

4. 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.

4.1. 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 срещу 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 състои 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 размера 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 политически лидери, принадлежащи към различни лобита.

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-голяма 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 нейното извършване. [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 дееца 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.

4.2. 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 измененията и допълненията на чл. 48 от НПК, от 01.01.2000 г. право за извършване на предварително разследване получиха и митническите органи за престъпления по чл. 242 и 251 от НК - контрабанда и валутни престъпления. В системата на митниците са назначени и обучени митнически

служители - митнически дознатели, които осъществяват функциите на разследващи органи. Митническите дознатели работят в тясно взаимодействие с органите на прокуратурата и органите на МВР.

С приемането на Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите е създадена нормативна основа за взаимодействие между държавните органи в борбата им срещу наркотрафика.

Новият Валутен закон разшири правомощията на митническите органи във връзка с осъществявания от тях валутен контрол. В случаите на констатирувани нарушения при износа и вноса на левове, чуждестранна валута в наличност, благородни метали и скъпоценни камъни, митническите органи придобиха правото да отнемат в полза на държавата предмета на нарушението, което несъмнено ще увеличи ефекта от реализирането на административнонаказателната отговорност.

Качествено нови правомощия бяха възложени на митническите органи по закриване правата на интелектуална собственост. По същество те се свеждат до упражняването на мерки за граничен контрол, изразяващи се в правото да се задържат стоки, за които има данни, че нарушават права върху интелектуална собственост.

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 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 Данъчно процесуалния кодекс, към Министерството 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 Министерския съвет, предоставящи широки възможности за реализацията на отнети в полза на държавата стоки и откриване на приходи за държавата от продажбата на тези 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. Организационната 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 на 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 на компетентните органи за образуване на 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 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.

4.3. 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).

4.4. РЕФОРМА НА МИТНИЦИТЕ

Важно 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 усъвършенствана 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 начални-

ците 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-то ниво ново митническо законодателство – инструкции, наредби и др. Пряко отношение към борбата срещу корупцията и други неправомерни действия на митническите служители имат Инструкцията за вътрешен контрол и Кодексът по етика в БМА. Тяхното разработване се осъществява съвместно с опитни служители и експерти от митническата администрация на страни от ЕС и Евромитници.

С Постановление на МС на Република България от 1997 г. и със ЗДС е предвидено ежегодно задължително деклариране на имотното състояние от всеки митнически служител.

Съгласно разпоредбите на чл. 7, ал. II 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, които имат за цел да извършват вътрешна проверка и контрол срещу евентуални корупционни действия на митническите и данъчните служители.

В структурата на Агенция "Митници" се включва инспекторат на пряко подчинение на директора на агенцията, който осъществява контрол върху дейността на митническата администрация [26].

Що се отнася до БМА, вътрешният контрол там се осъществява предимно от служителите на дирекция "Инспекторат" при Агенция "Митници" на директора на агенцията. Неговата дейност включва извършване на всички видове проверки в митническите учреждения (комплексни, тематични, целеви), проверки по сигнали и жалби от граждани и фирми.

В рамките на стартирания проект "Борба срещу корупцията" в митническата администрация (по програма ФАР съвместно с Френската и Английската митнически администрации), се предвижда да бъде обсъдена и предложена за реализиране адекватна структура на органите за вътрешен контрол, в съответствие с практиките на Европейския съюз."

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, до произнасяне на съответните компетентни органи;
- установен е специален режим на съхранение на личните митнически пе-

чати;

- 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;

Въведени са следните мерки от началото на 2000 г.:

- лични идентификационни карти, които се носят на видно място върху униформата от митническите служители и 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.;
- В Дирекция "Инспекторат" при Агенция "Митници" е открита "гореща" телефонна линия, на която могат да бъдат подавани сигнали за неправомерни действия от страна на митнически служители (номерът на телефона е 981-55-38).

Поради началния етап на реформата все още е 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 дирекции "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 изисква 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 има поставянето на нови основи на процесите на събиране, обработка и използване на информацията. Следва да **продължат действията по:**

- 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 достъп до тях за компетентните органи.

гуряване 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 Р България да се присъедини към Конвенцията Найроби за предотвратяване, проучване и ограничаване на митническите нарушения и др.)

4.5. 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-нататшно 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]

Положителна стъпка би било и приемането на разработения от Центъра за изследване на демокрацията законопроект за Народния защитник и гражданските посредници. Въвеждането на институцията омбудсман на на-

ционално и местно равнище би допринесло за разширяване на прозрачността и публичността на държавното управление и в частност би подпомогнало усилията за ограничаването на свързаната с контрабандата корупция в страната.*

От друга страна, е необходимо доразвиване на реформата в публичната администрация и по-ясно дефиниране ролята на държавата и нейните институции, включително и на съществуващите контролни 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 условия за преодоляване на досегашната мудност 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, по която, в изпълнение на ангажиментите, 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.).

4.6. 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.

* Вж. Институцията омбудсман – концепция и законопроект за България, Чуждо законодателство, Център за изследване на демокрацията, София, 2000

България е страна по редица международни актове, които имат отношение към контрабандата и корупцията. По силата на чл. 5 от Конституцията те се явяват актове с 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 реализира 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 13 от Украйна, 2 от Кипър, 5 от Русия, по 1 от Турция, Англия, Полша, Латвия, Норвегия, Испания и Румъния. 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), Министерство 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 писмено от Министерство на правосъдието 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.

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 развитие на регионалното сътрудничество. Международни проекти могат да се разработват в рамките на Пакта за стабилност на 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 2000г.

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. стартира проект "Борба срещу корупцията в БМА", работата по който се осъществява съвместно със специалисти от митническите администрации на Франция, Англия, както и с "Евромитници". В рамките на този проект се разработват инструкция за вътрешния контрол, Етичен кодекс и др., ще се доставя специализирано техническо оборудване за нуждите на органите на вътрешния контрол, ще се извършва обучение на служителите [32]. От месец юни 1999 г. ГУ на митниците се включи (чрез дирекция "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. Очевидната цел на отделните направления на сътрудничество с други страни, международни организации и специализирани агенции е превръщането на националните усилия за овладяване на споменатите негативни тенденции в трансграничната престъпност в България в част от международното противодействие на този феномен.

4.7. 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 предимство 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 компенсирани не-

говото отсъствие.

В сферата на мониторинга подобно сътрудничество може да приеме формата на поставено на договорни начала съдействие между държавни институции (например Агенция "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 извършените 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 Агенция "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, натрупана чрез различни проучвания, анкети, както и по пътя на събиране и обобщаване на жалбите, да бъде публикувана като интернет-страница и/или в периодични издания (бюлетини). 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.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Контрабандата, която често се осъществява в съучастие с държавни служители, ощетява националната икономика и интересите на гражданите. На първо място сред негативните последици от тези престъпни дейности е намаляването на постъпленията в държавния бюджет, което води до увеличаване бюджетния дефицит на страната. За да попълни бюджета, държавата се стреми все повече към увеличаване на приходите, което пък от своя страна води не само до засилване на данъчното бреме, но и до затрудняване на инвестициите. А това потенциално е заплаха и за икономическите реформи на прехода.

Толерирането на комплекса "корупция/контрабанда" представлява заплаха за националната сигурност и нейното икономическо развитие по пътя на пазарното стопанство. Натрупаните чрез контрабанда "мръсни пари" се завъртат в един порочен кръг и деформират икономиката в криминална или полукриминална посока. По този начин по-конкурентни и доминиращи стават престъпните структури, а не честните предприемачи.

Създава се неприемлив инвестиционен климат за чуждите бизнесмени, защото те се изправят пред нелоялна конкуренция и липсата на пазарни правила. Поради тази причина България бе напусната от големи западни фирми, които се сблъскаха с контрабандния внос на собствените си продукти на нашия пазар.

Освен това, контрабандата унищожаваше зараждащото се местно производство чрез евтин внос и пречи на създаването на среда за развитие на средния и малък бизнес и нормална икономическа класа в страната.

Накрая, но не по важност, съществуването на контрабандни канали и тяхното контролиране от групи във властта пречат за стабилизирането на демократичните институции, регламентирането на партийните финанси, реформата в държавните структури и утвърждаването на съвременни стандарти на управление.

Всичко това показва необходимостта от предприемане на бързи и решителни мерки от страна на властите за разрушаване на този престъпен комплекс и за рязкото ограничаване на контрабандните трансакции в страната. Част от тези мерки вече са факт, други предстоят да бъдат въведени в практиката на контролиращите органи. Усилията за укрепване на законността в тази сфера са част от международното противодействие на контрабандата, трафика на наркотици и хора. Нещо повече – реформата на контролиращите и правозащитните органи и пресичането на контрабандните канали в страната са предпоставка за успешното интегриране на България в европейските и евроатлантическите структури.

Често подценявано, но важно условие за успеха на борбата срещу корупцията и контрабандата, е засилването ролята на гражданското общество и дългосрочното провеждане на обществен мониторинг и контрол върху рисковите зони в тази сфера. Без гражданското участие общественост-

та в страната и в чужбина би била лишена от независима оценка на процесите и тенденциите в противодействието на комплекса корупция/контрабанда в България.

В този смисъл, формулираните в настоящата разработка методики за оценка и мониторинг на контрабандата, както и комплексните мерки за превенцията на трансграничната престъпност и свързаната с нея корупция на държавни чиновници, представлява неразделна част от усилията на българската общественост към укрепване на законността и демокрацията в страната и принос за приобщаването ѝ към развитите демократични общества.

БЕЛЕЖКИ

1. Българският тълковен речник (четвърто издание, 1995 г.) дава следното определение на това понятие: обществена развала, поквара, подкупничество. Тази дефиниция съответства на латинското значение на думата "corruptio" - буквално разваленост, изхабеност, лошо състояние, с второ значение - лъжливост, разваляне, подкупване.

Корупцията е обществено негативно явление, което намира най-категоричен израз в подкупа. Корупцията и подкупът си приличат, но не се покриват. Корупцията е по-широко понятие, което включва и подкупа. Поради това, той има всички белези, характерни за корупцията. В този смисъл, всеки подкуп е и корупция, но не всяка корупция е подкуп. Както корупцията, така и подкупът водят до незаконно облагодетелстване, но при подкупа то е само имотно. Корупцията може да се извърши не само от едно лице, но и от повече лица, с цел получаване на лична изгода при използване на служебно положение, докато подкупът винаги се извършва най-малко от две лица, които извършват една своеобразна сделка. Подкупът е користо престъпление, докато корупцията е много по-аспектна и нанася много повече вреда на обществото. Подкупът е винаги само правно явление. Корупцията е социално явление, което се проявява като правно по изключение.

В понятието "корупция", в неговото чисто гражданско понятие и разбиране, се включва присвояването на поверено имущество, контрабанда, незаконна търговия и прочее и дори се говори за "корупционна престъпност", понятие което е придобило гражданственост, без да има научна или юридическа стойност.

Корупцията е присъща както на държавния служител, така и на обществения деятел и се изразява в това, че и единият, и другият получават юридически забранени и социално несправедливи или аморални преимущества. Тя е характерна за всички етажи на държавното управление и нейното абсолютизиране или свързване преди всички, или само с нисшите етажи на управленската власт, които не са защитени икономически, е най-малкото неточно. Напротив - както в България, така и в другите страни, независимо от етапа (степената) на икономическо развитие - развита пазарна икономика, преход от тоталитарна към пазарна икономика или тоталитарна икономика, корупцията е характерна в най-ярко изразения си вид, в най-крупните си размери и в най-категорично незачитане на правните и морални ценности именно за висшите ешелони на властта.

2. Както отбелязва Майкъл Джонстън, трансграничната корупция има широк диапазон на действие: от съмнителните политически дарения и финансиране на изборни кампании, до неоправдана строгост на банковата тайна, офшорни банкови операции, създаване на свободни зони, в които се приемат капитали с неясен произход и т.н. (Вж. Michael Johnston. Cross-border Corruption: Points of Vulnerability and Challenges for Reform, in: Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries, UNDP/OECD Development Centre, p.15). В настоящата брошура вниманието ще бъде насочено предимно към корупцията, съпътстваща икономическата контрабанда.
3. В правен аспект контрабандата се разглежда като престъпление и като административно нарушение, за което се предвижда наказателна или административна отговорност, уредени съответно в Наказателния кодекс и в Закона за митниците (ДВ, бр.15, 1998 г.). Съставът на престъплението е уреден в чл.242 от НК. От обективна страна то се изразява в пренасяне през границата на страната на стоки без знанието и разрешението на митницата. Стоките могат да имат най-различен характер, в зависимост от което се определя наказателната отговорност. Тя зависи и от количеството, както и от вида на стоката. С измененията и допълненията на НК от месец март 2000

г. (ДВ бр.21/2000 г.) бяха приети определения на понятията "наркотични вещества", "прекурсор", "незаконен трафик" и "аналог". По този начин ще се улесни практиката по приложението и тълкуването на съответните текстове в Наказателния кодекс. Беше приет и нов състав - чл. 242А, относим специално към режима за транзита на стоки през границата на страната. Престъплението е консумирано, когато стоката, обявена по документи за транзитен пренос, се разтоварва на територията на страната. Създаването на специален наказателен състав за транзита на стоки е сериозна гаранция за ограничаване на това престъпление и защита на интересите на страната.

Във всички случаи на контрабанда предметът се отнема в полза на държавата независимо чия собственост е, а ако липсва или е отчужден се присъжда неговата равностойност по цени на дребно. На отнемане в полза на държавата подлежи превозното или преносното средство, послужило за превозване или пренасяне на стоки, независимо от неговото предназначение и независимо дали е собственост на деца или на трето лице. От значение е обстоятелството, че превозното или преносното средство е послужило за извършване на престъплението "контрабанда". Изключение от това общо правило е случаят, когато стойността на превозното или преносното средство явно не съответства на тежестта на престъплението "контрабанда".

Съществено е да се отбележи, че контрабандата е един от сравнително редките случаи в НК на Република България, когато опитът за контрабанда в "особено големи размери", представляващ "особено тежък случай", както и при хипотезата, когато извършител на деянието е длъжностно лице от митническата администрация, е наказуем. Предвидена е наказателна отговорност за деяние, което не е довършено по независещи от дееца причини. Опитът е наказуем в изрично предвидените от закона случаи и е свързан с вида на стоката, само ако тя е наркотично вещество, с размера, т.е. с количеството на стоката, ако случаят е особено тежък или с длъжностната характеристика на дееца - ако той е митнически служител. Контрабанда е налице само тогава, когато е извършено от лице, разбиращо свойството и значението на деянието и целящо настъпването на престъпния резултат, т.е. изисква се пряк умисъл. Във всички други случаи няма престъпление.

Стойността на стоката, както и нейното количество съгласно константната практика на съда, не са съществени белези за квалификацията на деянието, когато предмет на контрабандата са наркотични вещества. Тези белези имат вторичен характер.

Престъплението "контрабанда" може да бъде извършено от всяко българско или чуждестранно лице, стига стоката да е превозена или пренесена през границата на Република България, без разрешението на митницата.

Когато "контрабандата" представлява маловажен случай, наказанието, което се предвижда, е глоба, налагана по административен ред. В този случай деянието не е маловажен случай на престъпление по смисъла на чл. 93, т. 9 от НК, а именно: "Маловажен случай" е този, при който извършеното престъпление, с оглед на липсата или незначителността на вредните последици или с оглед на други смекчаващи обстоятелства, представлява по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с обикновените случаи на престъпление от съответния вид."

При маловажност на деянието, когато липсват вредни последици или те са явно незначителни, лицето не е осъждано, не е наказвано по административен ред и не е извършвало друго такова деяние, преценката, дали случаят е маловажен, може да се извършва от съответния административно-наказателен орган, т.е. органът на митническата администрация (вж.ТР № 53/11.04.1986 г., ОСНК).

С измененията и допълненията на НПК, влезли в сила от 1 януари 2000 г., разследването на престъплението "контрабанда", както и на административните нарушения, е изцяло в компетенциите на митническата администрация. В това решение контролът за спазване на законовите изисквания за преминаване на стоките през границите на страната, както и разследването на извършените правонарушения в този случай ангажира изцяло отговорността на митническата администрация. Създадени са реални закони и организационно-структурни предпоставки за повишаване ефективността в дейността на последната.

4. Трябва да се отбележи, че митническият контрол е избиращен. Във всяка страна е налице законово определена оперативна самостоятелност на митническата администрация, т.е. целесъобразност на проверката и контрола на изнасяната и внасяната стока. Обективно пълен физически контрол на всички стоки, преминаващи през границата на която и да е страна, не може да бъде осъществен. Законът за митниците определя правото на митническата администрация да прецени, дали да извърши митническа проверка, както и дали преминаващият през границата товар съответства на съпровождащите го и представени пред митническата администрация документи.
5. Тези практики контрастираха с официалното присъединяване на страната към ембаргото. Бяха приети следните постановления, които регламентираха участието на България в него:
 - ПМС № 90/07.05.1993 г. за изпълнение от Република България на Резолюция № 820 на Съвета за сигурност на ООН от 17 април 1993 г. (ДВ, бр. 41/1993 г.).
 - ПМС № 241/30.11.1992 г. за изпълнение от Република България на Резолюция № 782 на Съвета за сигурност на ООН от 16 ноември 1992 г. (ДВ, бр. 99/1992 г.).
 - Разпореждане № 16 от 24 юли 1991 г. за налагане на ембарго върху доставката на оръжие, боеприпаси и военно оборудване за СФРЮ (ДВ, бр. 62/1991 г.).
 - ПМС № 94 от 5 юни 1992 г. за изпълнение от Република България на Резолюция № 757 на Съвета за сигурност на ООН от 30 май 1992 г. (ДВ, бр. 47/1992 г.).
 - ПМС № 125 от 7 юли 1992 г. за изменение и допълнение на Постановление № 94 на МС от 1992 г. за изпълнение от Република България на Резолюция № 757 на Съвета за сигурност на ООН от 30 май 1992 г.
 - ПМС № 164 от 25 август 1992 г. за изменение и допълнение на Постановление № 94 на МС от 1992 г. за изпълнение от Република България на Резолюция № 757 на Съвета за сигурност на ООН от 30 май 1992 г. (Обн. ДВ, бр. 42/1992 г.; изм. и допълн. ДВ, бр. 58/1992 г.).
 - Наредба № 3 за митническо оформяне на стоки, в съответствие с приетите на 26 април 1993 г. правила за контрол на Комитета по санкциите на ООН, издаден от Министерство на финансите, ДВ, бр. 53/22 юни 1993 г.
 - Меморандум за споразумение между правителството на Република България и ЗЕС за съдействие при прилагане на санкциите на река Дунав.
6. През 1995 година известният криминален бос Иво Карамански, в свое скандално интервю за българските медии, обвини директно някои от икономическите структури, че са приватизирали граничните служби: "И аз плащам подкупи по 100 хиляди долара, но моите цистерни цял месец стоят на границата, а на други групировки минават веднага през пунктовете."
7. Според изнесените от МВР данни, по канала за контрабанден внос на захар през Бургаското пристанище са внесени около 240 000 т захар. Контрабандната захар е реализирана на вътрешния пазар. Пак по данни на вътрешното министерство, този канал е наблюдаван от висши офицери от специалните служби и дори от зам.-министри по време на управлението на БСП. Като съпричастни на контрабандата са уличени и двама офицери от регионалното звено на Националната служба за сигурност и 16 митничари от митницата в Бургас. Макар да няма преки доказателства за взети подкупи, стана известно, че каналът е наблюдаван от специалните служби в продължение на две години, без да се предприемат никакви мерки за неговото прекъсване. Това е доказателство за покровителственото отношение на контролните органи към една незаконна практика, което създава подозрения за съществуващи корупционни механизми, действащи по хоризонталата и вертикалата на властта.

В началото на 1999 г. е разкрит канал за внос на спирт през няколко митници, също действащ в продължение на години. Оказва се, че през периода 1994-1998 г. в страната не е влязъл нито един тон етилов спирт, за който да са платени пълният сбор от митнически такси, а голяма част от българските производители на алкохолни напитки са работили основно с контрабанден спирт. Само участието на митническата администрация към този нелегален трафик може да обясни факта, че една цяла индустрия у нас е действала с контрабандно внесени суровини.
8. Тук трябва да се има предвид, че освен казаното по-горе, въвеждането на ограничителните режими (квоти) за износ на определена номенклатура стоки по същество ог-

- раничава свободната обмяна, което създава условия и предпоставки за износ на стоките в нарушение на установения в държавата ред. Това, на свой ред неизбежно е свързано с корупцията на длъжностни лица, определящи съответните квоти на отделните фирми, както и на длъжностните лица от митническата администрация, имащи за задача да следят за количеството и качеството на изнасяната стока в рамките на определената квота.
9. Данните са от Специализирана следствена служба.
 10. Данните са от Специализирана следствена служба.
 11. Вж. Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee). Rapporteurs: Mr. David Atkinson, United Kingdom, European Democratic Group and Mr. Henning Gjellerod, Denmark, Socialist Group, p.19.
 12. В постановление на В. Михайлов, прокурор при Софийска градска прокуратура, от 22.10.1999 г. се констатира, че редица от констатациите на Емил Димитров не отговарят на истината.
 14. Според д-р Алесандро Полити, съветник към Министерството на отбраната на Италия, географията на организираната престъпност и трафика на наркотици е белязана от следните жалони:
 - три гравитационни центъра на престъпността - Италия, Русия и Турция;
 - 10 регионални поддържащи центрове (Албания, Хърватия, България, СР Югославия, Македония, Гърция, Румъния, Словения, Приднестровието, Украйна).
 - две държави, които са изправени пред риска да се провалят (СР Югославия и Русия); шест други държави, които вече са преминали различни етапи на подобен провал (Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, Македония, Черна Гора, Словения).
 - два острова, в които има "сиви зони" и различна степен на контрол от страна на организираната престъпност (Кипър и Сицилия);
 - два големи производители на дрога (Мароко и Русия) и три по-малки производители (Албания, Ливан и бивша Югославия);
 - два големи маршрута за трафик на дрога (Балканският коридор и Русия);
 - две големи територии, в които влиза дрога (Русия и Турция);
 - един голям коридор за нелегален трафик на хора по море (Черна гора/Албания - Италия) и четири сухопътни коридора (Сараево-Хърватия-Словения-Италия или Австрия; Истанбул-Украйна-Полша-Германия; Истанбул-Румъния-Унгария-Словакия-Чехия; Истанбул-Гърция-Македония - Италия/Австрия)
 - един голям регионален финансов офшорен център (Кипър)
 - основните дроги са канабис, хероин и АТС, като кокаинът постепенно се увеличава. (Alessandro Politi. Organized Crime and Regional Cooperation in South-East Europe, paper prepared for the Conference on Regional Cooperation and Reconstruction in South-East Europe, Rome, 29-30 October 1999, p.16-17)
 15. Данните са на Агенция "Митници" и Сектор "Наркотрафик" на НСБОП.
 16. Данните са на Сектор "Наркотрафик" на НСБОП
 17. По данни на Гранична полиция.
 18. Това е част от напусналите страната след отпадането на предишните ограничения за пътуване и работа в чужбина. Според някои оценки през 90-те години населението на България е намаляло с 8-9%. Броят на напусналите страната е около 700 000 души, като голяма част от тях са млади хора.
 19. "Новинар", 12.04.2000 г.
 20. Куманова А., Димитрова Р. Скритата икономика през погледа на експерта, сп. Статистика, бр. 2, 1998, с. 64-75.
 21. Вж. по подробно Куманова А., Манолов В. Понятието "скрита икономика" - основни подходи при неговото статистическо обхващане, сп. Статистика, бр. 2, 1996, с. 51-62; Куманова А., Антонова Ю. Скрита икономика, сп. Статистика, бр. 1, 1997, с. 68-74; Куманова А. Скрита икономика и някои методи за нейното изследване и оценки, сп. Ста-

тистика, бр. 2, 1997, с. 67-80

22. ACE-PHARE P95-2030-R; Mintchev V. Les echanges de biens industriels entre la Bulgarie et l'Union Europeenne 1990-1995, Revue d'etudes comparatives Est-Ouest (RECEO), 1999, № 4)
23. Един от тези фактори е различието в използваните методологии за отчитане на вноса и износа. В тази насока усилията са насочени към уеднаквяване на методологията с тази на ЕС и най-вече в уеднаквяване на обхвата на отчитането на вноса и износа. В това отношение съществуват сериозни затруднения при отчитането на т. нар. икономически режими (особено при обработката и преработката на стоките), които не са решени изцяло и в страните от ЕС. Например, материали, оформени на режим "редовен износ" в страна от ЕС се внасят в България на режим "Обработка", след което готовият продукт се реекспортира за трети страни и не се отчита като внос в България.

Друг фактор, пораждащ разминаване между данните за износа от страните на ЕС за България и за вноса на стоки в България от тези страни е промяната на местоназначението на стоката, което е често срещано явление, особено при контрабанда на стоки, за да се затрудни откриването на крайния получател. По тази причина стоки, обявени за износ от тези страни за България, впоследствие по маршрута на движение – например в пристанища на претоварване или в транзитни страни, получават ново местоназначение и не се внасят в България. Или при въвеждането им на митническата територия на България за тях се учредява временен внос и се реекспортират за други страни. При това положение те не се оформят на редовен внос в страната, а в страната на износа са статистически отчетени за износ в България.

Друга възможна причина за тези разлики е, че част от стоките се внасят в Свободни зони и докато не бъдат оформени на редовен внос, те не се включват в статистиката за внесени в страната стоки. При това, оформянето за внос от свободната зона може да се извърши в рамките на следващата година и няма да бъдат отчетени във вноса в годината, в която са отчетени като износ в страната партньор.

Съществен фактор е и декларирането на завишена фактурна стойност в страната на износа, с цел неправомерно възстановяване на ДДС или получаване на по-големи субсидии в случаите на износ на селскостопанска и др. продукция.

Както беше изложено по-горе, различния обхват на отчитане на вноса е също съществен фактор, който поражда различия в данните. В тази връзка следва да се отбележи, че през 1998 година, за която е анализът в разработката, при внос на стоки от физически лица не се изискваше подаване на Единен административен документ (ЕАД), данните от който са източника за изготвянето на въшнотърговската статистика.

Като се има предвид горния механизъм, би следвало разликата между данните за износа на стоки от България за страните от ЕС и данните за вноса от България в тези страни да е с обратен знак. Всъщност данните за износа от България да са по-големи от тези за вноса от България в тези страни. Възможна причина за появилата се разлика може да се дължи на реекспорта на стоки, внесени на режим временен внос от България, докато в нашата статистика тези стоки не са отчетени като редовен износ от България. Следва, обаче реално да се отчита и факта, че определена част от тази разлика вероятно се дължи и на гореизложените фактори, когато те влияят на отчитането на вноса в страните от ЕС, а така също и на занижаване на митническата стойност от вносителите в ЕС. (т. н. под-фактуриране)

24. Като част от преките методи съществуват и смесени техники, при които последните се съчетават с маркетингови оценки на конкретни пазари и с официалните източници на информация. Тук привеждаме пример за подобно проучване на два вида стоки.

Косвените методи от своя страна включват:

- а) Балансиране на ресурса и използването. Това е метод, основаващ се на отклонение на дохода от разхода. Той е свързан с трите подхода за измерване на БВП:

производствен, по елементи на крайното използване и по елементи на дохода. Първият обръща по-голямо внимание на материалните потоци на производствената система, вторият се свързва с паричните потоци на икономическата система от разходната им страна, а третият ги разглежда от доходната им страна. Този традиционен метод за балансиране на БВП не е създаден специално за оценка на скритата икономика. Спорно е, дали различията между трите подхода се дължат на някакъв вид неотчитане и доколко това явление може да бъде описано като "скрита" дейност. Препоръчва се, преди да се пристъпи към този метод, да се приложат и други техники за оценка на скритата икономика. Методът не е универсален за всички страни в преход, но се прилага в Чехия, България и някои други държави.

- б) Монетарен подход за отчитане движението на банкнотите и стокооборота в страната и съответното ниво на инфлация. Този подход се базира на методи, основаващи се на индекси от сферата на паричното обръщение. Те са едни от най-разпространените и преследват улавянето на следите, които оставя скритата стопанска дейност в областта на паричното обръщение. Общовалидно за тях е предположението, че дейностите, извършвани в рамките на скритата икономика, се обуславят от използването на налични пари. От друга страна, величината на наличните пари, необходими за производството и обръщението на БВП, проявява известна стабилност в краткосрочен и средносрочен период (това се отнася за нормално функциониращите икономики). Съпоставянето на действителната парична маса с необходимата за обръщението на фактическия БВП е свързана с факта, че разликата между тях се отнася за сметка на "скритата икономика" и може да се използва като индекс за нейната интензивност.
- в) Метод, основаващ се на отклонение на реалната от официалната заетост, като се предполага, че официалният процент на заетостта на населението се различава (е по-малък) от действителния в националната икономика. Получената разлика се дължи на функционирането на скритата икономика, която се характеризира с недеklarирани работни места. Като основа за сравняване на дела на заетите се приема друга държава с подобна икономическа структура или определена година, за която се смята, че не е съществувал скрит сектор (или е съществувал, но с по-нисък относителен дял). Теоретичните възражения, които поражда такъв подход, както и чисто изчислителните трудности при построяването му ограничават неговото приложение.

Модифициран вариант на този метод е т.нар. "италиански метод", чиято същност се състои в съпоставянето на оценките по заетостта от въпросници, измерващи производствената дейност с допълнителни източници на данни за заетостта, по-специално от наблюдения на работната сила и преброяването на населението. Този метод държи сметка както за съзнателното занижаване на данните от регистрираните производствени единици, така и за оценяването на общия разход на труд в националната икономика, като по този начин се изчислява добавената стойност, създадена в нерегистрираните стопански единици. Допълнителната оценка за коригиране на занижените отчетни данни, получени от малките предприятия, се прави въз основа на т.нар. Метод на Франц. "Италианският метод" се използва в Полша, Румъния, Литва, Македония, Словения.

- г) Унгарски метод, който има за отправна точка факта, че данните за работната заплата и възнагражденията се занижават с цел да се избегне плащането на вноски за социално осигуряване (доста тежки в много от страните в преход). Първата стъпка на този метод включва коригиране на официално отчетените данни дори от държавните фирми, поради това занижаване. Втората стъпка е да се направят оценки за добавената стойност на частните фирми и едноличните търговци (с еднородна дейност), като се използват тези коригирани данни от официалните отчети и информация от бизнесрегистъра за броя на частните фирми и малките, често некорпорирани предприятия от сектор "Домакинства". Тук вниманието е насочено по-скоро към добавената стойност, отколкото към продукцията и предположенията са, че възнагражденията в частния сектор са значително по-високи (3,5 пъти) от тези в държавния. Измерванията показват, че над 1/3 от доходите на българина са недеklarирани. Неслучайно министър-председателят по-

сочи, че 728 000 работещи българи не се осигуряват и не плащат вноски, а още 300 000 наети в частния сектор се осигуряват само върху минималната работна заплата. Подобни или сходни методи се използват в България и Полша.

- д) Метод за оценка на продукцията на домакинствата. Оценки за продукцията на домакинствата за собствено крайно потребление са правени още в баланса на народното стопанство, т.е. това не е новост за родната статистика. При този метод се оценява само частта, която се продава. Основен източник на информация са наблюденията на домакинските бюджети, балансите на селскостопанските продукти и статистиката на цените. Голяма част от продукцията на домакинствата се консумира от самите тях или като собствено крайно потребление, или за продажба от едно домакинство на друго. Част от продукцията може да бъде купена като междинно потребление, или ако е предмет да бъде продадена на туристи и да се разглежда като износ. Този метод се прилага до известна степен от почти всички страни в преход и по-цялостно от Румъния, Полша, Естония и Литва.
- е) Метод, основаващ се на разходите на домакинствата. Използването на наблюдението на домакинските бюджети от гледна точка на разходите на домакинствата за покупка на стоки и услуги, а не на ресурси, е също метод за измерването на неригистрираните дейности. Информацията от домакинските бюджети е до известна степен изкривена, признават дори специалистите от НСИ, посочвайки като най-важната причина за това грешната методика, по която се събират данните от страната. Досега само 3000 домакинства даваха информация за месечните си доходи и разходи. За ежедневното им описание те получаваха 2500 стари лева на месец. На практика само най-бедните домакинства попълваха тези данни в домакинските бюджетни книжки. От 2000 г. вече наблюдаваните домакинства ще са 6000, но за да бъдат реални данните ще трябва изследваните домакинства да повтарят панела на домакинствата, който се получава при преброяването на населението. Най-очевидният и разпространен вид за неформална дейност е скокът в броя на малките магазинчета. Направен е опит чрез домакинските бюджети да се определи съотношението между покупките в големите (вкл. държавни) магазини и в частните магазинчета и по този начин да се получи една оценка на обема на дейността им. Немаловажно тук е предположението за относителното равнище на цените и надценката в двата вида магазини. Предполага се, че големите магазини продават предимно стоки местно производство, докато дребните търговци - стоки от внос. Този подход се използва предимно за оценка на търговията на дребно.
- ж) Методът на анкетното наблюдение или известен още като метод на експертните оценки. Целта на анкетното наблюдение е да се събере по-пълна информация относно различни аспекти на изследваното явление: причини за появата, източници и обхват, разпространение сред стопанските субекти, методи за оценка, начини за борба срещу явлението и др. Независимо че като практика тези наблюдения нямат представителен характер, анкетите дават възможност да се сравняват оценките за скритата икономика, формирани по мненията на анкетирания експерти и разчетите по останалите методи.
- з) Методът на огледалната статистика. Той е свързан с контрола върху регистрацията на вноса и износа, т.е. сравняване на изнесеното по наши документи за Русия например и руските документи по вноса, и обратно. Този метод е перспективен, но изисква силно сътрудничество на митническите власти, тъй като, освен на базата на сравняване данните на националните статистики, може чрез обмяната на ежедневна информация и съвместното приключване на дневниците българските митничари и тези от съседните държави веднага да съпоставят информацията за излезлите от България превозни средства с рискови стоки и влезлите в съседните страни. Подобен опит за митническа огледална статистика вече има между България и Румъния. Оказва се, че за периода 1995-1997 г. около 100 транспортни средства с цигари и други акцизни стоки не са отразени от едната или другата държава. Основните видове митнически измами хванати чрез този метод са свързани: 1) с фиктивен износ на стоки от България. Примерно, ками-

- он с цигари фигурира като изнесен от България, но не е записан във всички наши дневници. В същото време той отсъства изцяло от дневниците в Румъния. Това означава, че тази стока е останала у нас. Фирмата е използвала данъчния кредит, не са платени акцизите, поради това че е експортна стока и така са спестени огромни суми, които не са влезли в бюджета; 2) с документна измама, когато натоварените камиони с акцизни стоки (цигари например) са записани в изходящите дневници за България. В Румъния тези камиони фигурират, че са влезли с тоалетна хартия, ел. крушки и пр. (по-подробно вж. т. 2.2).
- и) Мониторинг на пресата. Чрез този подход не се измерва конкретният размер на скритата икономика, а по-скоро се допълва в съдържателно отношение описанието на явлението, без да се изключват и данните, които носят определени журналистически разследвания на проблема, особено що се отнася до наркобизнеса, проституцията, нелегалната емиграция и пр.
- й) Наблюдение на градските и извънградските пазари и тържища. Чрез този метод на практика се обхваща един сектор на скритата икономика, който е свързан с отраслите "търговия" и "селско стопанство". Официалната статистика, засега, не успява да отчете цялата продукция в селското стопанство, включително и поради това, че регистърът на селските стопани е слаб. Затова чрез наблюдаването на градските и извън-градските пазари до известна степен може да се даде отговор на въпроса за размера на скритата част от посочените по-горе сектори.
25. Тази тенденция на разширяване приложното поле на административните наказания и принудителните административни мерки е очертана добре в редица закони - Закон за митниците (ДВ, бр. 15 от 06.02.1998 г.), Закон за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите (ДВ, бр. 30 от 02.04.1999 г., в сила от 03.09.1999 г.), Закон за мерките срещу изпирането на пари (ДВ, бр.85 от 24.07.1998 г.), Валутния закон (ДВ, бр. 83 от 21.09.1999 г., в сила от 01.01.2000 г.), Данъчен процесуален кодекс (ДВ, бр. 103 от 30.11.1999 г., в сила от 01.01.2000 г.) и др.
26. Със закона бяха ангажирани и редица държавни институции и лица (чл. 3, ал. 2 и 3), които са задължени да предприемат мерки за идентифициране на лица, събиране, съхраняване и разкриване на информацията относно операции и сделки. С Правилника за прилагане на ЗМИП (ДВ, бр. 119 от 14.10.1998 г.) беше създаден и специален орган - Бюро за финансово разузнаване (БФР) като специализирано звено на Министерството на финансите, за съхраняване, проучване, обработване и разкриване на информацията, получена от лицата по ал. 3 от ЗМИП. С ППЗМИП се създават критерии за разпознаване на съмнителните операции или сделки и клиенти, утвърдени от министъра на финансите.
27. На равнище ГУМ управление "Инспекторат" се състои от два отдела: "Дисциплинарно производство" и "Вътрешен контрол на митническата дейност". Служителите нямат дисциплинарна власт. За всеки конкретен случай те правят писмено предложение до началника на ГУМ. За последните две години служителите от управление "Инспекторат" са извършили над 120 проверки в митнически учреждения, отделно от това са разгледани десетки жалби от граждани и фирми, които са получили отговор в законно установения срок. За 1999 г. са наказани общо 161 митнически служители, от които дисциплинарно - 27, а наказани с предупреждение "за уволнение" - 42 и наказани със "забележка" - 92.
28. Вж. Чисто бъдеще. План за действие срещу корупцията, С.1998, с.24 -29
29. Вж. Доклад за оценка на корупцията 1999, С. 1999, с.11.
30. Вж. Международни актове за противодействие на корупцията, С.1999
31. Вж. Agreement on Cooperation to Prevent and Combat Trans-Border Crime, р. 3
- България е страна и по редица други многостранни споразумения (в. "Сера", 22.02.2000):
- Черноморски регион – МВР, НСГП, НСБОП, изпълняват задълженията си в контекста на Споразумението между правителствата на страните-участнички в Черноморското икономическо сътрудничество за съвместни действия в борбата срещу престъпност-

та и особено срещу нейните организирани форми, подписано на 2 октомври 1998 г. в Керкира, Гърция, като основно поддържа постоянни връзки и при необходимост обменя информация със службите за гранична охрана и контрол на страните от Черноморския регион.

- Спогодбата за сътрудничеството между правителството на България, правителството на Румъния и правителството на Турция в областта на борбата срещу тероризма, организираната престъпност, трафика на наркотици и психотропни вещества, прането на пари, трафика на оръжия и хора и други тежки престъпления, подписана в Анталия на 16.04.1998 г. Съгласно Раздел III, чл. 23 от спогодбата е предвидено създаването на Върховна комисия, състояща се от експерти на двете страни, а горепосочената комисия създава подкомисии по визираните в спогодбата области, както и координиране на тяхната дейност. Такива подкомисии са предвидени в чл. 11 и чл. 12 (разкриване на фалшиви документи за самоличност при преминаване на границата и други престъпления в граничната зона, както и обмяна на оперативна информация и данни между разузнавателните подразделения на министерствата).
 - Протокол за засилено тристранно сътрудничество в борбата срещу престъпността и особено трансграничната престъпност, подписан от министрите на вътрешните работи на България, Гърция и Румъния на 8 септември 1998 г. Съгласно чл. 6 на този протокол се създава Смесена комисия, отговаряща за неговото прилагане. В тази връзка, българската страна е предложила в Смесената комисия да участва и представител на НСГП с цел координиране на дейностите на граничните органи в борбата с трансграничната престъпност. На практика НСГП е осъществявала директни контакти с представители на службите, занимаващи се с осъществяването на оперативно-издирвателната дейност на Румъния, Гърция и Турция, и реализира размяна на информация по конкретни случаи (фалшиви документи за самоличност, контрабанда на МПС, каналджийска дейност, трафик на оръжие и общоопасни материали), извършвани от граждани на цитираните страни.
32. Понастоящем Република България е сключила междуправителствени спогодби за рeадмисия с 20 държави (Полша, Швейцария, Германия, Словакия, Гърция, Франция, Испания, Португалия, Дания, Чехия, Швеция, Словения, Австрия, Италия, Финландия, държавите от Бенелюкс, Унгария и Норвегия). Разменени са рамкови проекти за сключване на рeадмисионни спогодби с още 9 държави: Република Хърватска, Великобритания, Ирландия, Латвия, Естония, Украйна, Румъния, Русия, Грузия.

Практическото изпълнение на рeадмисионните спогодби се осъществява до голяма степен от органите на Национална служба "Гранична полиция" (НСГП).

НСГП осъществява сътрудничество с аналогичните структури в съседните страни и страни-членки, в това число и на нелегалната миграция, на основата на двустранни и многостранни споразумения.

РЕПУБЛИКА ГЪРЦИЯ

Сътрудничеството се осъществява на основание на спогодба между правителствата, датираща от 1955 г.

1. Ежегодно на разменни начала се провеждат заседания на Централната смесена българо-гръцка гранична комисия (ЦСБГГК), на които се разглеждат въпроси по охраната и контрола на държавната граница; през м.юни т.г., в гр. София се проведе 61-ото редовно заседание на ЦСБГГК.
2. Редовно се провеждат заседанията на смесените секторни гранични комисии; активно работят граничните пълномощници.
3. Подписан е Протокол за сътрудничество и обмяна на информация в областта на оперативно-издирвателната дейност между представители на Министерството на общественения ред - гр. Сяр, и РГС - Петрич.
4. Изпълнява се Програма за сътрудничество, подписана от представители на органите за охрана и контрол на границата на двете страни.
5. Поддържа се постоянна и ефективна връзка със съответните органи (зам.-консулска служба, военен аташе, полицейски аташе) от Посолството на Гърция в София.

РУМЪНИЯ

Сътрудничеството между двете гранични служби се осъществява на основание конвенция между правителствата (от 1973 г.):

1. На всеки две години на разменни начала се провеждат заседания на ръководства на двете гранични служби; последното заседание се проведе от 14 до 18 юли 1999 г. в София (От 1 юли 1999 г., след реформа на старата структура, в Румъния функционира обновена структура за охрана и контрол на границата. "Главен инспекторат на Граничната полиция" към МВР на Румъния).
2. Активно работят смесените секторни и участъкови гранични комисии и граничните пълномощници.
3. Подписан е Протокол за сътрудничество и взаимодействие в областта на оперативно-издирвателната дейност за борба с трансграничната престъпност (гр. Гюргево, 10.03.1999 г.).

РЕПУБЛИКА ТУРЦИЯ

Сътрудничеството се осъществява на основание на спогодба между правителствата (от 1967 г.):

1. Редовно заседават секторните и участъковите смесени гранични комисии, активно работят граничните пълномощници.
2. Централна смесена българо-турска гранична комисия не е сформирана.

СР ЮГОСЛАВИЯ

Сътрудничеството се осъществява на основание на споразумение между правителствата (от 1965 г., изменено и допълнено през 1982 г.):

1. На две години на разменни начала се провеждат заседания на Централната смесена българо-югославска гранична комисия. Поредното заседание се проведе през 1998 г. в гр. София.
2. Смесените секторни и участъкови гранични комисии не проведоха заседанията, съвпаднали по време с военните действия. Граничните пълномощници провеждаха срещи само в особено важни случаи и при извънредни обстоятелства.

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЯ

1. След отделянето на Македония и обособяването ѝ като международно правен субект, сътрудничеството се осъществява само на ниво секторни и участъкови гранични комисии и гранични пълномощници.
2. За осъществяването на пълноценно сътрудничество между органите за охрана и контрол на границата е необходимо да бъде постигнато споразумение между двете правителства.

ДВУСТРАННИ ПРАВИТЕЛСТВЕНИ СПОРАЗУМЕНИЯ СЪС СТРАНИ ОТ РЕГИОНА (ГРУЗИЯ И РУСИЯ)

1. В изпълнение на подписаните споразумения се активизира сътрудничеството с Федералната гранична служба на Руската федерация и с Гранични войски на Грузия, особено в сферата на граничния контрол и противодействието на нелегалната миграция.
2. Будапещенска група (Будапещенски процес), Международен център за развитие на миграционната политика - Австрия - българската страна чрез специализираните се органи активно участва със свои представители на международните конференции, организирани от МЦРМГ.
3. В рамките на сътрудничеството между българските и френските митници бе оповестено създаването на Фонд за стимулиране на митническите служители, които се борят с корупцията. Той ще се финансира по линия на ФАР, като във фонда ще постъпват и приходи от извършени митнически проверки.