

5. ПРЕПОРЪКИ

България е осъществила значителен напредък с въвеждането на съвременно законодателство за контрол над външнотърговската дейност с малки оръжия и леко въоръжение, както и със създаването на работещ механизъм за неговото прилагане. Въпреки това съществуват редица аспекти от правен и институционален характер, които продължават да създават предпоставки за непрозрачност при осъществяването на въпросния контрол, както и законови и регулативни улеснения за недобросъвестни търговци на оръжие. Целта на тези препоръки е да се хвърли светлина върху недостатъците на системата за експортен контрол и да се предложат мерки за тяхното отстраняване.

5.1. КЪМ ПРАВИТЕЛСТВОТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

В процеса на прилагане на ЗКВТДОСТВДУ се забелязват редица проблеми. Към разрешаването им може да се подходи по два начина. Първият се отнася до подобряване на контролната дейност и организацията на настоящия контролен орган – Междуведомствената комисия. Алтернативен вариант би било създаването на Национална агенция за експортен контрол.

Подобряване работата на Междуведомствената комисия

Преодоляване на конфликтите на интереси:

- Преодоляване съвместяването на функции от страна на министъра на икономиката, който едновременно е председател на Междуведомствения съвет и на Междуведомствената комисия. На практика това означава, че едно лице подписва както лицензията, така и разрешението за всяка конкретна сделка. По този начин ще се премахне структурната възможност за конфликт на интереси.
- Предвиждане на законови изменения, забраняващи на членовете на Междуведомствената комисия и Междуведомствения съвет да участват в управителните съвети на отбранителни фирми. Понастоящем министърът на икономиката е принципал и на две от най-големите търговски оръжейни фирми – “Тератон” и “Кинтекс”. Министерствата на отбраната и вътрешните работи също извършват външнотърговска дейност с оръжие чрез свои търговски дружества.
- Включване на разпоредби, забраняващи участието или работата на членове на Комисията или техни роднини в отбранителни фирми. Подобни обвинения вече са отправяни към секретаря на Междуведомствената комисия.

Намаляване на корупционната зависимост:

- Въвеждане на ротационен принцип за поста секретар на Междуправителствена комисия. Тази мярка ще повиши равнището на контрол над властта за вземане на решения, дадена на секретаря на комисията.

Подобряване на настоящите механизми за експортен контрол:

- По-добра представителност на правоприлагащите органи в сегашната Междуправителствена комисия. Би следвало в нея да бъдат включени директорът на Национална служба "Сигурност", както и главният секретар на МВР, който контролира оперативно неговите служби.
- Прилагане на критерий за евентуалния принос на всяка експортна сделка към устойчивото развитие на страната краен потребител, който трябва да се взема предвид при издаването на лицензи. Всеки трансфер на оръжейна продукция трябва да се оценява спрямо ползата му не само за сигурността, но и за развитието на страната краен потребител.
- Възстановяване на системата за държавен приеман контрол на произведените оръжие и взривни материали и изграждане на Национален център за проследяване на МОЛВ.

Създаване на Национална агенция за контрол над търговията с оръжие

Проблемите в работата на Междуправителствената комисия могат до голяма степен да се отстранят, ако се създаде независим орган с подобни функции. Една Национална агенция за контрол над търговията с оръжие и стоки и технологии с двойна употреба би следвало:

- да разполага със собствен експертен капацитет;
- да е на пряко подчинение на министър-председателя или на заместник министър-председател;
- да извършва всички необходими проверки и проучвания на фирмите, включително и на място, преди издаването на лицензи и разрешения;
- да контролира сделките на различните им етапи и да поддържа връзка с контролните органи в страните крайни потребители;
- да координира работата на всички други органи, свързани с контрола над въоръжението и стоките с възможна двойна употреба;
- да поддържа база данни с всички сделки, както и подробна информация за всички производители, посредници, оторизирани транспортни фирми, крайни потребители, както и за произведените в страната оръжия;
- да изготвя информационни материали и осъществява обучение на оперативни работници и държавни служители;

- да създаде мрежа от свои представители към всички по-големи фирми производители, които да следят за законността на тяхната дейност на място;
- да следи и контролира по-големите трансфери на оръжие и стоки с двойна употреба в рамките на страната.

Повишаване на контрола над вътрешните сделки с оръжие, стоки и технологии с двойна употреба

Много от проблемите, свързани с износа на оръжие, започват още при вътрешните транзакции. Приоритетно значение придобива необходимостта от въвеждането на комплексен подход, който да обхваща както проблематиката на контрола над износа на малки оръжия, така и проблемите около контрола на вътрешната търговия с тях.

- Да се засили контролът над вътрешната търговия със стоки и технологии с възможна двойна употреба (СТВДУ). В момента Наказателният кодекс криминализира единствено незаконната външнотърговска дейност със СТВДУ¹⁷². За незаконна сделка със СТВДУ на територията на България ЗКВТДОСТВДУ предвижда само административни наказания¹⁷³. Затова може да се препоръча промяна в чл. 337¹⁷⁴ и чл. 339¹⁷⁵ от Наказателния кодекс, като се добави текст за санкциониране на незаконната търговия, производството, трансфера, притежаването или придобиването на СТВДУ на територията на България. Това ще доведе до по-ефективен контрол над външнотърговската дейност с такива стоки.
- Да се въведе контролен режим, при който за продажбата на СТВДУ от фирмата производител на друга фирма автоматично да се уведомяват контролните органи, а за придвижването на стоката в рамките на страната да се получава съответно разрешение.
- Да се лансира правителствена програма за събиране на незаконно притежаваното оръжие или да се обяви амнистия за тези оръжия със закон. През 2002 г. народният представител Нонка Матова издига предложение за закон за амнистия на незаконното оръжие, но инициативата не е подкрепена. Министерството на вътрешните работи би трябвало да възобнови инициативата и да съдейства на други подобни начинания.
- Да се изгради информационна система за криминално проявени лица и да се създаде възможност за оперативен контрол над МОЛВ и боеприпасите, които те или свързаните с тях граждани придобиват.
- Да се създаде компютризирана система за регистрация на продажбите на оръжие и да се изгради единна, работеща в реално време, информационна система за проследяване и локализиране на оръжията.

¹⁷² Наказателен кодекс, чл. 233, изм.

¹⁷³ ЗКВТДОСТВДУ, Обн., ДВ, бр. 75 от 2002 г.

¹⁷⁴ Наказателен кодекс, чл. 337. Този член предвижда наказания за производство, трансфер и търговия с взривни вещества, оръжия и боеприпаси.

¹⁷⁵ Пак там, чл. 339. Този член предвижда наказания за незаконно придобиване и притежаване на взривни вещества, оръжия и боеприпаси.

Засилване на контрола над посредническата дейност:

- Да се въведат строги и прозрачни критерии за лицензиране на посредническата дейност, независимо къде са регистрирани фирмите кандидати за лицензи. Често фирмите посредници са свързани със страни, членки на НАТО, или са регистрирани в някоя от тях. Нерядко фирми със съмнителна дейност и установени нарушения са с британска или американска регистрация. Затова, освен вътрешната система за щателни проверки, трябва да се засили и международното сътрудничество в посока към по-голяма информираност на българската страна за посредниците, чиято регистрация или седалище е извън България. С подобно сътрудничество ще може да се потвърждават надеждността и икономическата стабилност на чуждестранните юридически лица, което ще подпомогне водената от българската държава активна политика и отговорното ѝ поведение в областта на експортния контрол.
- Да се криминализира нарушаването или заобикалянето на ЗКВТДОСТВДУ от страна на посредническите фирми. Да се изменят чл. 233 и чл. 337 от Наказателния кодекс, като се предвидят санкции за незаконна посредническа дейност с оръжие, стоки и технологии с двойна употреба.

Повишаване на прозрачността и отчетността:

- Да се публикуват годишни доклади за трансферите на оръжие, съдържащи данни за вида, количеството, стойността, дестинациите и крайните потребители както на стоките, получили експортен лиценз, така и на осъществените експортни сделки. Докладите да се изработват или от Междуведомствената комисия, или от Министерския съвет¹⁷⁶.
- Да се повишат прозрачността и отчетността на сделките, извършвани от фирми на Министерството на отбраната.
- Да се поощрят премахването на ненужната секретност около българския ВПК и въвеждането на съвременни умения и техники за ръководство.
- Да се даде публичност на данните за износа, вноса, приходите и разходите от оръжейни сделки и да се създаде графа за оръжейните трансфери в търговския баланс на страната.
- Да се осигури публичност на информацията от ежегодния доклад за изпълнението на Закона за контрол над външнотърговската дейност с оръжие и със стоки и технологии с възможна двойна употреба, който Министерският съвет внася в Народното събрание.
- Да се създаде временна парламентарна комисия като част от Комисията по външна политика, отбрана и сигурност, която да осъществява парламентарен контрол над външнотърговската дейност с оръжие, стоки и технологии с възможна двойна употреба.

¹⁷⁶ Това бе един от изводите на кръглата маса, организирана от *Атлантическия клуб в България* в сътрудничество с МВНР и британското външно министерство, озаглавена "Постижения и предизвикателства при контрола върху износа на оръжие и борба с разпространението на оръжие" С., 14 май 2003.

- Да се организира публичен дебат в Народното събрание с участието на граждански организации като начин за ангажиране на гражданското внимание с въпросите на ограничаването на оръжието. В научните, неправителствените, изследователските и медийните среди има редица експерти, чието мнение и участие биха били от голяма полза за подобряване на мониторинга и контрола над търговията с оръжие.

Подобряване оперативния капацитет на органите за осъществяване на контрола:

- Да се гарантират необходимите административни и финансови ресурси за прилагане на най-високите съвременни стандарти и осигуряване на квалифицирани и опитни служители.
- Да се изразходват средствата от такси за разрешния¹⁷⁷ по целево предназначение. В момента тези приходи са част от общия бюджет на Министерството на отбраната¹⁷⁸. Те биха могли да се влягат в различни мероприятия за усъвършенстване на системата за експортен контрол: обучение на служители; издаване на наръчници за митнически служители или ежегодни отчети за прилагането на експортния контрол; поддържане на Интернет-страница по темата; експертен превод на актове на ЕС (например на Списъка на ЕС на стоките и технологиите с двойна употреба) и на списъците на режимите за експортен контрол (Васенаарската договореност, Австралийската група, Групата на ядрените доставчици, Режима за контрол на ракетните технологии); организиране на инспекции по Конвенцията за забрана на разработването, производството, натрупването и използването на химически оръжия и за тяхното унищожаване (UPNF)¹⁷⁹; организиране на информационни и образователни семинари по експортния контрол с ръководители на отбранителните фирми.
- Да се провежда редовно обучение във фирмите, целящо повишена отговорност на ръководствата и служителите им по въпросите на експортния контрол. Така държавата ще бъде освободена от функцията си на единствен регулатор и контролът ще се прилага още на фирмено равнище. Трябва да се въведе практика на тясно сътрудничество и диалог между държавата и фирмите.
- Да се засилят обменът на информация и консултациите с ЕС и други страни, партньори на България, за постигане на надежден контрол при оръжейните сделки преди, по време на и след доставките. България не е в състояние да извършва независими и надеждни оценки на всички крайни потребители на такива стоки, особено ако става дума за фалшифицирани или неверни сертификати за краен потребител, или за наблюдение на употребата на оръжията след етапа на осъществяване на сделката.
- Да се въведе по-строго наблюдение на граничните контролно-пропускателни пунктове, летищата и пристанищата с цел да се повиши оперативният

¹⁷⁷ Лицензионната такса е 6000 лв., а таксата за разрешително – 3000 лв.

¹⁷⁸ Закон за отбраната и въоръжените сили. Изм., 19 апр. 2002 г., ДВ, бр. 40 от 2002 г., чл. 15а, § 4.

¹⁷⁹ От декември 2002 г. Междуведомствената комисия е орган за изпълнение на задълженията на България по КЗХО.

капацитет за спазване и прилагане на експортния контрол. Това предполага обособяване на специални звена в митниците, които да контролират външнотърговската дейност с оръжие, стоки и технологии с възможна двойна употреба. На свой ред митничарите трябва да са под наблюдение и да носят изцяло отговорността за влизането и излизането на такива стоки през българските граници¹⁸⁰. При добро изпълнение на служебните си задължения те трябва да бъдат назначавани на отговорни постове и да им се предлагат други стимули.

Унищожаване, складиране и охраняване на излишните количества:

- Да се лансира национална програма за унищожаване на излишъците от оръжие и да се създаде модерна производствено-технологична възможност за ликвидиране на свръхзапасите от МОЛВ и боеприпаси в МО и МВР.
- При невъзможност за унищожаване на излишъците да се създаде онлайн регистър и ежегодно да се публикува отчет за продажбите на оръжейни свръхзапаси, включително и от МОЛВ. Освен че потенциалните законни купувачи биха могли да черпят информация от там, такава страница би увеличила прозрачността и улеснила оценката на това до каква степен България се придържа към световните стандарти за безопасно унищожаване на излишното въоръжение.
- Подобряване на системите за охрана на запасите от МОЛВ и боеприпаси в силовите ведомства. При наемане на частни охранителни фирми да се гарантира използването на обучени служители с необходимия опит, преминали през съответните проверки. Да се контролира процесът и предотврати възможността за корупция.

Преодоляване на икономическите трудности

Реорганизиране и реструктуриране на отбранителната промишленост:

- Да бъде завършена приватизацията на отбранителните предприятия. За да се подобрят състоянието на ВПК и контролните функции на държавата по вътрешно- и външнотърговската дейност с оръжие, е необходимо тя напълно да се изтегли от собствеността на отбранителните предприятия. Това трябва да се осъществи при пълна прозрачност. С него ще се постигне премахване на настоящите конфликти на интереси, като се освободи държавата от невъзможността да плаща вознагражденията на служителите в нейните отбранителни предприятия. Освен това тя ще може много по-обективно да упражнява контролните си функции.
- След завършването на приватизацията на големите държавни търговски дружества (например "Кинтекс" АД) все повече частни търговски дружества ще навлязат в българската оръжейна търговия. Внимателно трябва да бъдат

¹⁸⁰ Заключение от кръглата маса "Постижения и предизвикателства при контрола върху износа на оръжие и борба с разпространението на оръжие", организирана от *Атлантическия клуб в България* и Сейфъруърд в сътрудничество с МВНР и британското външно министерство. С., 14 май 2003.

преценени и неутрализирани рисковете от смяната на собствеността поради възможното нарушаване на контролния режим от частните отбранителни фирми.

Насърчаване на международното сътрудничество:

- Да се активизира участието в международното отбранително сътрудничество както в рамките на ЕС, така и с други държави или международни компании. Това би осигурило най-надеждни перспективи за развитието на българската отбранителна промишленост. Самостоятелен пробив на вече формирания европейски и световен пазар е изключително труден дори за много големи фирми. Интегрирането с фирми с добри позиции на евро-атлантическия пазар е добра алтернатива за българските производители, които притежават опитни и квалифицирани кадри и потенциал за сравнително качествена продукция на конкурентни цени. Този процес обаче трябва да се регулира, за да се запазят интересите на държавата.
- Ефективен инструмент би могло да бъде възлагането на държавни поръчки на смесени предприятия, както и включването на производителите на МОЛВ в асиметрични офсетни споразумения при доставки за Българската армия. Офсетните споразумения са приоритет на настоящото правителство, но трябва да се обърне специално внимание на производители като "Арсенал" и ВМЗ – Сопот, чието финансово състояние е доста критично. С офсетните сделки те биха могли постепенно да се пренасочат от производство на МОЛВ към високотехнологични отбранителни продукти. Това може да стане под формата на смесени предприятия, общи производствени схеми, трансфер на технологии и ноу-хау или конверсия на производството към модерни оръжейни системи и оборудване. Към това могат да бъдат добавени дейности за преквалифициране на кадри за производствена и сервизна дейност, свързани с ликвидиране на съществуващите оръжейни излишъци в страната.

Подпомагане на конверсията и продуктово пререструктуриране:

- Да се стимулира преходът от производство на МОЛВ към гражданска продукция, за да се намали зависимостта от износ на МОЛВ. Насърчителни програми от този род трябва приоритетно да се прилагат в районите с традиционно производство на такива оръжия.
- Да се разработят програми за алтернативна заетост на освободените от оръжейното производство, предимно за фирми като "Арсенал" и ВМЗ – Сопот. Да се отпускат приоритетно нисколихвени кредити за създаване на малки и средни предприятия за гражданска продукция на съкратените оръжейни работници и специалисти.
- Да се приложат правителствени програми за пререструктуриране и преориентиране от МОЛВ към производство на съвременни оръжейни системи и екипировка. Това ще намали зависимостта от износа на такива стоки и ще даде възможност за партньорство с чуждестранни правителства и фирми.

Инвестиции в научноизследователската и развойната дейност:

- Да се увеличат разходите за научноизследователска дейност. Министерството на отбраната (и други заинтересувани институции) може да определи своето виждане и за научна интеграция в европейското и евро-атлантическото пространство на сигурност, като изхожда от сегашните научен потенциал и изследователски възможности, както и от стратегическите направления, по които ще се развива нашата отбранителна продукция¹⁸¹.
- Да се обединят усилията в научноизследователската област. Налага се известно централизиране на управлението на изследователската дейност, която да компенсира ограничените ресурси и обективното свиване на отбранителното производство и потребление. Координационен център на тези процеси може да бъде Министерството на отбраната, като по този начин по-лесно ще се обвърже реформата в Българската армия с научноизследователската дейност в отбранителната промишленост. Това би могло да се осъществи и чрез увеличаване на разходите за научноизследователска дейност на Министерството на отбраната, което след това ще може да разпределя тези средства чрез търгове и конкурси за конкретни разработки.

Повишена квалификация и засилен диалог между институциите по отношение на експортния контрол:

- Да се информират и обучат отговорните държавни институции и отбранителните фирми относно борбата на международната общност с разпространението на оръжие. За целта могат да се провеждат междуведомствени съвети и семинари за обучение. Така държавата ще може да ребалансира изследователските, производствените и търговските интереси, свързани с МОЛВ. Трябва да се наблегне върху международните ангажименти на страната в борбата с разпространението на МОЛВ и да се засили превенцията на трансфера на такова оръжие към нестабилни и конфликтни региони или региони, в които военните разходи влияят отрицателно върху гражданското развитие на държавата.
- Да се поддържа редовен диалог с отбранителните фирми, за да бъдат те постоянно информирани за новите норми за експортен контрол.

5.2. КЪМ ОТБРАНИТЕЛНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

- Производителите и търговците трябва да предложат необходимите мерки за повишаване на общественото доверие чрез засилване прозрачността и отчетността на бизнеса и търговската етика. Това ще е от огромно значение за изграждане на висока обществена и международна репутация на фирмите.
- Да се задължат предприятията да променят своите практики, като ги съобразят с международните стандарти в областта на гарантиране правата на човека,

¹⁸¹ Общата стратегия за научноизследователското развитие е очертана в Плана за модернизация на Въоръжените сили на Република България 2002–2005. С., май 2002.

международното право и защитата на околната среда. Това трябва да включва:

- ясно дефиниране целите на фирмите пред обществеността;
- механизми за вътрешноевропейски контрол;
- приемане на етични кодекси;
- практическо обучение на служителите в реална работна среда;
- предоставяне на информация за търговската дейност с оръжие, когато това не застрашава икономическата стабилност на фирмата.

5.3. КЪМ МЕЖДУНАРОДНАТА ОБЩНОСТ

- Да се установи системен обмен на информация с българското правителство, като се насърчат диалогът и взаимното информиране по отношение на контрола над износа и транзитирането на оръжие. Да се утвърди схема за финансиране на този обмен. Това е единственият начин държавите да си сътрудничат в решаването на проблеми, непосилни за всяка от тях поотделно.
- Да се наблегне на сътрудничеството със съответните органи и фирми в ключови за България партньорски държави като Великобритания, САЩ, Кипър и Израел, чиято помощ за проучване статута на посреднически фирми, желаещи лицензиране в България, би била неоченима.
- Да се подпомогне процесът на унищожаване на излишните запаси от оръжие. България не разполага със средства за унищожаване на големите си излишъци. В Плана за модернизация на Въоръжените сили на Република България се предвиждат “продажба на излишните движими вещи” и “бракуване на движимите вещи с отпаднала необходимост, неподлежащи на търговска реализация”¹⁸². Ако международната общност цели предотвратяване на бъдещи продажби на излишъци от МОЛВ, би трябвало да предложи помощ за унищожаването им.
- Да се подкрепят инициативи на неправителствени организации, насочени към повишаване на прозрачността и гражданския контрол над търговията с оръжие.

5.4. КЪМ ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

- Да се информира обществеността за разпространението на МОЛВ и последиците от него както за престъпността в страната, така и за други държави и региони с остри конфликти и системно нарушаване на човешките права.
- Тъй като българското правителство все още не предприема нищо по отношение на публичността и прозрачността на търговията с оръжие, трябва

¹⁸² Министерство на отбраната, дирекция “Политика по въоръженията”. План за модернизация на Въоръжените сили на Република България 2002–2015. Раздел 7.2.1, http://www.md.government.bg/plan_mod/_en_/plan_mod_2002_2015.html # s7.

гражданското общество да започне по-масирана кампания и да окаже натиск върху управляващите среди за постигане нужното равнище на прозрачност и граждански контрол над оръжейната търговия.