прикрият престъпния ѝ характер, използвайки легалните форми на внос/износ. Тази констатация важи и за онези, разглеждани в настоящата разработка случаи, когато престъпната дейност се извършва със знанието и/или съдействието на длъжностни лица.

Контрабандата се извършва с използване на различни незаконни форми, методи и средства. Тя е наказуема по наказателните закони на всички страни и за нея в различните законодателства е установена административна или наказателна отговорност. В България формите на изпълнителното деяние при престъплението "контрабанда" са посочени в чл. 242 на Наказателния кодекс. "Митническата измама" е правно регламентирана в чл. 234 и чл. 234А от Закона за митниците. Трябва да се спомене обаче, че част от прийомите, използвани при престъплението "контрабанда" се използват и при митническата измама. В правен аспект контрабандата се разглежда като престъпление и като административно нарушение, за което се предвижда наказателна или административна отговорност, регламентирани съответно в НК и в Закона за митниците (ДВ, бр. 15, 1998 г.)*. [3]

Що се отнася до понятието "контрабанден канал", то до голяма степен е условно и означава създадена организация за контрабандиране на стоки и ценности за продължителен период от време, с цел избягване на митническия контрол и плащането на дължимите митнически сборове и другите държавни вземания. При разработването и функционирането на контрабандните канали най-често се наблюдава преплитане на мрежите за незаконен внос, износ и транзит на стоки и корупционните мрежи, като именно тук контролните органи са подложени на голям натиск. При транзитните контрабандни канали стоките преминават (превозват се) през държавата, без да остават в нея. Често определени лица, включително и такива на държавна служба, печелят от тези транзитни контрабандни канали, като получават суми за преминаването на стоките през територията на страната. Транзитното преминаване на стоките, предназначени да бъдат контрабандирани в трети страни, се извършва тайно или явно, като посоката на движение на тези стоки не винаги съвпада с първоначално обявените крайна дестинация и предназначение.

Контрабандистите създават изключително добре функциониращи системи за събиране, обработка и анализ на информация, използват фирми за маркетингови проучвания, привличат адвокати от реномирани правни кантори и специалисти от водещи консултантски фирми. Те разполагат с много добре изградени системи и средства за комуникации и използват в дейността си всички достъпни за тях нововъведения на техниката, в резултат на което действията им са отлично технически обезпечени и наличните многобройни задгранични връзки трудно могат да бъдат прекъснати. Разполагат със собствени транспортни средства, недвижимо имущество и складове. Добрата материално-техническа база им позволява да се изплъзват от контрола на държавните органи. За да внушават страх и да си гарантират послушанието на съответните партньори по престъпност, контрабандистите използват въоръжени групи, които осъществяват силови наказателни действия спрямо провинили се лица. Често това са кадри на криминалния контингент. Контрабандистите привличат към сътрудничество бивши и настоящи служители на търговски фирми, както и държавни служители – данъчни, митнически, полицейски, специални агенти и др.

* По-нататък в текста авторите се придържат към придобилото гражданственост значение на думата "контрабанда", включваща както тясното дефиниране на незаконното пренасяне през границата на стоки, така и измамите, които я съпътстват.

Корупцията и контрабандата са неразривно свързани. Когато трябва да се пренесе нещо през границата на страната или във вътрешността, да се избегне плащането на митните сборове и другите държавни вземания, се налага съдействието на граничните и държавни служители – контролни, паспортни, емиграционни, митнически и т.н. Корупцията е особено често срещано явление при стоковата контрабанда. Трудно е да бъдем убедени например, че камион, пълен със стока, може да премине границата през ГКПП, без да бъде забелязан или пък, че натоварено със стока превозно средство може незабелязано да премине границата, като се декларира, че е празно.

При контрабандата корупционните практики засягат всички нива на администрацията. Не отговарят на истината твърдения, че корупцията засяга предимно редовия и оперативния състав на контролните органи, а висшите управленски нива били "имунизирани" срещу нея. Поредицата от разкрития за корупция и лично облагодетелстване от страна на висши държавни служители, резкият скок в жизнения им стандарт и данните за придобити от тях средства и имуществва в страната и чужбина показват, че съществува корупция и по горните етажи на контролиращите органи.

За контрабандата са характерни много от елементите и проявите на организираната престъпност. Наблюденията върху планирането, подготовката и извършването на подобни престъпления, реализацията на незаконно внесения стоки в страната, интегрирането на приходите от престъпната дейност, корумпирането на длъжностни лица и високата степен на конспиративност при тези действия показват, че в страната съществуват изградени престъпни структури, занимаващи се с контрабанда. Тези структури имат ясно обособени отделни йерархични нива, като отношенията на подчиненост и авторитет се контролират чрез ефективни санкции/наказателни мероприятия.

Стремежът към бърза и лесна печалба, разпределянето и завладяването на нови територии и пазарни пространства, нарастването на трансграничната търговия, тенденциите и стремежите да се намаляват съществуващите бариери в международната търговия и желанието да се избягват изкуствено създавани ограничения от икономически и политически характер, са основни причини за търговската контрабанда. Освен с избягване плащането на дължимите митни сборове и другите държавни вземания, търговската контрабанда е свързана и със заобикалянето на наложени ограничения, забрани за внос и износ на определени стоки, големи ценови разлики на стоките, произведени в различните държави. Тя е свързана с нарушаването на административни и наказателни разпоредби, престъпления в големи и особено големи размери, използване на неистински и преправени документи.

Контрабандата на стоки нанесе огромни и непоправими щети на икономиката на страната. Тя често се съпътствува и от контрабанда на забранени или контролирани вещества и предмети, от криминални деяния, конкуренция между организираните контрабандни групи и между контрабандисти и легални вносители. При това, за да останат на пазара, легалните вносители или износители на стоки също се принуждават да извършват нарушения на установените външнотърговски режими и регламенти.

Контрабандата има разрушителен ефект не само върху икономиката, но и върху институциите и законността на дадена страна. Натрупаните по такъв начин огромни средства позволят да се извършва скрито финансиране

и рефинансиране на различни видове законни и незаконни начинания. Това до голяма степен се дължи на факта, че средствата, реализирани от контрабандата, не попадат в официалната статистика на държавата, официално не се регистрират и се превръщат в безотчетни по отношение на държавата капитали. Те безпроблемно могат да се насочват в необходимите посоки и дейности. Практиката показва, че често средствата от контрабандата служат за финансиране на политически партии, синдикални и други организации. Същевременно, контрабандният внос нанася удар върху местното производство и вреди на стратегически за страната отрасли. Едно от средствата за навлизането на фирмите на даден пазар е именно контрабандата в различните ѝ форми. Контрабандата успешно се използва и за монополизирание на икономически или друг отрасъл на дейност – например търговия с алкохол, цигари, зърно, захар, видео и аудио техника.

Най-често се контрабандират стоки с високи митнически ставки (цигари, алкохол, автомобили), стоки, подлежащи на национални забрани и ограничения като оръжия, наркотични вещества и прекурсори, порнографски материали, субсидирани стоки, застрашени животински и растителни видове, стоки и технологии с възможна двойна употреба, културни, художествени и исторически ценности, стратегически суровини и материали, подправени стоки и стоки, предмет на нарушаване правата върху интелектуалната собственост, стоки, подлежащи на международен контрол, ядрени и радиоактивни материали, опасни и токсични вещества и отпадъци, високотехнологични продукти и т.н.

Контрабанда може да се осъществи по всяко време и на всяко място по границата, като основно местата за извършване на контрабанда се групират в две зони – места, където се осъществява митнически контрол (пристанища, летища, сухопътни гранични пунктове, зони за свободна търговия и др.), и места извън митническия контрол – отдалечена точка на бреговата линия, малко известно пристанище или летище [4].

Контрабандата има международен характер, тя предполага нарушаване на митническия режим с пренасянето или превозването на стоки от една в друга страна през границите им. В зависимост от характера на контрабандната стока, както и от началния и крайния купувач (пункт), като изпълнители се включват граждани на различни държави. В редица случаи гражданството на използваното за контрабандата лице има съществено значение, доколкото съществуват визови ограничения за предвижване на лица и стоки в определени райони на света – например Шенгенското споразумение. За контрабанда на стоки с крайна дестинация държави, включени в Шенгенското споразумение, обикновено се използват граждани на тези страни или лица, пътуващи често до тези страни. Това е една от причините за ограниченото участие на български граждани при контрабандния износ и транзитиране на стоки за страни-членки на Шенген. Този извод е особено валиден за транзитната контрабанда на наркотични вещества, радиоактивни и ядрени материали, моторни превозни средства, стоки с двойно предназначение и др.

Съществува очевидната релация между демократично устройство, добро управление, липсваща или ограничена корупция в държавната администрация, от една страна, и ниските нива на контрабандни транзакции – от друга. И обратното – колкото правоохранителните и другите контролни органи са по-корумпирани и/или неефективни, толкова по-големи са опасностите от контрабанда. С други думи, корумпирането на държавните служители е същностна предпоставка за осъществяването на голяма част от

контрабандните операции.

Един от факторите за увеличаване или намаляване на контрабандата е адекватността на митническия контрол по разкриването, задържането и отнемането на незаконно внесени или изнесени стоки. Причините за контрабандата до голяма степен са свързани с корупцията и йерархичния натиск върху служителите, осъществяващи контрола, липсата на координация между отделните ведомства, липсата на изградена и ефективно действаща система за информация и мрежи за разпространението, слаби механизми за вътрешен контрол и недостатъчна материално-техническа обезпеченост. Ако контрабандистите знаят, че контролът е слаб, че сред митническите служители се шири корупция и съществува голяма вероятност да не бъдат заловени и наказани, то обстановката в държавата се оценява като благоприятна за осъществяване на контрабанда.

Контрабандата се превърна в един от големите проблеми, особено на обществата в развиващите се страни и държавите в преход. Особено благоприятни условия за увеличаване обема на контрабандните операции възникват в процеса на посткомунистически реформи. Причините за това са разнообразни: вътрешни, политически, икономически, институционални и културни.

С разпадането на бившия съветски блок и неговата икономическа организация (СИВ) бяха разрушени механизмите на размяна в Източна Европа. Националните производствени мощности загубиха своите традиционни партньори и пазари. Същевременно западноевропейските държави до голяма степен останаха затворени за повечето посткомунистически страни. Поради драматичното съкращаване на външните пазари, част от продукцията на най-развитите отрасли в тези държави стана предмет на контрабанден износ. Последвалата икономическа криза и упадъкът на промишлеността и селското стопанство задълбочиха диспропорциите между търсенето и предлагането на вътрешните пазари, което също стимулира незаконната търговия и контрабандните операции. От друга страна, разпадането на наследените от комунизма правозащитни и контролни механизми, възникналият в резултат на това временен правен и институционален хаос в съчетание с либерализацията на търговията и отварянето на посткомунистическите държави към света, направиха възможно и сравнително лесно осъществяването на нарастващ обем контрабандни операции от и за тези страни. Най-обобщено може да се каже, че придобилата огромни размери корупция сред държавните служители се превърна в условие и задължителен компонент на контрабандните операции в преходния период.

1.2. КОРУПЦИЯ И КОНТРАБАНДА: ПАРАЛЕЛНА КЛАСИФИКАЦИЯ

При всички форми на контрабанда, които се осъществяват със знанието и съдействието на длъжностни лица, е налице престъпление – подкуп или престъпление по служба. В случаите на масова контрабанда и особено при контрабанда на бързоликвидни стоки, се нарушават разпоредби на Закона за митниците, Наказателния кодекс и др. нормативни актове.

Що се отнася до специфичните форми на корумпиране, те могат да се сведат до няколко по-обща типа престъпно взаимодействие между контрабандистите и държавните служители:

- Корумпиране на митническата администрация, с цел да се извърши по-бързо определена операция, вкл. и обработка на документи, за да може

даден бизнесмен или организация да реализират сделката по най-бързия начин.

- Корумпиране, с цел прикриване на нарушения на митническите закони и вътрешни разпоредби.
- Участието на граничната и митническата администрация в създаването и функционирането на контрабандни канали през границата.

Съществуват трайни и повтарящи се схеми за съчетаване на интересите на трафикантите и на корумпираните служители. При това е налице определена логика на свързването и взаимодействието на интересите.

ТАБЛИЦА 1.1. Паралелна класификация на контрабандата и корупцията

Тип контрабанда	Форми на корупция
Дребна контрабанда (куфарна търговия)	Чиновническа (бюрокрамична) корупция
Контрабандни канали	Корупционна мрежа
Държавна контрабанда	„Голяма“ корупция

Съществува връзка между нивото на организираност на контрабандната дейност и замесените в корупция длъжностни лица.

При осъществяването на т.нар. куфарна търговия, която има масов характер, обикновено участва един и в по-редки случаи повече членове на семейството. Те влизат в контакт с отделни представители на митническите власти и на другите контролиращи служби, при което се осъществява корупционна сделка /подкуп/. Независимо от ролята на държавния служител – пасивна или активна по смисъла на НК, контрабандистът заплаща определена "тарифа" на служителя, който разрешава незаконния пренос на стоката.

При използването на контрабандните канали съществува по-сложна верига от корупционни сделки, включително преразпределяне на получавания подкуп. В сделката участват служители от различни ведомства, които осигуряват жп цистерни, транспортни коридори, терминали за разтоварване и товарене на горива. Често се стига до парадокса, съответни държавни служители да се превръщат в незаконно наети лица на притежателите на "приватизираните" от полукриминални или престъпни групировки контрабандни канали. По такъв начин се изгражда трайна система на двойна лоялност на ключови служители: законна – към държавата и скрита, незаконна - към подкупилата го групировка.

Третата и най-опасна форма на взаимодействие между контрабандисти и държавни служители е осъществяването на такъв незаконен пренос на стоки, който носи облаги за политическия елит на страната и респективно самият пренос е гарантиран с политически "чадър". В тези случаи става дума за т.нар. "голяма корупция". Поради важността на подобен тип престъпен сговор, ще се спрем по-подробно на предисторията на създаването на контрабандните канали в страната, както и връзките между контрабандистите и политическия елит.

1.3. ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ НА “КОНТРАБАНДНИТЕ КАНАЛИ” В БЪЛГАРИЯ

Първоначално "контрабандните канали" бяха създадени от комунистическата държава и бяха контролирани от Държавна сигурност. За съжаление доказателствата за тази престъпна дейност липсват. Това, което е останало в наследство, са разкази на анонимни участници в контрабандните канали и някои косвени доказателства. Сред тях са и обвиненията от страна на западните държави за контрабанда на оръжие, наркотици, медикаменти и акцизни стоки.

Известно е, че в края на 70-те години, в държавната монополна структура за износ на оръжие е създадена специална дирекция, позната под името "скрит транзит". Нейната основна дейност е била контрабандата на оръжие за трети страни. Оперативното ръководство се е осъществявало от група служители от Второ главно управление на Държавна сигурност. Освен за оръжие, каналите се ползвали за нелегално преминаване на хора – главно преследвани в собствените си държави за комунистическа или терористична дейност и дори за трафик на исторически ценности.

В реализацията на трафика през разглеждания период са включвани граждани или емигранти от палестински, сирийски, кюрдски, турски, ирански и албански произход. Повечето от тях са имали контакти с ислямистки, екстремистки или комунистически групи в собствените си страни и чужбина, което им е помагало да изградят надеждни канали през няколко държавни граници – както за Близкия Изток и Азия, така и към Западна Европа. За улесняване и регламентиране на плащанията са били създадени редица задгранични дружества. Една от функциите на тези фирми, през които пак контрабандно са били внасяни техника и технологии, получени незаконно от западни фирми, е била и заобикаляне ограниченията на КОКОМ. На базата на "контрабандни технологии" у нас са се развивали цели отрасли от икономиката ни.

В периода 1987 - 1989 г. на отделни лица бе предоставен контролът над част от тези канали и огромни права да се разпореждат с фирмите под прикритие, което ги превърна в техни естествени наследници и им позволи да отклоняват средства в лични сметки. По данни на МВР, към началото на 1991 г. България е притежавала над 250 фирми в Германия, Италия, Франция, Австрия, Англия, Индия и др. Това са дружества с ограничена отговорност, акционерни и командитни дружества, в които са били инвестирани около 160 млн. долара. Данни от 1989 г. сочат, че стокооборотът им е над 1,1 млрд. долара. Отделно износът на българска продукция от задграничните дружества възлиза над 600 млн. долара. Съдбата на тези фирми сега е неясна.

След разпадането на тоталитарната система и последвалата я кадрова промяна при трансформирането на органите на Държавна сигурност в периода 1990 - 1993 г. МВР напуснаха или бяха съкратени хиляди полицаи, които взеха със себе си голяма част от архива от досиета на агенти, връзки и механизми за заобикаляне на законите по границата.

Същевременно възникналият вакуум при упражняване на контролните функции от страна на държавата, както и икономическият спад, особено в периода 1989 - 1991 г., създадоха благоприятни условия за стокова контрабанда, предназначена за задоволяване на вътрешното търсене на голяма номенклатура от стоки. Ако до 10 ноември 1989 г. Държавна сигурност участваше най-вече в контрабанда за други страни или в транзитирането на

наркотици и забранени стоки, то след тази дата същите контрабандни канали започнаха да се използват за контрабанден внос на всичко, което може да се продаде в България. Заобикаляйки плащането на мита, такси и акцизи, определена прослойка от бивши полицаи и партийни дейци се облагодетелстваха незаконно и акумулираха огромни финансови средства.

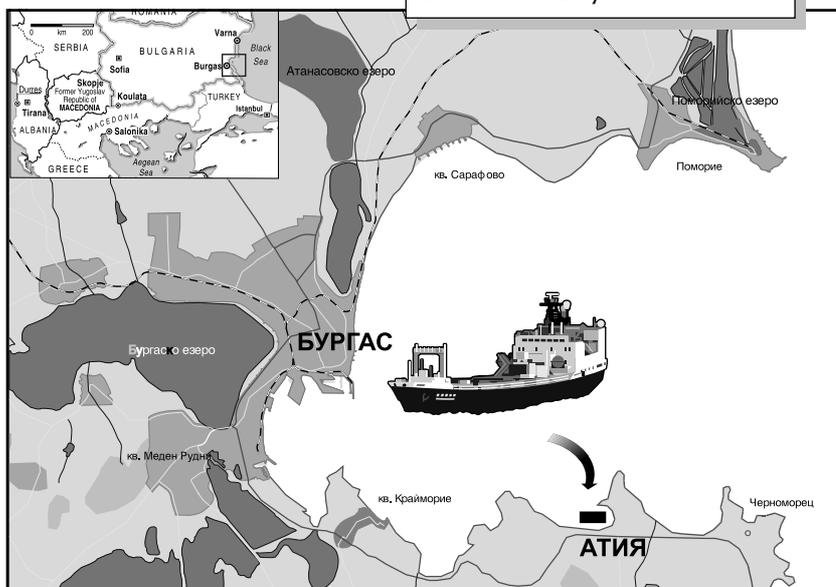
Настъпилият в началото на 90-те години правен и институционален хаос в страната бе използван от бившите служители на секретните служби, представители на висшата партийна номенклатура на БКП, както и от членове на новия стопанско-политически елит, освен за ограбване на държавните предприятия и банки, така и за безпроблемно експлоатиране на връзките и възможностите на контрабандните канали. В България бяха внесени големи количества цигари, алкохол, захар, горива, спирт и др., без държавата да получи никакви приходи от тях. Наследените връзки на бившите български тайни служби с някои терористични организации от Близкия Изток, Турция и Африка се трансформираха в частни контрабандни канали, които функционираха в полза на една или друга групировка, обслужваща дадена партия. Съществуват десетки примери, между които и скандалното разкритие за контрабандните операции във военната база Атия край Бургас.

Пак по същото време се осъществи и своеобразна интеграция на контрабандните канали в структурата на българската "сива икономика". Връзката между трафикантите и полулегалните икономически субекти, от една страна, и откровено престъпните структури, от друга, също бе осъществена от бивши служители на тайните служби, а реализацията на контрабандния трафик се извършваше с помощта на сенчести групировки. Корупционните действия при тази кооперация често излизаха извън рамките на своята дефиниция - "власт - подкуп - разрешение - прикритие". В определени моменти те придобиваха характерните за организираната престъпност елементи заплаха - изнудване - убийство. Макар и да имат отделна характеристика, доста често, без да е правило, първопричината за тези криминални действия са финансовите взаимоотношения между криминални структури и държавни служители, създадени при експлоатацията на контрабандните канали.

Така създадената конфигурация в контрабандния бизнес получи своя голям шанс през годините на ембаргото по отношение на Югославия, във връзка с конфликта в Босна и Херцеговина. Правителството на Любен Беров (1993-1995 г.) не предприе нужните мерки за пресичане на незаконното обогатяване на определена група хора. Нарушаването на петролното ембарго се осъществява отново под контрола на отделни служители на тайните служби и по схемите на бившата Държавна сигурност.

През този период публична тайна бяха керваните с автоцистерни, предвождани от полицейски автомобили до границата, преминаващите инкогнитото митницата на Драгоман влакови композиции, танкерите, които пътуват към сръбското пристанище Прахово. По данни на Министерския съвет, изнесени от тогавашния вицепремиер Александър Божков на заседание на правителството на 13 май 1999 г., по време на първото югоембарго са засечени над 400 крупни сделки с различни стоки за Югославия, ощетили държавната хазна с над 250 милиона долара. В резултат на десетки случаи на контрабанда на горива са нанесени вреди за стотици милиони долари. Естествено, такава мащабна контрабанда не е възможна без участието на държавни структури и хора от най-високите етажи на властта [5].

Фиг. 1.1. Случая "Атия"



През 1993 г. във военната база "Атия" беше разкрита контрабанда на цигари за милиони долари. Гръцкият кораб "Вати", който е натоварил 4500 мастербокса от пристанище Бургас за Новоросийск, прекосява залива и разтоварва стоката си във военната база на пет камиона, които отново влизат в България и изчезват. Чрез тази контрабанда държавата е ощетена с близо 1 милион долара от неплатени акцизи и мита. Както става ясно по-късно, каналът е действал близо две години и през него са били разтоварени 10 танкера с гориво. В основата на тази контрабанда е стоял бивш служител на Държавна сигурност и сирийски гражданин от кюрдски произход, агент на ДС до 1989 г. и собственик на фирма, регистрирана в Мюнхен през 1988 г. Сред обвинените беше и командирът на военната база. Според изявлението на тогавашния министър-председател Любен Беров, влизането на гръцкия кораб във военната база вероятно е ставало срещу "някой и друг милион", платени на когото трябва. И досега делото за тази контрабанда не е влязло в съда. Контрабандата през военна база "Атия" е класически пример за приватизиран контрабанден канал, в който са замесени хора от държавната администрация и военното ведомство.

Безпрепятственото преминаване на пратките през територията на България е осигурявано от действащи и бивши служители на тайните служби. За да осъществят сделките си, силовите групировки, които дотогава стоят на пониско ниво в структурата на "сивата икономика", също започнаха да използват създадените механизми за нарушаване на ембаргото. Докато в първите години на 90-те бившите служители получиха по наследство от партия-държава контрабандните канали, силовите групировки ги приватизираха на своеобразен търг с наддаване [6].

Едновременно с надпреварата на организираната престъпност при осъществяване на пренасянето на петрол и азотни торове за Югославия, се реактивираха и традиционните оръжейни канали. През България преминават пратки с оръжия за Босна от Русия, Украйна и други бивши съветски републики. Пример за това, че българските тайни служби също не са безучастни, е нашумялата "Албанска сделка".

През последните години, освен към традиционните акцизни стоки като цигари и алкохол, към контрабандните канали се насочват и други високоликвидни продукти като захар и спирт. В средата на 1998 г. МВР разкри механизмите за внос на захар за няколко български завода.

Аферата стана известна под името "Бартекс", наречена на фирмата за захар на групировката "Мултигруп". Вредите от действащия повече от пет години канал през бургаското пристанище са изчислени на 52 милиарда лева [7].

Запазват се и каналите за трафик на хора. Обобщавайки тенденциите през последните години, заместник-директорът на Националната служба "Гранична полиция" полк. Кирил Кирилов заяви, че само през 1999 г. в страната са били разбити 58 канала за нелегално извеждане от страната предимно на чужди граждани. Техните организатори са предадени на следствието и прокуратурата. Според полк. Кирилов, каналджийството бележи устойчивост от няколко години насам и тази тенденция ще се запази и в бъдеще. През 1999 г. са били осъдени 420 "каналджии", занимаващи се с нелегално извеждане от страната на жени. През първите месеци на 2000 г. броят на задържаните е 8(19).

Ембарговият режим е пример за това, че и международната общност, в лицето на Съвета за сигурност на ООН, може да стане съпричастна към създаването на условия за контрабанда. Друг конкретен случай, при който има противоречив ефект от международни мерки против контрабандата, е

"Албанска сделка"

Така наречената "Албанска сделка", беше реализирана с участието на двама служители на Министерството на отбраната и един служител на МВР. Сделката, която е осъществена с помощта на македонските тайни служби и полковник от Албания, е за 100 минохвъргачки и 10 000 мини. Както стана ясно по-късно от разследването на скандала, оръжието е било прехвърлено за сръбската армия в Босна. Детайлите по сделката доказват класическата структура на държавен контрабанден канал, в който са участвали тайните служби на три държави, използван за лично облагодетелстване. Шестте камиона, натоварени с оръжие, са прекосили безпрепятствено границите на България, Македония и Сърбия, строго охранявани от съответните полицейски части. Щетите за държавата отново възлизат на милиони долари, а осъдени по аферата все още няма.

Така, при осъществяването на стотици сделки за нарушаване на юго-ембаргото, българската организирана престъпност, купувайки наследството на държавните контрабандни канали, изработва безотказни корупционни механизми. Естествено, те нанасят огромни щети на икономиката на България.

този с българското производство на компактдискове след 1989 г. Известно е, че производствените мощности в страната надвишаваха 90 милиона диска, които не можеха да бъдат реализирани на вътрешния пазар. От друга страна, качеството на българските компактдискове беше много добро, което ги направи търсени и в чужбина. В резултат на това, през 90-те години контрабандирането на български компактдискове се превърна в едно от най-доходните пера на незаконния бизнес. Впоследствие, под въздействие на международен натиск, България възприе най-рестриktivното законодателство в Европа по отношение защитата на интелектуалната собственост. Това

доведе до силното ограничаване на производството на компактдискове в страната. Логично бе, подобно свиване на производството да породи търсене, което стимулира други форми на контрабандни операции. През последните години има сигнали, че от производител и износител на компактдискове страната се използва като депо на произведени в трети страни и изнасяни чрез България компактдискове. Създаде се порочен кръг – мерките против контрабандата генерират нова контрабанда [8].

Естествено, най-болезнен е въпросът за евентуалната причастност на политическото ръководство на страната към експлоатацията на контрабандните канали. През разглеждания в настоящата разработка период (1989-2000 г.) са се сменили две служебни и шест редовни правителства. Пак по това време се появяваха разкрития за контрабандни канали за суровини, цигари, алкохол, хранителни продукти и други видове бързоликвидни стоки. Контрабандният канал за спирт през бургаското пристанище, например, е бил засечен още през 1995 г., бил е документиран от ревизия в митницата през 1997 г., но е функционирал до края на 1998 г. През този период България имаше 3 редовни и две служебни правителства.

Може да се констатира, че при всяка смяна на властта, определен контрабанден канал губи политическата си подкрепа. Чрез съществуващите нелегални трасета, определени политици контролират икономическия елит на държавата, който е близък до една или друга партия, като му осигуряват не безкористно предимство в пазарната среда чрез елиминиране принципите на свободната конкуренция. От своя страна, икономическите групировки стават заложенници на покровителстващата ги партия, тъй като паразитният начин на действие ги прави слабоконкурентни в нормална пазарна среда. И обратно – определени политици от елита стават заложенници на подкупилите ги групировки.

Механизмът на експлоатация на старите контрабандни канали и на създаване на нови е чрез внедряване в администрацията по границата на верни на партията хора, много от които без необходимия ценз. От друга страна, самите участници в подобни канали предлагат на новите власти подкупи, за да получат тяхната закрила и продължаването на престъпния им бизнес. С верни на нея хора, управляващите политически елити не само ползват, но и контролират трафика "на конкуренцията" по вече действащи

каналите в интерес на един или друг икономически субект. Тъй като повечето правителства до парламентарните избори през април 1997 г. бяха доминирани от БСП, в рамките на този период не се наблюдаваше особено голямо текучество сред митническите служители. След поемането на управлението от ОДС, бяха уволнени 377 митничари с мотив "съкращаване на щата", а началниците на всички 16 районни митници бяха сменени.

Трудно е да се прецени доколко тези съкращения и нови назначения са обусловени от необходимостта да бъдат отстранени компрометирани служители. Във всеки случай, опит да бъдат пресечени действащите контрабандни канали, контролирани от бившата Държавна сигурност, е направен още през 1997 г. Тогава функциите на МВР по границата са прехвърлени от Националната служба за сигурност - наследник на Второ управление на ДС, върху Национална служба "Гранични войски". С промените в устройствения закон на МВР, на Гранична полиция са дадени полицейски функции. Статутът на новата гранична полиция, чието командване се осъществява само по вертикала с център в столицата, предизвика съмнения относно желанието за контрол над контрабандните канали от "най-високо място". Всички останали служби в МВР на регионално ниво са подчинени и на регионалния директор на вътрешните работи, което осигурява по-добра координация и взаимен контрол между различните служби.

Десетгодишното протакане на приемането на Закон за финансиране на партиите от Парламента, непрозрачността на събирането и изразходването на средства по време на предизборни кампании и издръжката на партийния апарат създават подозренията за съпричастност на всяко правителство към нерегламентирани начини за поддръжка на политическите субекти. Никой не си прави илюзията, че огромните структури на големи партии като БСП и СДС, се издържат само от членски внос. Практика е митническата администрация да бъде овладявана от хора на управляващите, защото отчисленията от контрабандния внос за партийните структури се доказват най-трудно.

Предприетите в края на 90-те години мерки срещу силовите структури ги изтласка на заден план. Тези полулегални бизнесструктури обаче продължават да имат свободен финансов ресурс и структури по места, чрез които реализират съответната дейност. Българският политически елит не разполага със свободни средства, поради което е изкушен да използва властта за икономическо облагодетелстване. Съществуват редица индикации, че политически фигури станаха посредници между миналите в "нелегалност" силови структури и държавната администрация по границата.

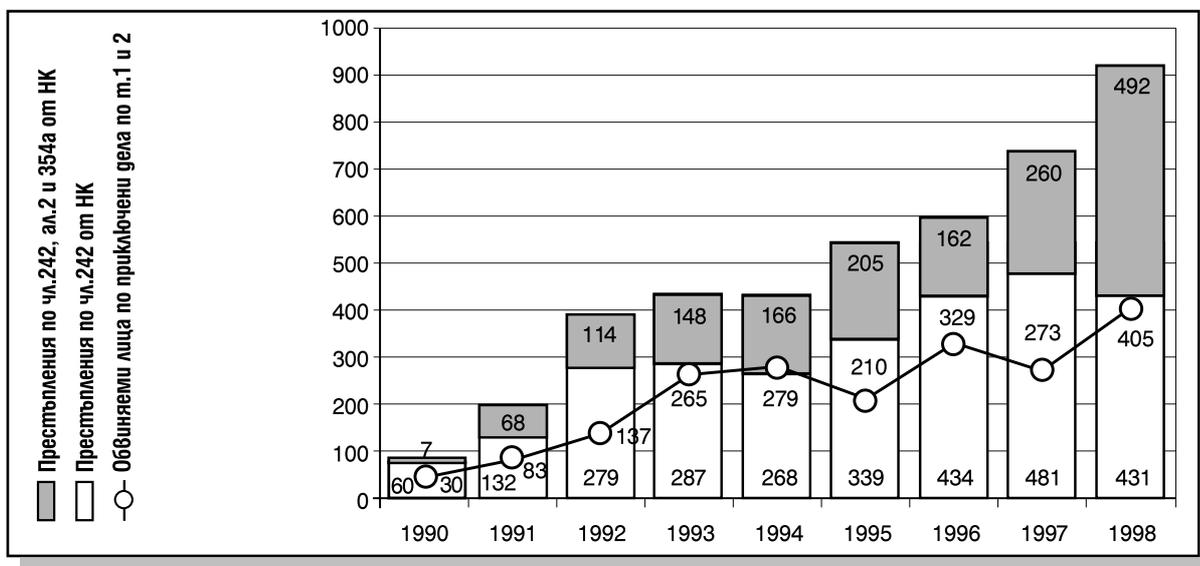
Ако в периода 1990 - 1993 г. бившата комунистическа номенклатура трансформира политическата власт в икономическа чрез създаване на паралелни фирми и източване на държавните фирми, впоследствие политическата корупция получи рентиерска окраска - някои политици започнаха да получават процент от нелегалните трансакции. Разбираемо е, че няма случай, управляваща партия да е обвинила публично свои хора в изграждането на контрабанден канал. За сметка на това, когато една партия падне от власт, веднага новите управляващи отправят обвинения с доказателства за участие в контрабанда. Досега обаче, замесените в контрабандата политици съумяват да се изплъзнат на правосъдието.

1.4. РОЛЯТА НА МИТНИЦИТЕ

В разглеждания контекст ролята на митниците може да се анализира както в рамките на дейностите и мерките, които се предприемат за пресичане на контрабандата, така и като институция, в която корупционните практики през последното десетилетие се превърнаха в предпоставка за незаконен пренос на стоки. С други думи, митниците са както преграда за трансграничната престъпност, така и – посредством незаконната дейност на отделни бивши служители или дори на групи служители на това ведомство – важен фактор за успешното осъществяване на контрабандните операции.

Анализът на престъпленията против митническия режим, свързан с контрабандата на стоки, в т.ч. и контрабандата с наркотични вещества, за периода от 1990 г. до първото полугодие на 1999 г., направен на основата на разследваните предварителни производства като цяло, очертава категорична тенденция за нарастване броя на този вид престъпления и на техните извършители (фиг. 1.2).

Фиг. 1.2. Престъпления срещу митническия режим, свързани с контрабандата на стоки [9]



Косвена индикация за размерите на корупцията са и предприетите от самото ведомство дисциплинарни мерки срещу провинили се митничари. Според справка на Агенция "Митници", за периода от октомври 1997 г. до октомври 1999 г., за различни нарушения са уволнени общо 154 служители.

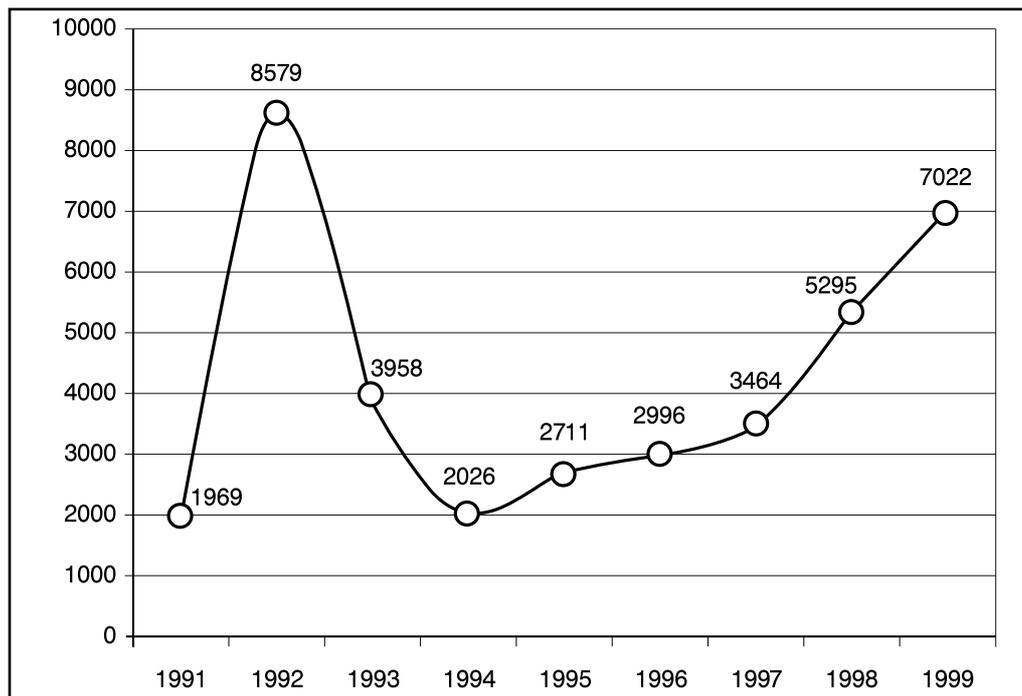
Общото във всичките случаи е съществуването на подозрения за участие в контрабанда и ощетяване на държавата. Дисциплинарно са уволнени за извършени и доказани груби нарушения на действащото митническо законодателство 102-ма митничари. Най-честите нарушения са:

- приемане и оформяне на единен административен документ (ЕАД) със занижена митническа облагаема стойност на стоките;
- приемане и оформяне на ЕАД с тарифни позиции на стоките, неотговарящи на действителните;

- приемане и оформяне на ЕАД с недекларирани стоки, описани в придружаващите стоките документи.

От посочените примери е видно, че съществува стремеж от страна на деклараторите на стоки да заплатят по-малки мита и данъци. Изложеното води до извода за съществуваща корупция. Много от сигналите остават недоказани, поради което Агенция "Митници" не може да действа ефективно.

Фиг. 1.3. Митнически административни нарушения [10]



С мотивировка "липса на качества за ефективно изпълнение на работата" в случаите, когато при преценка за професионалното представяне на служителите ръководителите намират достатъчно основания за дисциплинарно уволнение са освободени 52-ма митнически служители. Най-чести са нарушенията на служебните задължения, както и груби нарушения на митническото законодателство, извършени след давностния срок за търсене на дисциплинарна отговорност.

Наказателно-административната практика не дава адекватна представа за действителното състояние на корупционните практики в митниците. Опит да се повдигне завесата бе направен през 1998 г. от тогавашния ревизор в Министерството на финансите Емил Димитров, който публикува ревизионен акт на митниците, състоящ се от 90 страници. В този документ се съдържат резултатите от ревизия, започнала на 10 февруари 1998 г. и обхванала периода от 1 януари 1996 г. до 30 май 1998 г. В него има констатации и за времето от 1990 до 1998 г.

Според доклада на Е. Димитров "проверките в митниците са установили огромни количества на внесени с танкери нефт, метанол, горива, телевизори и бяла техника, цигари и алкохол, резервни части, спирт, захар, ориз, други хранителни продукти, лекарствени средства, строителни материали и т.н. Поради приети от митническата администрация неправилно или непълно попълнени документи постъпленията не са внасяни по 2, 3, 4 и 5 години."

Проверката на митническия контрол от страна на ревизорите показва редица нарушения:

- неприключени ТИР карнети;
- допускане на нов износ след срока;
- неприключени транспортни листове и липсващи цели кочани;
- неправилно изчислени митни сборове – до 39 пъти по-малки стойности;
- липса на физически контрол при удължаване на сроковете за временен внос;
- огромни несъбрани задължения към митниците, част от които обявени за несъбираеми;
- липсващи митнически декларации, необезпечени с ефективни гаранции декларации;
- не са предприети и своевременни действия за пристъпване към принудително събиране на митнически сборове;
- множество неприключили митнически манифести на физически и юридически лица, осъществили внос на автомобили и резервни части, без да са заплатени дължимите митни сборове. Началници и зам.-началници на митници са удължавали законния срок от 30 дни за осъществяване на нов износ, като са давали възможност това да се извърши дори след три години;
- пропускане на транзити, като се определя гаранция не на база на действителната митническа облагаема стойност, а според вида на превозното средство;
- констатирани изключително нереални цени при пропускани стоки и др.

В ревизионния акт се твърди, че при направените 11 ревизии в районните митници през 1997-1998 г. всички те са приключили с ревизионни актове. А в доклада на европейските наблюдатели Аткинсън и Гелерод се цитират изводите на ревизора Емил Димитров, че сумите от "митнически измами, основани на корупция на чиновници и фалшифициране на митнически документи, са осигурили 560 милиона долара през 1997 г. и 700 милиона долара през 1998 г". [11].

Ревизионният акт на Емил Димитров обаче не бе приет от ръководството на Министерството на финансите, а министърът разпореди на софийската ДФК да извърши "суперревизия" на митниците. Последната опроверга някои от заключенията на ревизора. Самият Е. Димитров с основание твърди, че по закон констатациите му могат да бъдат оборени само в съдебната зала. Впоследствие Е. Димитров бе подложен на силен натиск и подаде оставка като ревизор в Министерството на финансите.

Същевременно, по ревизионния акт бе образувана предварителна проверка от прокуратурата. През декември 1999 г. с постановление на Софийската градска прокуратура бе отказано образуването на предварително производство срещу бивши и настоящи шефове на митниците, поради "липса на доказателства за извършено престъпление".[12]