

## В. РЕФОРМА В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО – СЪСТОЯНИЕ И НЕОБХОДИМИ ПРОМЕНИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА

За усъвършенстване на законодателството и развиване на правните инструменти за противодействие на корупцията от изключително значение са подобряването на качеството, прозрачността и публичността на законодателния процес. Народното събрание следва да играе важна роля за противодействие на корупцията в държавата, като създаде действени механизми за обратна връзка с всички институции, които прилагат приетите закони – на първо място със съдебната власт, както и да сведе до минимум възможностите за институционална корупция и конфликт на интереси. Създадената в края на 2002 г. постоянна парламентарна Комисия за борба с корупцията все още не се е утвърдила като ефективен антикорупционен механизъм и не е инициирала осезаеми мерки, насочени към изкореняване на корупционните практики и пораждащите ги условия.

И през 2003 г. не бяха предприети почти никакви действия, които да допринесат за резултатно противодействие на определящите вътрешни фактори за корупция, за развитие на благоприятна институционална среда за предотвратяване на корупция в законодателния процес и за създаване на антикорупционни нагласи и поведение сред народните представители. Така и не бе приет внесеният още през 2002 г. *Законопроект за етичните норми в работата на народния представител*, не бе създадена постоянна парламентарна комисия по правна етика. Продължава да липсва необходимата прозрачност за доходите и имущественото състояние на депутатите, включително и за финансирането на предизборните им кампании.

Прегледът на нормативните актове, съставляващи правната основа за действие на съдебната власт срещу корупцията, разкрива редица несъвършенства. В този смисъл е и оценката на магистратите, които поставят несъвършеното законодателство на трето място сред факторите, влияещи върху разпространението на корупцията в съдебната власт. Правната уредба и практическото осъществяване на законодателния процес разкриват редица слабости. Твърде често приемането на нови закони не е предшествано от сериозно обмисляне, широко публично обсъждане и изготвяне на цялостна концепция, съобразена с приоритетите на обществото и с вече действащите актове. Механично се възприемат и обединяват текстове без единна концептуална основа, нерядко се прокарват законопроекти в отговор на външно въздействие или в защита на определени частни интереси.

Макар с промените в българското законодателство през последните няколко години да са възприети международно признатите антикорупционни инструменти и стандарти, все още не са предприети достатъч-

но мерки за тяхното ефективно осъществяване. През декември 2003 г. България подписа *Конвенцията на ООН срещу корупцията*, която е първият глобален правен инструмент в тази област. Тя акцентира върху превенцията на корупцията и връщането в страната на незаконно придобити и изнесени капитали. В резултат на работата за хармонизиране на българското законодателство с изискванията на антикорупционните конвенции на Съвета на Европа и ОИСР голяма част от стандартите в *Конвенцията на ООН* вече са възприети у нас. Въпреки това своевременното ѝ ратифициране ще позволи на страната да се включи в механизма за предоставяне на техническа помощ по нея. *Конвенцията* засега оставя въпроса за мониторинга на изпълнението на задълженията отворен, което предполага активно участие на България в процеса на изработването му, особено като се има предвид натрупаният опит в тази област.

Въпросът за качеството и необходимостта от сериозни промени с цел постигане на ефективно правосъдие продължава да бъде актуален не само за устройствените норми на съдебната власт, а и за основни нормативни актове, които органите на съдебната власт прилагат в дейността си. Това са нормите на материалното и процесуалното наказателно право, които се отнасят пряко до инкриминиране, разкриване и наказване на корупционни деяния, както и нормите на материалното и процесуалното гражданско и административно право, които пряко или косвено следва да създават неблагоприятни условия за корупция не само в съдебната власт, но и в обществото като цяло.

## В.1. Наказателноправни инструменти за противодействие на корупцията

Наказателната репресия е сред най-силните средства на държавата в противодействието на корупцията. Водещата роля на наказателноправните инструменти в противодействието на корупцията се предпоставя от обстоятелството, че чрез своята наказателна политика държавата преследва едновременно две основни цели: от една страна, да санкционира извършителите на престъпни деяния, включително корупционни, а от друга страна, да въздейства възпиращо и възпитателно по отношение на извършителите на престъпленията и всички останали членове на обществото.

Сега действащата система на наказателно преследване е до голяма степен бавна, тромава и неефективна. От една страна, престъпленията и наказанията, предвидени в *Наказателния кодекс (НК)*, не съответстват напълно на нарастващата престъпност в съвременните условия на пазарна икономика. От друга страна, уредбата на наказателния процес по действащия *Наказателно-процесуален кодекс (НПК)* не съдържа достатъчно механизми и гаранции за бързото и ефективно приключване на наказателните дела с влязла в сила присъда, което на свой ред създава предпоставки за упражняване на корупционни практики. По данни на Министерството на вътрешните работи затруднената реализация на наказателната репресия, предвидена в *Наказателния кодекс*, особено в случаите, които не са свързани пряко с подкупа като най-типично корупционно престъпление, е сред основните криминогенни фактори, обуславящи разпространението на корупцията.

ТАБЛИЦА 17 СТАТИСТИКА ЗА ДЕЛАТА ЗА ПОДКУП И ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПО СЛУЖБА ЗА ПЪРВОТО ПОЛУГОДИЕ НА 2003 Г.<sup>12</sup>

Престъпления	Дела за разглеждане		Свършени дела		Продължителност на разглеждане на делата		Обжалвани	Останали несвършени дела в края на периода
	Останали несвършени в началото на периода	Постъпили	Решени с присъда	Прекратени	До 3 месеца	Над 3 месеца		
Районни съдилища								
Чл. 225в от НК	–	2	2	2	–	2	–	–
Чл. 282 и 283 от НК	90	77	33	53	32	54	32	81
Чл. 304–307 от НК	12	6	7	2	5	4	2	9
Окръжни (градски) съдилища								
Чл. 301–303 от НК	18	10	7	2	2	7	3	19
Военни съдилища								
Чл. 301–303 от НК	7	6	4	3	4	3	1	6

Източник: Министерство на правосъдието

През последните години бяха извършени много законодателни промени, целящи осъвременяване на наказателните право и процес, като част от тези промени бяха извършвани “на парче”, често без ясна и единна концепция за реформа в наказателното правораздаване. Основната им цел бе преди всичко осъвременяване на законодателството и привеждането му в съответствие с европейските изисквания за зачитане на човешките права, както и осигуряване на бързо и ефективно правораздаване.

До голяма степен обаче тези цели все още не са постигнати, което поражда необходимостта от продължаване на реформите с цел **изграждане на модерна и ефективна система за разследване и наказване на престъпността, включително корупционната, както и въвеждане на ефективни законови механизми за предотвратяване на корупцията в рамките на самото наказателно преследване.**

Необходима предпоставка за успешното постигане на тези цели е реформата в областта на наказателните право и процес да се основава на **цялостна концепция за нова наказателна политика и съвременни стратегии за контрол над престъпността**. Тази концепция следва да стане основа за приемането на **нови Наказателен кодекс, Наказателно-**

<sup>12</sup>До последните изменения на НПК от 2003 г. (в сила от 3 юни 2003 г.) делата за престъпления по служба по чл. 282–283 от НК и за подкуп по чл. 304–307а от НК бяха подсъдни като първа инстанция на районните съдилища. След измененията делата за тези престъпления станаха подсъдни като първа инстанция на окръжните съдилища.

ТАБЛИЦА 18 СТАТИСТИКА ЗА СЪДЕНИТЕ ЛИЦА ЗА ПОДКУП И ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПО СЛУЖБА ЗА ПЪРВОТО ПОЛУГОДИЕ НА 2003 Г.

Престъпления	Общо съдени лица	Оправдани лица	Осъдени лица								Лица с наложено наказание по чл. 414ж от НПК
			Общо	Лишаване от свобода			Глоба	Поправителен труд	Други наказания		
				До 3 години	От 3 до 15 години	Над 15 години доживот и доживот без право на замяна					
			Общо	Условно							
Районни съдилища											
Чл. 225в от НК	–	2	–	–	2	2	–	–	–	–	–
Чл. 282 и 283 от НК	89	33	33	14	13	2	–	16	1	–	11
Чл. 304–307 от НК	10	–	8	1	1	–	–	7	–	–	–
Окръжни съдилища											
Чл. 301–303 от НК	16	8	6	4	2	1	–	–	–	1	–
Военни съдилища											
Чл. 301–303 от НК	6	2	2	1	1	1	–	–	–	–	–

Източник: Министерство на правосъдието

**процесуален кодекс и Закон за изпълнение на наказанията**, в които следва да намерят уредба нови правни институти, да се уеднакви терминологията, а нормативният регламент да следва по-стройна система и структура на закона. Същевременно поради сложността на този процес и продължителното време, което той изисква, реформата може успешно да продължи и в рамките на съществуващите нормативни актове, което ще позволи успоредно с провеждането ѝ в действащото право да се подготвят и съответните нови нормативни актове.

### В.1.1. Наказателно право

- *Оценка на състоянието. Предприети мерки*

Корупцията е явление, което не се изчерпва единствено с престъплението подкуп, а се свързва и с много други видове престъпления, които се извършват във всички области на икономиката и управлението. Например Върховната касационна прокуратура осъществява мониторинг на престъпленията, свързани с корупция, като за целите му ползва работно понятие за корупция, включващо всички форми на злоупотреба с власт, чрез които се цели или се постига лично или групово облагодетелстване. Това са различните форми на длъжностно присвояване по чл. 201–205 от НК, общите стопански престъпления по чл. 219, 220 и 224 от НК, престъпленията в отделни стопански отрасли по чл. 228 от НК, контрабандата по чл. 242, ал. 3 от НК, данъчните престъпления по чл. 257 от НК, престъпленията по служба по чл. 282, 283 и 283а от НК,

склоняването на длъжностно лице от органите на предварителното производство или от прокурорските или съдебните органи да наруши свое служебно задължение във връзка с правораздаването по чл. 289 от НК, всички състави на подкупа и търговията с влияние по чл. 301–307а от НК и длъжностните престъпления по чл. 387 от НК.

През последните няколко години в материалното наказателно право бяха извършени съществени промени, насочени към подобряване на предотвратяването и наказването на престъпленията, свързани с корупция. В резултат на няколко последователни изменения и допълнения на НК наказателноправната уредба на корупционните престъпления до голяма степен се доближи до европейските стандарти в тази област. Успоредно с усъвършенстването на правната уредба на **подкупа**, като най-типичното корупционно престъпление, бяха инкриминирани и други основни корупционни престъпления, като **търговията с влияние**, **подкупа в частния сектор** и др. Усъвършенствана бе и уредбата на някои престъпления, които често са в пряка връзка със същинските корупционни престъпления, като **престъпленията по служба, данъчните престъпления** и др.

От януари до края на септември 2003 г. във Върховната касационна прокуратура е получена информация от повече от половината окръжни прокуратури в страната и пет военно-окръжни прокуратури, от която е видно, че за престъпления по чл. 301–307а от НК са образувани общо 51 предварителни производства. За същия период от време е приключено разследването по 32 дела, от които 21 са внесени с обвинителни актове в съда.

За периода от януари до септември 2003 г. по текстовете от НК, включени в работното понятие за корупция, прокуратурите в страната са образували общо 1526 предварителни производства. През същия период от време са приключени и внесени в съда с обвинителни актове 226 предварителни производства.

Източник: Върховна касационна прокуратура

През септември 2003 г. Министерският съвет внесе в Народното събрание поредния *Законопроект за изменение и допълнение на Наказателния кодекс*, който беше приет на първо четене от парламента на 25 септември 2003 г. Проектът предвижда редица промени, свързани пряко или косвено с противодействието на корупцията. По-съществените предложения са:

- Въвеждане на текстове, инкриминиращи **нерегламентирания достъп до класифицирана информация** и осъвременяване на разпоредбите, свързани с опазването на държавната тайна в съответствие с приетия през април 2002 г. *Закон за защита на класифицираната информация*. Достъпът до класифицирана информация е сфера, в която много често извършените нарушения са непосредствено свързани с извършването на корупционни практики.

- Прецизиране на наказателноправната уредба на **незаконната външнотърговска дейност с оръжие и стоки и технологии с възможна двойна употреба**. По сега действащата уредба наказателна отговорност е предвидена само за случаите, когато такава външнотърговска дейност се извършва без съответното разрешение. Промените предвиждат приложното поле на уредбата да бъде разширено, като се обхванат и случаите, когато дейността е извършена в нарушение на забрани, ограничения или санкции, наложени по линия на Съвета за сигурност на ООН, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и Европейския съюз, двустранни и многостранни международни договори, по които Република България е страна, или с акт на Министерския съвет. Освен това проектът предвижда инкриминиране на посредническата дейност, свързана с външнотърговски сделки с оръжие и стоки и технологии с възможна двойна употреба, дори когато самата външнотърговска сделка е осъществена извън територията на Република България.

Основна част от предложенията за промени са свързани с **усъвършенстване на уредбата на изпирането на пари**. Измененията в тази област се налагат както поради високата обществена опасност на тази група престъпни деяния и необходимостта от ефективна превенция на въвеждането в стопанския оборот на средства, придобити пряко или непряко от престъпна дейност, така и от необходимостта от привеждане на българското наказателно право в съответствие с изискванията на *Конвенцията на Съвета на Европа относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпление*, в сила за Република България от 1993 г., както и на специалните препоръки на Международната финансова група за борба срещу прането на пари (FATF) и редица директиви на Съвета на Европейския съюз в тази област. Престъпленията, свързани с пране на пари, много често са свързани с упражняването на корупционни практики, поради което успешното прилагане на новите текстове би спомогнало съществено за ограничаване на корупцията. Проектът съдържа предложения за промени в няколко основни насоки:

- Въвеждане на **нови състави на престъплението изпиране на пари** като прикриване на произхода, местонахождението, движението или действителните права, свързани с имущество, за което деецът знае или предполага, че е придобито чрез или по повод на престъпление, както и придобиване, получаване, държане, използване, преобразуване или спомагане по какъвто и да било начин за преобразуването на такова имущество.
- **Разширяване на приложното поле на разпоредбите за пране на пари** с цел обхващане на случаите, когато престъплението чрез или по повод на което е придобито имуществото, не попада под наказателната юрисдикция на Република България.
- Изрично предвиждане на възможност за **отнемане в полза на държавата не само на предмета на престъплението, но и на имуществото, в което той е трансформиран**.

През декември 2003 г. Народното събрание прие два ратификационни закона във връзка с *Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа*. С първия от тях беше ратифициран *Допълнителният протокол към конвенцията*, подписан от страната на 15 май същата година, докато с втория бяха оттеглени резервите, направени от България в съответствие с чл. 37, ал. 1 от конвенцията. Допълнителният протокол към конвенцията предвижда задължение за страните, които са го подписали, да предприемат мерки за инкриминиране във вътрешното си право на активния и пасивния подкуп на арбитри и съдебни заседатели. На практика обаче в българското наказателно право такива мерки бяха предприети още преди подписването на *Допълнителния протокол*, като посочените престъпления бяха инкриминирани с измененията на *Наказателния кодекс* от септември 2002 г. Същите изменения направиха възможно и оттеглянето на резервите по конвенцията.

- *Необходими законодателни промени*

Независимо от извършените съществени промени в материалното наказателно право, свързани с наказването на корупционните престъпления, значителна част от магистратите продължават да са на мнение, че в *Наказателния кодекс* съществуват сериозни слабости и пропуски в тази насока. Според 61 % от интервюираните магистрати последните изменения на НК, приети на 13 септември 2002 г. (в сила от 1 октомври 2002 г.), не обхващат в пълнота всички обществени отношения, при които е възможно да се появи корупция, а 76.4 % са на мнение, че се налага допълнително усъвършенстване на законодателството в тази насока.

За преодоляване на съществуващите слабости в областта на материалното наказателно право е необходимо да бъдат предприети следните мерки:

- **Прецизиране на понятието за длъжностно лице** с цел преодоляване на противоречията в неговото съдържание. Независимо че с последните промени на НК дефиницията му беше разширена в съответствие с изискванията на *Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа*, определението продължава да включва някои категории лица от частния сектор.

**ТАБЛИЦА 19** ОЦЕНКА НА ИЗМЕНЕНИЯТА ОТ 13 СЕПТЕМВРИ 2002 Г. НА НАКАЗАТЕЛНИТЕ СЪСТАВИ В ОСОБЕНАТА ЧАСТ НА НАКАЗАТЕЛНИЯ КОДЕКС, ОТНАСЯЩИ СЕ НЕПОСРЕДСТВЕНО ДО ИНКРИМИНИРАНЕ НА РАЗЛИЧНИ ВИДОВЕ КОРУПЦИОННИ ПРОЯВИ (%)

	Да	Не	Не знае/не отговорил
Обхващат в пълнота всички обществени отношения, при които е възможно да се прояви корупция	20.9	61.0	18.1
Предвидените санкции са съответни на инкриминираните деяния	39.2	39.6	21.1
Необходимо е усъвършенстване на законодателството в тази насока	76.4	11.7	11.9

Източник: СМК на Коалиция 2000

- **Разширяване на приложното поле на наказанието глоба** по отношение на редица користни длъжностни престъпления, които по своя характер могат да представляват корупционни деяния. С последните промени в НК от 2002 г. бяха предприети частични мерки в тази насока, като по отношение на различните състави на подкупа и

новоприетите състави на търговията с влияние алтернативно или кумулативно на наказанието **лишаване от свобода** беше въведено и наказанието **глоба**. Приложението на този подход следва да бъде разширено и спрямо много други престъпления с отношение към корупцията, за които наказанието лишаване от свобода продължава да бъде единствената възможна санкция.

- Преоценка на запазването в системата от санкции на наказанието **поправителен труд**, както и обмисляне на ново съдържание на наказанието **обществено порицание**. Създадени в други обществени условия, тези наказания в момента са трудно приложими, което поражда необходимостта от тяхното осъвременяване или отменяне.
- Осъвършенстване на правната уредба на **пробацията**, която в сегашната си редакция е твърде несполучлива и със съмнителна конституционосъобразност. Това създава предпоставки за неравностойно и неравноправно третиране на подсъдимите при определяне на това наказание и при индивидуализиране на конкретните мерки.
- **Прецизиране на систематичното място на уредбата на подкупа** чрез отделянето му в самостоятелна глава на НК, както и преразглеждане на въпроса за наименованието на раздела (съответно главата), като се държи сметка, че уредбата включва както съставите на подкупа, така и тези на търговията с влияние.
- Въвеждане на **ясно и точно определение на понятието “облага”** и обмисляне на нова редакция на разпоредбата на чл. 307а от НК, като се уточни, че предметът на подкупа се отнема в полза на държавата, когато той съставлява имотна облага.
- **Добавяне на дознателите към лицата, за които се приема, че заемат отговорно служебно положение**, за да се уреди тяхната отговорност в това им качество.
- **Осъвременяване на регламентацията на някои други престъпления (например документните престъпления)**, които в много случаи са свързани или прикриват извършването на същински корупционни престъпления.
- Законодателно решаване на въпроса за т.нар. **наказателна отговорност на юридическите лица**. Редица корупционни престъпления се извършват в интерес именно на юридически лица, които обаче по сега действащото законодателство в България не могат ефективно да бъдат санкционирани. При решаването на този проблем са възможни два подхода: регламентиране на отговорността на юридическите лица в самостоятелен закон, позволяващ лесната конфискация на облиги, придобити или получени чрез престъпление, или предвиждане на специфична административна отговорност за юридическите лица в самия НК или в бъдещия *Административно-процесуален кодекс* успоредно с определяне на конкретните физически лица, които носят наказателна отговорност за неправомерната дейност на юридическите лица.



Макар че действащата правна уредба на корупционните престъпления в НК отговаря до голяма степен на съвременните стандарти, все още липсва необходимата воля за прилагане на новото наказателно законодателство и подобряване капацитета на правораздавателните и правоприлагащите органи за противодействие на корупцията. Във връзка с това от особено значение е установяването на адекватна съдебна практика по прилагане на приетите през 2002 г. разпоредби за подкуп и другите корупционни престъпления в съответствие с *Обяснителния доклад към Наказателната конвенция относно корупцията*.

### В.1.2. Наказателен процес

- *Оценка на състоянието. Предприети мерки*

През последните няколко години бяха предприети редица законодателни промени в областта на наказателния процес, голяма част от които породиха противоречиви реакции сред правната общност. Въпреки

известната непоследователност на част от извършените промени, могат да се открият основни насоки на реформата, съответстващи на трайно установените международни стандарти, постиженията на различни правни системи и опита на практическата процесуална дейност. Основна цел на изменението и допълненията в НПК беше преди всичко намиране на баланс между надеждни гаранции за правата на човека и ефективно правораздаване.

През май 2003 г. Народното събрание прие поредния *Закон за изменение и допълнение на НПК* (в сила от 3 юни 2003 г.), който предвижда редица разпоредби за ускоряване на развитието и приключването на наказателните дела. По-важните от тези изменения са следните:

- Въвеждане в съответствие с приетите през 2002 г. промени в *Наказателния кодекс* на

ТАБЛИЦА 20 ОСНОВНИ СЛЕДСТВЕНИ ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ПЪРВОТО ПОЛУГОДИЕ НА 2003 Г.

Показатели	Престъпления по служба (чл. 282–285 от НК)	Подкуп (чл. 301–307 от НК)	Общи стопански престъпления (чл. 219–227 от НК)
Останали неприключени от минал период	2250	96	826
Новообразувани	364	28	141
Всичко дела на производство	2667	126	1000
Приключени общо	519	29	213
– за съд	122	16	53
– за прекратяване	325	8	140
– за спиране	72	5	20
Останали неприключени в края на периода	2125	96	771
Обвиняеми лица	166	16	71
– задържани		4	2
– чужди граждани		1	
Нанесени щети	11 514 234 лв.	19 681 лв.	4 858 833 лв.
Допълнително установени			
Възстановени	112 137 лв.	1000 лв.	13 570 лв.
Обезпечени			393 000 лв.
От главния прокурор през първото полугодие на 2003 г. на Националната следствена служба са възложени 16 дела			

Източник: Национална следствена служба

т.нар. **частно-публично производство**, при което за определени в НК престъпни състави наказателното производство от общ характер се образува по тѣжба на пострадалия до прокуратурата, но не може да се прекрати по негово искане, а за други производства се прекратява, ако до започване на съдебното следствие пред първоинстанционния съд пострадалият направи такова искане.

- Отпадане на възможността за предявяване на граждански иск в досъдебната фаза на наказателното производство.
- Премахване на **предварителната проверка** като предпоставка за образуване на предварително производство при липса на достатъчно данни. Измененията предвиждат в случаите, когато се налага извършването на неотложни следствени действия, предварителното производство да се смята за образувано от съставянето на акта за съответното следствено действие.
- Възстановяване на първоначалната уредба на **споразумението** чрез отмяна на недостатъчно обмислените промени, приети през 2001 г.
- Въвеждане право на обвиняемия след изтичане на определен в закона срок от повдигане на обвинението (две години при обвинение за тежко престъпление и една година в останалите случаи) да поиска от съда да разгледа делото му по същество.
- Възстановяване на **първоначалната уредба на полицейското производство** чрез отменяне на несполучливите промени, приети през 2001 г.
- Ограничаване на възможността съдията-докладчик и първоинстанционният съд да **прекратяват съдебното производство и да**

**вършат делото на прокурора** за допълнително разследване поради допуснати съществени нарушения на процесуалните правила само до случаите, когато тези нарушения са довели до ограничаване на процесуалните права на обвиняемия и на неговия защитник.

- Въвеждане на право на съда да наложи глоба до 500 лв. на страна, свидетел или експерт, чието неявяване без уважителна причина е довело до отлагане на делото.

ТАБЛИЦА 21 РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ЧАСТИТЕ НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО (%)

При предварителната проверка (извънпроцесуална дейност)	15.9
При полицейското разследване	19.6
При предварителното производство	15.6
В съдебната фаза	19.4
Друга	1.1
Във всички части е еднакво разпространена	10.6
В наказателното производство няма корупция	4.4
Не знае/не отговорил	13.4

Източник: СМК на Коалиция 2000

- Отменяне на възможността за повдигане на ново обвинение от прокурора за първи път пред въззивната инстанция.
- Отпадане на възможността за триинстанционно обжалване от страна на прокурора на определението на съда за връщане на делото в досъдебното производство и триинстанционно обжалване на постановленията на прокурора за прекратяване на наказателния процес.

Непрецизната редакция на новите текстове в НПК във връзка с променената подсъдност по делата за престъпления против митническия режим наложи спешното приемане на нов *Закон за изменение и допълнение на НПК* (в сила от 24 юни 2003 г.), с който бяха отстранени допуснатите противоречия. С измененията бе възстановено правилото тази категория дела да бъдат подсъдни като първа инстанция на районните съдилища. Предходните изменения предвиждаха тези дела да станат подсъдни на окръжните съдилища, като едновременно с това се запази правомощието на дознателите в митниците да осъществяват разследването, което противоречеше на изричната разпореда на НПК подсъдните като първа инстанция на окръжния съд дела задължително да се разследват от следователи по реда на предварителното производство. Промените предвиждат още разследването на престъпления, извършени от лица, ползващи се с имунитет, и членове на Министерския съвет, да се осъществява задължително от следовател от Националната следствена служба. С измененията се прецизира и уредбата на използването в наказателния процес на доказателствени средства, изготвени по реда на *Закона за специалните разузнавателни средства*.

Основните предимства и недостатъци на измененията на НПК от 2003 г., както и ролята им за противодействие на корупцията са разглеждани подробно в *Доклада за оценка на корупцията за 2002 г. и Програмата за противодействие на корупцията в съдебната власт (2003 г.)*.

- *Необходими законодателни промени*

Последните изменения в НПК не решават напълно съществуващите проблеми в хода на разследването и наказването на корупционната престъпност. Недостатъчната ефективност на наказателното производство, което възпрепятства своевременното реализиране на наказателноправната претенция на държавата, налага продължаване на реформите в следните насоки:

- Ускоряване на наказателната процедура чрез **разширяване кръга на хипотезите, при които не се провежда досъдебно производство**, а делото се образува и разглежда по правилата на наказателните дела от частен характер.
- Регламентиране на **предварителното производство** по подобие на полицейското производство, като процесуалната форма се запази само за да гарантира правата на засегнатите лица и достоверността на доказателствата. Засиленият процесуален формализъм е сред основните предпоставки за разпространението на корупцията в наказателното производство и неговото ограничаване ще стесни възможностите за упражняване на корупционни практики.

- Въвеждане на допълнителни **мерки за осигуряване бързината на разследването** като крайни срокове, след които да е недопустимо внасяне на делото в съда, или ограничаване на сроковете за принудителните мерки. По този начин ще се стимулира своевременното приключване на разследването и ще се ограничат значително възможностите за оказване на корупционен натиск.
- Усъвършенстване на регламентацията на **полицейското производство** чрез ограничаване правомощието на прокурора да преобразува полицейското производство в предварително производство. Това правомощие на прокурора на практика е начин за продължаване на досъдебното производство извън разумните граници, създавайки условия за упражняване на корупционен натиск.
- **Свеждане до минимум на случаите на връщане на делото от съда на прокурора**, което ще допринесе за по-бързо развитие и приключване на съдебното производство и намаляване на корупцията.
- **Промяна в системата на призоваване** с цел отпадане на задълженията на съда в тази насока, предвиждане на задължение за страните сами да осигуряват явяването на своите свидетели, както и въвеждане на **по-стриктни изисквания към страните своевременно да сочат доказателствата**, като след определен в закона момент искането за нови доказателства да е обвързано със задължение страната да посочи основателни причини за това.
- **Ограничаване правото на прокурора за изменение на обвинението в съдебното производство** с цел повишаване качеството на провежданите предварителни производства и улесняване на съда при разглеждане на делото. Възможността прокурорът да внася изменение в обвинението, което сам е повдигнал пред съда, неоснователно го поставя в привилегировано положение, което в определени случаи създава условия за упражняване на корупционен натиск.
- **Усъвършенстване на правната уредба на обжалването** с цел ускоряване на производството по наказателни дела. Установените три редовни съдебни инстанции възпрепятстват своевременното влизане в сила на присъдите и създават условия за необосновано забавяне на делата, свързано често с упражняване и на корупционни практики. Възможни са няколко варианта на промени в правната уредба на обжалването – например установяване на **“прескачащо обжалване”** и възможност за пряка касация след изтичане на срока за въззивно обжалване; изключване на **присъди, постановени от съд със съдебни заседатели, от възможността за въззивно обжалване**; установяване на **касационния способ като извънреден**, което означава, че след изтичане на срока за въззивно обжалване или след решението на въззивния съд, съдебният акт може да е предмет на касационно обжалване, но влиза в законна сила и подлежи на изпълнение, освен ако съдът не постанови друго.

ТАБЛИЦА 22 ЦЕЛИ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ (ПРЕДЛАГАНЕ НА ПОДКУП, ТЪРГОВИЯ С ВЛИЯНИЕ И ДР.) СПРЯМО ПРОКУРОРИ И СЛЕДОВАТЕЛИ (%)

Прокурори	
За да прекрати наказателно производство	63.4
За да образува/да не образува досъдебно производство или предварителна проверка	49.3
За да внесе/да не внесе обвинителен акт	27.8
За да върне неоснователно делото за допълнително разследване	23.3
За да не извърши процесуални действия в случаите, когато е задължен да ги извърши	19.8
За да упражни нерегламентирано влияние	17.0
Други	
Не се извършват корупционни действия	4.6
Не знае/не отговорил	12.3
Следователи	
За да извърши/да не извърши определени процесуално-следствени действия	59.5
За да спре разследването или да направи предложение за прекратяването му	56.2
За да упражни нерегламентирано влияние	28.0
Други	
Не се извършват корупционни действия	6.2
Не знае/не отговорил	13.2

Източник: СМК на Коалиция 2000

- Въвеждане на различни видове **диференцирани процедури**, каквито са транзакцията, наказателната заповед, медиацията между извършителя и жертвата, организирана от прокурора, и редица други образци, познати на съвременните правни системи и доказали своята ефективност и полезност.
- Преосмисляне на принципа за законността при повдигане на обвинението пред съда. Една от възможностите в тази насока е установяването на **дискреционни правомощия за прокурорските органи** за преценка дали в конкретния случай е в държавен и обществен интерес да се повдига обвинение пред съд.
- Въвеждане на т.нар. **предварително изслушване**, което позволява на обвиняемия да сезира съда с искане да се прецени обосновано ли

е обвинението, като по този начин се спестява провеждането на съдебно производство, когато обвинителният акт не се подкрепя от събраните доказателства.

- Усъвършенстване на уредбата на **защита на свидетелите** чрез въвеждане на ефективни механизми за гарантиране на тяхната лична сигурност с цел мотивиране на гражданската активност в борбата с корупцията.

### В.1.3. Ролята на Министерството на вътрешните работи за разкриване и предотвратяване на корупцията

Успешното противодействие и наказване на корупционните престъпления до голяма степен зависи от ефективните действия на органите на Министерството на вътрешните работи за разкриване на извършени-

те престъпни деяния, както и от степента на сътрудничество между тях и органите на съдебната власт.

По предварителни данни на МВР за периода януари – ноември 2003 г. са разкрити 1348 престъпления по служба и 67 случая на подкуп.

ТАБЛИЦА 23 СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ ЗА РАЗКРИТИТЕ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ

Януари – ноември	Престъпления по служба (чл. 282–285 от НК)	Подкуп (чл. 301–307а от НК)
2002 г.	1808	58
2003 г.	1348	67

Източник: Министерство на вътрешните работи

В сравнение със същия период на миналата година се наблюдава съществено намаляване на случаите на престъпления по служба за сметка на увеличаване, макар и незначително, на тези на подкуп. Независимо от това престъпленията по служба, които много често са свързани с прояви на корупция,

заемат четвърто място по относителна тежест в икономическите престъпления (10.9 %), докато подкупът има несъществен относителен дял едва 0.5 %.

Основна предпоставка за повишаването на ефективността на Министерството на вътрешните работи в борбата с корупционната престъпност е предприемането на адекватни мерки за противодействие на корупцията в самата му система. През последните години бяха предприети съществени стъпки в тази насока, включително усъвършенстване на цялостната организация на работата за предотвратяване и разкриване на прояви на корупция, актуализиране на вътрешноведомствените актове, регламентиращи дейността по противодействие на корупцията, осигуряване на структурна независимост на специализираните звена, работещи за противодействие на корупцията, усъвършенстване на вътрешноведомствения контрол, подобряване на взаимодействието със средствата за масово осведомяване за разкрити случаи на корупция и др.

През 2003 г. са приключени проверки за 307 служители на Министерството на вътрешните работи, за които са получени сигнали за корупционни действия. Потвърдени са сигналите на 171 служители. Производство за реализиране на дисциплинарна отговорност е започнато спрямо 73 от тях, за административна отговорност – спрямо 99, а на прокуратурата са предадени материали за 49 души. Анализът на данните за корупционни действия вътре в системата на вътрешното министерство показва, че главният фактор, отключващ корупционни процеси, е свързан с наличието на значителен обем класифицирана информация, която става търсен обект на корупционна размяна, и желанието за последващи облаги под различна форма. За премахване на причините и условията, пораждащи явлението корупция, се изпълняват мерки, за засилване на вътрешноведомствения контрол и създаване на предпоставки за нетърпимост към корупционни действия сред служителите на МВР.

Дейността на Министерството на вътрешните работи в борбата с корупцията в перспектива е подчинена на реализиране на целите и зада-

чите, произтичащи от проекта на *Програма за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията за периода 2004–2005 г.* Основните насоки в тази дейност са свързани с ефективно прилагане на европейските стандарти и положителен опит в превенцията и борбата с корупцията в Министерството, по-нататъшно институционално укрепване на единната система от структурни звена в него за противодействие на вътрешната корупция и корупцията в държавната и местната администрация, подобряване на капацитета за разкриване, разследване и борба с корупцията, укрепване на професионалната устойчивост и реализацията на служителите на Министерството на вътрешните работи, както и актуализиране на програмите за обучение на личния състав за борбата с корупцията.

#### V.1.4. Изпълнение на наказанията

- *Оценка на състоянието. Предприети мерки*

Изпълнението на наказанията е от особено значение за успешното провеждане на наказателната политика на държавата. Именно чрез реализацията на наложените наказания ефективно се санкционират извършителите на престъпления, включително и свързани с корупция. От друга страна, от ефективността на този процес непосредствено зависи постигането на превантивната цел на наказателната репресия. Същевременно изпълнението на наказанията продължава да бъде област с висока степен на разпространение на различни корупционни практики.

С последните изменения и допълнения на *Закона за изпълнение на наказанията (ЗИН)* от 2002 г. бяха направени много промени, насочени към усъвършенстване на правната уредба на изпълнението на наказанията, включително ограничаване на възможностите за корупция. В закона бяха уредени редица институти, регламентирани досега в подзаконовни актове. Значителна част от закона бе приведена в съответствие с нормите на европейското и международното право.

- *Необходими законодателни промени*

Въпреки последните промени сега действащият правен режим на изпълнението на наказанията разкрива редица недостатъци, които възпрепятстват ефективното изпълнение на наложените наказания и често създават условия за упражняване на корупционни практики. Необходимите промени с цел преодоляване на тези слабости са следните:

- По-прецизно регламентиране на **реда и условията за преместване на лицата с наложена мярка за неотклонение задържане под стража от следствените арести в затворите.**
- Създаване на детайлна правна уредба на **правата и задълженията на лишените от свобода, на лицата с мярка за неотклонение задържане под стража, както и на надзорно-охранителния състав** в местата за лишаване от свобода с цел ограничаване на опитите за корумпиране на нисшия персонал в местата за лишаване от свобода.

- **Подобряване на системата за контрол над дейността на администрацията**, с която се засягат правата на осъдените лица, и засилване на обществения контрол над дейността на местата за лишаване от свобода.
- **Спешно създаване на правна уредба, регламентираща изпълнението на наказанието пробация**, въведено с измененията на НК от 2002 г. Разпоредбите на НК, уреждащи пробацията, са в сила от 1 януари 2004 г., но липсата на съответен правен режим за изпълнението на това наказание може да блокира неговото ефективно прилагане.

## В.2. Гражданско право и процес

Множеството изменения в законодателството през последните години невинаги бяха добре обмислени и синхронизирани, което води до противоречиви резултати в правоприлагането – тенденция, запазила се и през 2003 г. Това не допринася за предотвратяването на корупцията в гражданското правораздаване, а прилагането на вече приетото законодателство не разкрива необходимия антикорупционен потенциал.

Тревожните констатации за състоянието на гражданското право и гражданското съдопроизводство (включително принудителното изпълнение и обезпечителния процес) налагат **необходимостта от бърза и радикална антикорупционна реформа** в областта на процесуалното гражданско право и по-нататъшно системно, последователно и вътрешно съгласувано развитие на материалното гражданско право. За да се очертаят параметрите на това развитие и конкретните предложения за реформи, е необходимо да се идентифицират съществуващите проблеми и да се извърши сериозен и задълбочен анализ на всички фактори, пречателни за безпроблемното развитие на осъществяван при условията на свободно пазарно стопанство и съществуването на демократична правова държава съвременен оборот.

### В.2.1. Гражданско право. Оценка на състоянието

- *Вещно право*

В областта на вещното право главните полета на корупционно напрежение съществуват във връзка с **нотариалното право и системата за вписване на сделките с недвижимата собственост**.

Несъвършенствата в уредбата на дейността на частните нотариуси водят до сериозно компрометиране на нотариалната форма и създават предпоставки за корупция и извършване на престъпления в областта на гражданско-правните отношения или в хода на съдебните процедури.

Съществуващата система на вписване **не създава действителни гаранции и сигурност** при сделките с недвижими имоти. Липсата на надеждност и правна сигурност твърде често води до измами, злоупотреби и корупционни действия.



- *Търговско право*

И в областта на **търговското право** съществуват нормативни предпоставки за действия, свързани пряко или косвено с корупция:

- *в уредбата на търговските дружества*

Въпреки постигнатата висока степен на хармонизация на дружественото право с европейското **все още не е налице задоволителна степен на сигурност** в търговския и стопанския оборот и поставянето им на прозрачна и некорупционна основа. Към това са насочени до голяма степен приетите изменения и допълнения в *Търговския закон* от юни 2003 г. и по-специално подробната уредба на **преобразуването на търговски дружества** и по-прецизното регулиране на **предотвратяването на конфликт на интереси**.

*Законът за изменение и допълнение на Търговския закон* съдържа редица **нови положения в сферата на корпоративното управление** (подобряване на правните гаранции за участие на акционерите в общото събрание на акционерите, на мениджмънта и надзора в акционерните дружества, както и правила за избягване на конфликт на интереси), насочени към **ограничаване на възможностите за злоупотреби и създаване на по-висока степен на прозрачност**, но все още е рано да се предвиди резултатът от тяхното прилагане.

- *в правната уредба на търговската несъстоятелност*

Предишните изменения в правната уредба на несъстоятелността не доведоха до ускоряване на процедурата по несъстоятелност, поради което се запазиха предпоставките за търсене на по-бързи решения с корупционни средства. Препращането към изпълнителните способности на *Гражданския процесуален кодекс (ГПК)* също допринесе за усложняването и забавянето на производствата. Броят на заварените от предишни години и новообразуваните производства по обявяване в несъстоятелност остава прекалено голям. Половинчатостта и ниската ефективност на досегашните промени налагат основна и същностна преработка на уредбата на производството по несъстоятелност, което е крайно неефективно, формалистично и е основен източник на корупция.

Последните промени в *Търговския закон* имат за цел да преодолеят голяма част от тези дефекти. Въвеждането на конкретни хипотези и презумпции при доказването на състояние на неплатежеспособност, решителното скъсяване на повечето процесуални срокове, ограничаването на разглеждането на делата до две съдебни инстанции са насочени към осигуряване на нужната бързина за производството по несъстоятелност. Наред с това бяха предвидени редица изменения, насочени към пресичане на корупционните явления в работата на основните фигури в производството по несъстоятелност – синдиките. Въведе се изискване за теоретико-практически изпит за включване в списъка на синдиките, нова система за заплащане на техните възнаграждения и задължителното им застраховане за отговорност за вреди от виновно неизпълнение на задълженията им. Вместо досега съществуващото препращане към съ-

дебно-изпълнителните способности на ГПК нова детайлна регламентация получи и продажбата на имущество на несъстоятелния длъжник.

- *в системата на регистрация на търговските дружества*

Състоянието на системата на регистрация на търговските дружества е част от проблема за състоянието на регистърната система изобщо, разгледан подробно в Доклада за оценка на корупцията – 2002 г. Неефективната система за съдебна регистрация в България е един от факторите, създаващи предпоставки за всекидневна корупция в съдилищата.

- *Трудово право*

През 2003 г. беше постигнат значителен напредък в преодоляването на проблема за неравното третиране на лицата, което е твърде чест източник на корупционни практики в областта на трудовите правоотношения. В приетия *Закон за защита срещу дискриминацията*, в сила от 1 януари 2004 г., са отразени почти изцяло препоръките, направени в *Програмата за противодействие на корупцията в съдебната власт*:

- Дадено е легално определение на **пряката и непряката дискриминация**.
- Въведена е изрична норма за **равно заплащане** при еднакъв или равностоеен труд.
- Уредена е **съдебна процедура** за защита на правото на гражданите за равенство в третирането.
- Разменена е **тежестта на доказване** по дела, в които има твърдения за дискриминационни практики, като е прехвърлена на работодателя, и т.н.

По този начин почти изцяло е постигната хармонизация с европейското антидискриминационно законодателство, което е констатирано и в редовния *Доклад на Европейската комисия за напредъка на България за 2003 г.*

- *Гражданска отговорност за престъпна дейност*

В тази област много дискусии породиха подготвяният от Министерството на вътрешните работи през 2002 г. *Законопроект за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност*, чието съобразяване с отправените бележки и придвижване към парламента се забави повече от година.

От законопроекта следва да се изключат онези текстове, които пораждат съмнения за пренебрегване ролята на съда, за противоречие с *Конституцията* и вътрешното право, с *Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи* и др. Той може да бъде преработен така, че при бъдещото му прилагане да не се нарушават гражданските свободи, като се спазят следните гаранции:

**ТАБЛИЦА 24** ОЦЕНКА НА МАГИСТРАТИТЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА ИНСТИТУТА НА ОТНЕМАНЕ (ВКЛЮЧИТЕЛНО БЛОКИРАНЕ И ИЗЗЕМВАНЕ) В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА НА ИМУЩЕСТВО, ПРИДОБИТО ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ (%)

	Да	Не	Не знае/не отговорил
Би представлявал механизъм за бързо отнемане и блокиране на активи, придобити от престъпна дейност, и по този начин би допринесъл за по-ефективна борба с корупцията	70.0	18.3	11.7
Идеята е добра, но не се предвиждат достатъчно гаранции срещу възможни злоупотреби	75.8	11.9	12.3
Не би спомогнал в борбата срещу корупцията	19.8	61.0	19.2

Източник: СМК на Коалиция 2000

- Да се стесни приложното поле на закона до дейности, свързани с организираната престъпност с изключително висока степен на обществена опасност – контрабанда, трафик на хора и наркотици, търговия с оръжие, корумпиране на висши държавни служители и т.н.
- Да се определят прецизно основанията за започване на производство (достатъчно доказателства, че имуществото действително е придобито в резултат на престъпна дейност).

- Да се обмислят внимателно компетентните органи, които ще имат правомощия по отнемането на имуществото, както и въвеждането на **ефективни механизми за контрол** над тяхната дейност, включително и от страна на съда.
- Да се създадат гаранции за защита на лицата, които ще се окажат потърпевши от прилагането на закона, особено на всички трети лица.

## В.2.2. Граждански процес. Оценка на състоянието

Като генерален способ за защита на материални правоотношения, гражданското съдопроизводство е същевременно и един от основните способности за противодействие на корупционните явления.

През 2003 г. обаче не бяха предприети значими мерки за усъвършенстване материята на гражданското съдопроизводство и за решаване на проблемите, свързани с бавност, неефективност и наличие на корупционни практики във всички сфери на гражданския процес.

Сред основните фактори за неблагоприятията във функционирането на гражданското съдопроизводство са **слабо ефективната или изобщо липсваща наказателна репресия**, което предоставя възможности за всевъзможни злоупотреби при гледането на граждански дела и **липсата на ефективен механизъм за реализиране на дисциплинарна, административна и гражданска отговорност**. Констатира се наличието на трайно установена обществена нагласа към неуважение на правосъдието, което само по себе си е отрицателен фактор с особена важност.

От проблемите в гражданското производство внимание заслужават:

- **Триинстанционното съдопроизводство**, което в редица случаи доведе до разточителен граждански процес с дублиращи се функции на първа и втора инстанция, лоша процесуална дисциплина с възможности за представяне на доказателства дори пред касационна инстанция при повторно разглеждане на делото. Няма разумни доводи, които да обосновават разглеждането на всички дела пред три инстанции, като особено неприемливо е изясняването на фактическата страна на спора да става пред две поредни инстанции със сходни правомощия в това отношение.
- **Нередовното призоваване** и всевъзможните шикани, с които си служат страните като един от основните фактори за продължителността на производствата. Въпреки неколкостепенните изменения от 1997 г. насам, в момента все още съществуват възможности за протакане на производството.
- Значителни промени в **изпълнителното производство** бяха въведени с измененията на ГПК от ноември 2002 г. Те са насочени към усъвършенстване и ускоряване на производството, но не водят до всеобхватно отстраняване на съществуващите слабости, поради което все още не са оправдали очакванията за ограничаване на корупцията.
- При действащата уредба на **принудителното изпълнение и обезпечителното производство**, от които на практика се определят икономическото съдържание и ефективност на правната защита, в преобладаващия брой случаи се произнася окръжен съд, като при никакви обстоятелства спорните въпроси не могат да бъдат отнесени пред ВКС, а корупционните практики са много по-лесно осъществими на местно равнище.

ТАБЛИЦА 25 РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ЧАСТИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ПРОИЗВОДСТВО (%)

При исковия процес	20.0
При обезпечителното производство	5.9
При изпълнителното производство	14.8
При охранителните производства (включително регистърните)	13.9
Друга	0.9
Във всички части е еднакво разпространена	12.1
В гражданското производство няма корупция	5.3
Не знае/не отговорил	27.1

Източник: СМК на Коалиция 2000

Резултатите от проведеното изследване сред магистрати сочат, че всеки четвърти анкетиран застъпва мнението, че при исковия процес като част от гражданското производство корупцията е разпространена най-широко. На това мнение са основно представителите на прокуратурата и следствието, докато съдиите дават приоритет на корупцията в охранителните производства (включително регистърните) и изпълнителното производство.

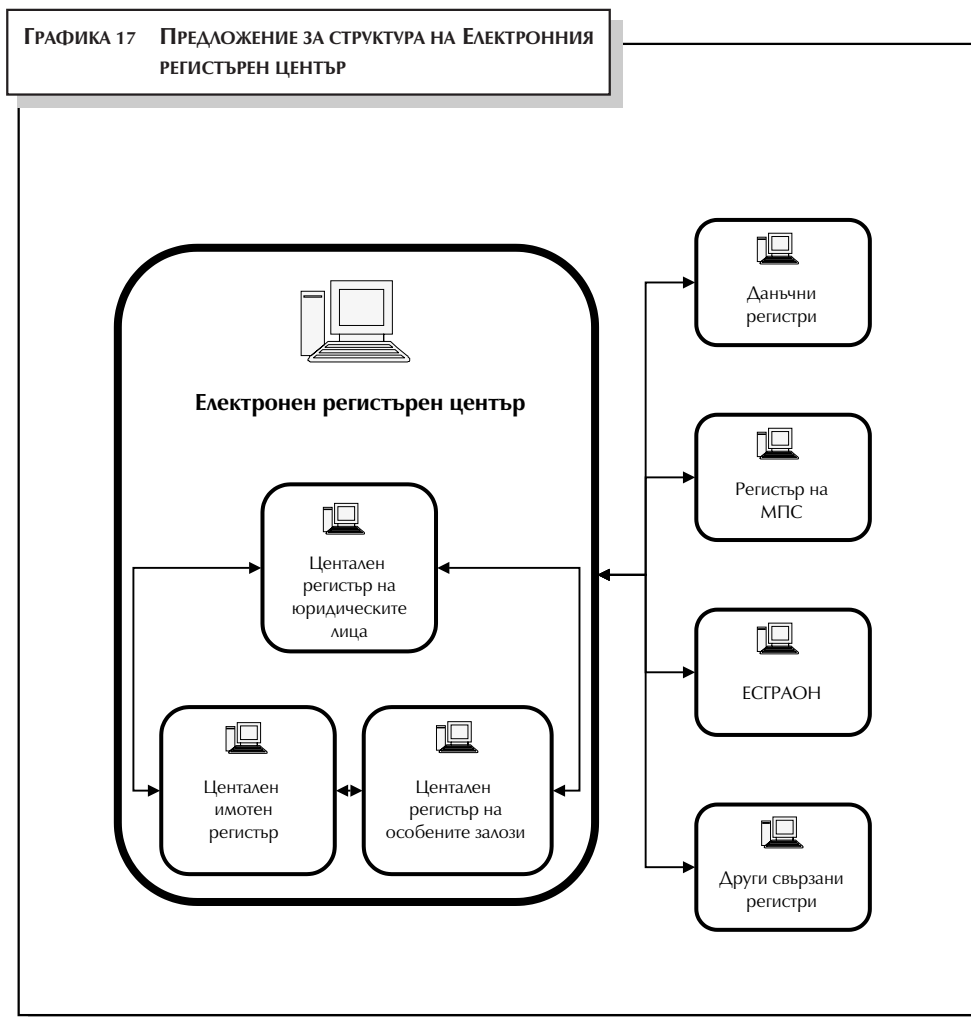
### В.2.3. Необходими законодателни промени

Необходими са законодателни промени, които да **въздействат комплексно върху всички фактори**, пречателни за функционирането на модерно и ефективно правосъдие по граждански дела, продукт от работата на което да са висококачествени, законосъобразни и справедливи съдебни актове.

- *Промени в търговското право*

По-нататъшни промени в тази сфера са наложителни за развитието на търговската и стопанската дейност в страната на некорупционна основа, но те трябва да бъдат внимателно обмислени и обсъдени с всички заинтересувани страни. Това би спомогнало да се установи отговаряща на практическите потребности уредба и да се избегнат сътресенията от създаващите нестабилност и несигурност чести промени.

- *Регистърна реформа*



В Доклада за оценка на корупцията – 2002 г. са формулирани основните предложения за реформа на регистърната система (централизация, установяване на административни процедури на регистриране, преобразуване на регистърната система в електронна с постепенно разширяване на възможностите за подаване и получаване на информация по електронен път). През 2003 г. те бяха доразвити в „Предложение за създаване на централен регистър на юридическите лица и Електронен регистърен център в България“, доклад на Работната група по регистърната реформа към Центъра за изследване на демокрацията, и получиха по-широка подкрепа от бизнес средите, редица държавни институции и граждански сдружения.

- *Промени в трудовото право*

От особено значение за редуциране на корупционните практики в сферата на трудовите правоотношения са въпросите, свързани с равно-

то третиране на лицата. Добрите намерения в регламентацията на анти-дискриминационните мерки със *Закона за защита срещу дискриминация* се нуждаят от някои конкретни мерки:

- Предложения за **практически стъпки** за премахване и предотвратяване на дискриминацията в областта на заетостта и професиите.
  - Въвеждане на **труд със съпоставима стойност** и изготвяне на списък на допълнителните плащания, за да се защити принципът за равно възнаграждение.
  - Създаване на **специализирани трудови съдилища**, което ще спомогне за намаляване на корупционния натиск, тъй като ще унифицира съдебната практика и ще се ускорят значително сроковете за разглеждане и решаване на делата. Добро решение би било да се преразгледа инстанционността на трудовите дела, като касационното производство остане само за някои групи дела.
- *Промени в гражданското съдопроизводство*

Необходимо е да се преосмисли **цялостният модел на триинстанционността на гражданското съдопроизводство** в контекста на стесняването на възможностите за корупционен натиск над магистратите. Предлагат се следните решения:

- Препоръчително е да се въведе **редовно двуинстанционно производство, с възможност за извънреден преглед** от страна на ВКС по всички материално-правни и процесуални въпроси, при внимателно разработване на правила за допускането на такъв извънреден преглед. Това може да се постигне, като ВКС престане да бъде редовна инстанция и се въведе извънреден контрол по подобие на отменения институт на *преглед по реда на надзора* или като си запази характеристиката на трета редовна инстанция, но се въведе възможност за селективно произнасяне.
- Наложително е да се сведат до минимум възможностите за връщане на делото за повторно разглеждане от по-долната инстанция. Производството по чл. 231 и следващите от ГПК да се запази.
- Може да се съхрани триинстанционно редовно производство с **рязко ограничение на случаите, при които ВКС се произнася** (за осигуряване на точно и еднакво прилагане на законите от съдилищата по принципни въпроси на правоприлагането или при дела с изключително висок обществен и/или материален интерес).
- В случай, че се запази триинстанционно редовно производство (независимо дали ще се предвиди възможност за селективно произнасяне на ВКС), да се допусне т.нар. **прескачане на инстанции**, когато въпросите се свеждат само до правилно прилагане на материалния закон.

- Да се преосмисли инстанционността на производството по признаване и допускане изпълнението на чуждестранни съдебни решения.
- **Сериозно преосмисляне на производството пред първата инстанция**, като се въведе **задължителна размяна на позициите на страните преди насрочването на открито заседание**, като страните бъдат задължени да заявят всички свои правно релевантни твърдения и да представят всички доказателства, с които разполагат преди изправянето им пред съда в открито съдебно заседание.
- Като ефект от подобна уредба може да се очаква повишаване на броя на спогодбите още на този начален етап на процеса. С оглед на предварително събрания доказателствен материал, за съда следва да се предвиди правомощие да насочи (или по някои видове дела да задължи) страните да използват **посредничество или помирение** от квалифицирани специалисти, което е допълнителен фактор за постигане на по-голям брой спогодби. Подобна практика вече съществува в някои съдилища в страната (Пловдив, Асеновград). В момента Министерският съвет обсъжда проект на *Закон за медиацията*, който се очаква да бъде внесен за разглеждане в Народното събрание през 2004 г. Същевременно следва да се държи сметка за корупционните възможности, които биха възникнали.
- Да се уредят по нов начин **изявленията на страните по делото**. Сегашното положение, при което на фактическо ниво страните могат да “затаяват истина или да потвърждават неистина” в процеса, без да носят каквато и да е отговорност, е крайно неприемливо от гледна точка на съвременните изисквания. Да се изключи възможността за представяне на доказателства (освен за новопостъпили обстоятелства и при новооткрити или новосъздадени доказателства по смисъла на чл. 231 от ГПК) след фазата на размяна на становища и книжа по делото. Това обаче следва да стане чрез преклудиране на възможността за това, а не чрез въвеждане на санкции (които обикновено са неадекватни или не се прилагат).
- Да се актуализира материята на отделните видове **доказателствени средства**. Това е особено необходимо във връзка с развитието на нови технологии – масово използване на Интернет, въвеждане на електронен подпис и електронна търговия. От друга страна, злоупотребите с режима на съществуващата уредба са стигнали до крайно неприемливи равнища, обслужващи корупционните процеси.
- Да се преуреди **ролята на вещите лица** в процеса, като се въведат гаранции за добросъвестното им поведение, включително и чрез изработването на *Етичен кодекс* за вещи лица.
- Да се прецизира уредбата на **изменението на иска**, като изрично се запише, че ищецът “може да измени или допълни своя иск”.

- Да се уреди материята на **воденето на протокол** от откритото съдебно заседание. При наличието на съвременни технически средства за записване на изявленията на страните, свидетелите и вещите лица е немислимо протоколът да се води “под диктовка” на председателя на състава на съда. Особено неприемливо е това по отношение на записването на свидетелски показания, за които свидетелят носи наказателна отговорност.
  - Да се усъвършенства материята на **обезщетението за разноски по делото**, като изрично се предвиди възможност за уважаване на бъдещи разходи по договори за адвокатско възнаграждение с оглед на изхода на делото.
  - Да се преосмисли уредбата на т. нар. **бързи производства**, включително **жалбата за бавност**. Тя да се отправя към председателя на съда, пред който делото е висящо и да може да се подава и по производства пред ВКС (ако се запази сегашният обем на работа на тази инстанция).
- *Призоваване и връчване на съобщения*

Необходимо е да се преработи и цялостната уредба на материята на призоваването и връчването на съобщения, като се предприемат следните промени:

- Да се преуреди **първоначалното призоваване по делата**. Да се прецизира уредбата на първоначално призоваване на всички юридически лица от адреса на управлението им. По отношение на физическите лица да се уреди хипотезата, при която призовкарят няма физическа възможност да установи контакт с адресата на призовката, тъй като няма свободен достъп до входа на жилището.
- Да се въведе правило, изискващо посочване на трите имена и адреса на лицето, което подписва призовката. (За целта, включително и чрез изменение на съществуващата законова уредба, да се оправомощи призовкарят да проверява документите за самоличност на подписалия.)
- Да се въведе строга **отговорност за призовкарите** за неоформяне на призовките съгласно изискванията на закона. Изрично да се предвиди “дисциплинарно уволнение” за такива нарушения. Това се предлага, тъй като е масова практиката корупционният материален интерес на призовкаря от неточно изпълнение на задълженията му многократно да превишава размера на глобата.
- Когато делото е отсрочено без дата, **страната да бъде длъжна сама да следи за насрочването му**.
- Да се обмисли **обявяването на решенията по граждански дела да става в открито съдебно заседание**, за което страната ще бъде длъжна да следи сама. При това положение ще се избегне необходимостта от връчване на съобщение, че решението с мо-



тивите е изготвено, което е основен фактор, забавящ производството по делата.

- Да се въведе правило, при което ако едно физическо лице не може да бъде намерено на постоянния му адрес повече от 15 дена, призовките да се прилагат в съответната община и призоваването да се счита редовно.
- Предлага се на обсъждане и вариант, при който **структури извън съда** да извършват връчване на съдебните книжа при прецизно договорени условия и изисквания към тях (такъв успешен опит има във Великобритания и Франция). Така съдът ще бъде разтоварен от една твърде голяма по обем техническа работа, а изпълнителите биха били мотивирани и заинтересувани да изпълняват качествено и в срок възложената им дейност.

Препоръчително е да се обмисли и възможността за въвеждане на принципа щом страната веднъж е редовно призована по делото, в нейна тежест да остане осведомяването за хода на производството до приключването му във всички редовни инстанции. За целта, разбира се, е необходимо осигуряване на технически средства и възможност за дистанционно осведомяване на гражданите, които искат да направят справка.

- *Обезпечително производство и принудително изпълнение*

Наложително е да се защитят правата на търсещите защита посредством обезпечителен процес и в производство по принудително изпълнение чрез възможност за контрол от страна на ВКС (колкото ограничен и селективен да бъде такъв контрол). Във връзка с това се предлага:

- Да се преуреди изцяло уредбата за **допускане и налагане на обезпечение**, като се държи сметка, че обезпечителна нужда съществува по всички видове иски.
- Да се преосмисли уредбата на **изпълнителните основания** и да се преразгледа дали в настоящия момент е обосновано запазването като изпълнителни основания на тези по чл. 237, буква “д” от ГПК (от типа ценни книги на заповед), с които твърде често се злоупотребява.
- Изцяло да се преработи материята на **принудителното изпълнение**. Единственото съвременно приемливо разрешение е за осребряване на вещи да се използват открити търгове с явно наддаване, при неограничена възможност за правене на наддавателни предложения.
- Необходими са радикални промени в изпълнителното производство, включително чрез приемането на нови нормативни актове, които да регламентират в детайли статута и правомощията на съдия-изпълнителите и процесуалните въпроси във връзка със съдебното изпълнение. В тази сфера мненията са полярно

разделени – от предложения за въвеждане на **частно принудително изпълнение** (при подобна уредба в Чехия за шест месеца са приключени 39 000 производства) до **реформиране на държавното съдебно изпълнение** (съгласно проект на Министерството на правосъдието за реформа на изпълнителното производство, финансиран от ЕК – ФАР 2002).

Във връзка с конкретните предложения за реформа в областта на гражданското съдопроизводство при разглеждане на въпросите възниква противоречие. От една страна, предлаганата реформа е насочена към преодоляване и противодействие на корупцията в областта на гражданското съдопроизводство и гражданското право. От друга страна, е възможно и очаквано някои от предложените варианти за нова уредба в областта на гражданското съдопроизводство да породят нови корупционни източници. Например във висока степен може да се очаква, че въвеждането на по-голяма свобода на съдилищата (селективност на работата на ВКС и др.) ще създаде нови корупционни огнища.

Независимо от това следва да се даде приоритет на изграждането на система за качествено и ефективно гражданско съдопроизводство, което само по себе си би било гаранция за ограничаване и противодействие на корупцията.

### В.3. Административно право и процес

Корупцията в административната сфера намалява доверието в държавната власт и държавната администрация и се възприема повече като престъпно качество на системата, отколкото като престъпна дейност на отделна организация, учреждение или служител.

Някои от важните причини за големия ръст на корупцията в административната сфера са:

- липса на единна система на съдебен контрол върху администрацията;
- невинаги ясни правила за разрешаване на административните спорове;
- твърде разтегливи и неподдаващи се на контрол граници на оперативна самостоятелност на администрацията;
- бавен и тежко функциониращ бюрократичен механизъм;
- липса на специално внимание към етиката в държавната администрация и в административното правосъдие;
- отсъствие на доверие или намалено доверие у гражданите към действията на административните и съдебните органи.

През 2003 г. бяха предприети редица мерки, разкриващи антикорупционен потенциал, които имат отношение към модернизирването на държавната администрация и реформата в административното правораздаване:

- *Мерки за модернизиране на държавната администрация*

През януари 2003 г. Министерският съвет прие *Програма за модернизиране на държавната администрация* и *План за изпълнение на Стратегията за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране*, която беше актуализирана през септември 2003 г. Те предвиждат редица законодателни реформи и институционални мерки с цел оптимизиране на модела за организация и функциониране на държавната администрация. Стратегията следва препоръчания от Европейската комисия модел за укрепване на капацитета на държавната администрация и осъществяването на задълженията, произтичащи от предстоящото членство в Европейския съюз и участието на България в структурните фондове.

В нея се предвижда **въвеждане на принципа “обслужване на едно гише”**, чието прилагане започна в началото на 2003 г. в рамките на няколко пилотни проекта в пет централни администрации – Дирекцията за национален строителен контрол, Министерството на труда и социалната политика, Главната инспекция по труда, Агенцията по заетостта и Националната служба за социално подпомагане, както и в редица общини. Предвижда се „обслужването на едно гише“ да се въведе във всички администрации до 2005 г. По-бързото и по-качествено обслужване ще бъде постигнато посредством прилагане на механизми за отворен достъп на гражданите до администрацията, проследяване хода на административната услуга и отчитане степента на удовлетвореност от работата на администрацията.

През март 2003 г. беше създаден и предвиденият в *Плана за изпълнение* Съвет за модернизиране на държавната администрация – под председателството на вицепремиер, който следва да синхронизира действията на държавната администрация с изискванията за присъединяването на България към Европейския съюз.

От 2003 г. в публичния *Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт* се поддържа и информация за всички регулаторни режими (лицензионни, регистрационни, разрешителни и режими, приравнени до разрешителните) и актове, издавани по прилагането им от органите на изпълнителната власт. Необходимо е обаче обединяване и централизиране на цялата информация по отношение на тези режими, която се съдържа в множеството други регистри, водени в отделни министерства и други административни органи.

На основата на *Стратегията за модернизиране на държавната администрация* в края на 2002 г. бе приета *Стратегия за електронно правителство*. Акцент в нея е създаването на **единна административна система за обслужване на бизнеса, гражданите и администрациите чрез средствата на съвременните информационни технологии**.

Въпреки обявяването на официалния старт на електронното управление в края на септември 2003 г., все още липсва развита практика на предоставяне и използване на административни услуги онлайн. От особена важност е проектът за въвеждането на електронни обществени по-

ръчки, основани на използването на универсални електронни подписи, по който работи Министерството на финансите, да бъде успешно осъществен, тъй като това ще допринесе в значителна степен за ограничаване на корупцията в сферата на обществените поръчки, която е една от най-податливите на корупционни практики.

Това е добро начало за поставяне дейността на администрацията на стабилна антикорупционна основа, съобразена с нуждите на модерното общество и европейските стандарти, но са нужни по-мощни и комплексни мерки за постигане необходимото качество на административното обслужване, законност, бързина и ограничаване на корупцията

- *Мерки за реформиране на административното право и процес*

В хода на административното правораздаване се решават споровете за законосъобразност на актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите, министри, ръководители на други ведомства, непосредствено подчинени на Министерския съвет, актове на областните управители, както и други административни актове. По този начин административното съдопроизводство играе важна роля в политическите процеси и нерядко в него се пресичат различни и често противоположни интереси, за чиято защита се прибегва и до корупционни средства. Ето защо поставянето му на стабилна антикорупционна основа е от изключително значение с оглед на постигането на модерно, ефективно и справедливо административно правораздаване.

Основен проблем на административното право продължава да бъде **липсата на вътрешно хармонизирани административно законодателство и процедура**. Многобройните изменения на законите в областта на административното право често са противоречиви по съдържание, пораждат много неясноти и непълноти, дават възможности за различно тълкуване. Въпреки значителния напредък на концептуално равнище в сферата на административното процесуално право през 2003 г., не бяха предприети почти никакви конкретни мерки за преодоляване на това положение.

Сред основните предлагани промени са изготвянето на *Кодекс на административното правосъдие (Административно-процесуален кодекс)*, реформи в административното правораздаване, включително и изграждане на система от административни съдилища, изменения в механизмите на обжалването на административни актове по административен ред и др. Започна изготвянето на проект за *Административно-процесуален кодекс*, който се очаква да бъде готов до края на 2004 г.

В приетата от Министерския съвет на 3 април актуализирана *Стратегия за реформа на съдебната система* се предвижда създаването на специализирани административни съдилища, като дискусията и конкретните решения по тези въпроси предстоят.

**Целта на реформата** в областта на административното право и административния процес е усъвършенстване на правната и организаци-

онната рамка на административното правосъдие за предотвратяване на корупцията чрез въвеждане на модерна система на административно законодателство и установяване на ефикасни механизми за съдебен контрол над работата на публичната администрация.

### В.3.1. Административно право. Оценка на състоянието

С оглед на противодействието на корупцията в прилагането на административното право следва да се отбележат следните съществени проблеми в материалното административно право:

- *Установяване на единен организационен модел на публичната администрация*

Въпреки предприетите законодателни мерки за установяване на единен организационен модел на администрацията и общи правила за вътрешната организация на административните структури на органите на изпълнителната власт – централни и териториални (*Закон за администрацията*, в сила от 5 ноември 1998 г., и *Наредба за условията и реда за водене на Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт*, в сила от 26 май 2000 г.), корупцията продължава да засяга в по-малка или по-голяма степен администрациите на всички органи на изпълнителната власт:

- Все още не са достатъчни мерките, насочени към по-голяма **откритост** в работата на отделните администрации. Макар в почти всички администрации да има обособени приемни за молби и жалби на гражданите, няма особено ефективни механизми за обратна връзка и адекватна правна регламентация.
- Въпреки законодателните решения, регламентиращи процедурите за упражняване на **правото на достъп до обществена информация** (*Закон за достъп до обществената информация*, в сила от 10 юли 2000 г., и *Закон за защита на класифицираната информация*, в сила от 3 май 2002 г.), практиката по тяхното прилагане показва липсата на достатъчно гаранции за прозрачност и отговорност и запазване стремежа на администрацията да държи за служебна употреба голяма част от информацията, свързана с нейната дейност. Все още по отношение на служебната тайна съществуват възможности за отказване достъп до информация по неясни критерии, което е благоприятна среда за корупция.
- Същевременно в ежегодните доклади за състоянието на администрацията и на отделните администрации липсват **констатации за корупционни практики, както и предложения за конкретни антикорупционни мерки**. Все още е трудно постижимо и намирането на показатели, чрез които да се оценява ефикасността на административната дейност и да се осъществява целенасочено управление на изпълнението.

- *Установяване на професионална държавна служба*

Обществените оценки за високата степен на корумпираност на работещите в администрацията налагат с изключителна острота резултатите от прилагането на *Закона за държавния служител (ЗДСл)* и предвидените в него мерки с антикорупционен ефект, включително и приетите с последното му изменение от 2003 г., да бъдат анализирани:

- В съответствие със *Закона за държавния служител* **статутът на държавния служител** е въведен в 96 % от всички структури на централната администрация, в областните и общинските администрации. Все още **той не се прилага за работещите в Сметната палата и в данъчната администрация**, независимо от отговорните контролни функции, които изпълняват. Приложното поле на *Закона за държавния служител* все още не се разпростира и по отношение на експертните длъжности в общата администрация, за които продължава да се прилага *Кодексът на труда*. Поради това в администрацията броят на работещите по трудово правоотношение (68 %) е два пъти по-голям от броя на държавните служители (32 %). Това се дължи и на запазващата се тенденция в специални закони да се възпроизвеждат само определени благоприятни елементи от статута на държавния служител, без да се възприема този институт в неговата цялост. Тези обстоятелства продължават да бъдат пречка за утвърждаването на професионална система на държавна служба, основана на антикорупционно административно поведение и култура.
- В *Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния служител*, в сила от 1 ноември 2003 г., се **съдържат редица разпоредби, които имат антикорупционен ефект**. Предвижда се **задължително провеждане на конкурс** при назначаване с използване на единни конкурсни процедури, което е предпоставка за гарантиране в по-висока степен на извършването на обективен подбор, основан на професионализма, но дадената възможност ръководителят на администрацията да назначава по свой избор един от тримата класирани от конкурсната комисия, а не първият, който се е представил най-добре, продължава да създава условия за корупция.

От ноември 2003 г. в *Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт* започна да се въвежда информация за всички конкурси за държавни служители в държавната администрация, което е допълнителна предпоставка за разширяване на прозрачността и намаляване на корупционните практики при назначаването на държавни служители.

Разширено е приложното поле на установените с чл. 7, ал. 2 от *Закона за държавния служител* пречки за назначаване. По този начин се обхващат значителна част от ситуациите, които представляват **конфликт на интереси** и обичайно създават среда, благоприятна за корупция – роднински връзки, осъществяване на търговска дейност, заемане на определени длъжности в политически партии. Въвежда се механизъм за разкриване на конфликти на интереси чрез ежегодно попъл-

ване от държавните служители на декларации за техните търговски, финансови или други делови интереси, които те или свързаните с тях лица имат във връзка с функциите на администрацията, в която работят. Освен това държавният служител е длъжен да не участва при обсъждането, подготовката и вземането на решения в случаите, когато има обстоятелства, пораждащи основателни съмнения в неговата безпристрастност. Предвижда се обнародване на *Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация*, като нарушаването на правилата му е основание за търсене на дисциплинарна отговорност.

- *Липса на ясно разграничаване между правомощията на отделните администрации*

Преплитането на правомощия най-често води до дублиране или прехвърляне на отговорности, което пък създава условия за злоупотреби и благоприятна среда за корупционни практики.

- *Отсъствие на единно понятие за административен акт*

Различните закони влагат **различно съдържание и обхват** в понятието „административен акт“. Липсва единен правен критерий за изключване на определени административни актове от съдебен контрол за законосъобразност. Това води до затруднения при тълкуването на вида на акта и производствата за контрол над него.

**Липсва и разграничение** между индивидуалните административни актове в осъществяване на публичната функция на държавата за регулиране и организиране и актовете, с които се осъществява конкретна дейност по стопанисването на държавното имущество<sup>13</sup>. Поради това еднаквият режим на обжалване на тези различни по своята същност актове нерядко блокира нормалния стопански живот, което пък създава предпоставки за корупционни практики.

- *Практиката на т.нар. мълчалив отказ*

Този институт е запазен почти изцяло така, както е бил уреден в условията на единната държавна власт, и не осигурява зачитането на правата на гражданите в новите условия. Изключение е направено само по отношение на издаването на разрешения и удостоверения за извърш-

---

<sup>13</sup>В решение № 19 на Конституционния съд от 23 декември 1993 г. по конституционно дело № 11 от 1993 г. се съдържа тълкуване на правомощието на Министерския съвет като висш административен орган в държавата да организира стопанисването на държавното имущество като „типична управленска функция“. Очертан е широкият предметен обхват на това конституционно правомощие, което се отнася „не само до двата вида собственост на държавата – публична и частна, но обхваща и други нейни права и задължения, които са парично оценими“. Изрично се подчертава, че при тази организационна дейност Министерският съвет издава актове, но че тя може да се осъществява и от отделни министри или други овластени от Министерския съвет органи, т.е. Министерският съвет като висш изпълнителен орган определя по целесъобразност от кого и по какъв ред се стопанисва това имущество, освен ако със закон е предвидено друго. Същевременно се обръща внимание, че режимът на обектите – публична (извън изключителната държавна собственост) или частна собственост на държавата и общините, се определя със закон, като при упражняването на частната си собственост държавата и общините са равнопоставени с гражданите и юридическите лица.

ване на еднократни сделки или действия. В тези случаи съгласно новоприетия *Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност*, в сила от 18 декември 2003 г., се прилага принципът на мълчаливото съгласие. Уредбата на този институт обаче не е достатъчно прецизна, тъй като следва да се прилага, само ако в закон не е предвидено друго. Все още не са приведени в съответствие с новоприетия закон всички подзаконовни нормативни актове, които му противоречат. Въпреки че законът е крачка към по-бързо и ефективно административно обслужване, недостатъчният административен капацитет на централната и териториалните администрации за прилагането му и наличието на разпоредби, които дават възможности за нееднозначно тълкуване, оставят открита възможността за прибягване до корупционни практики.

Незадоволително за новите условия е уредено обжалването на мълчаливия отказ пред съда. Процедурата по обжалване е бавна и скъпа и много частни лица предпочитат да не прибягват до нея.

Така често срещаната практика на мълчалив отказ, нерядко продиктувана от поддаването на корупционен натиск, от своя страна води до безконтролно прехвърляне на функции, присъщи на администрацията към съда, натоварването му с несвойствена дейност и създаването на условия за вторична корупция на равнище правораздаване.

- *Оперативната самостоятелност*

Най-масовото поле за корупция в административната сфера е **оперативната самостоятелност**. Липсата на адекватен контрол за законсъобразност и целесъобразност често превръща оперативната самостоятелност в своеволие или беззаконност в действията на администрацията, създаващи най-подходящи условия за корупция.

В отделни закони съществуват правни норми, които предпоставят условия за корупция, тъй като дават правомощия на административния орган да действа, без да предлагат критерии, нито да дават насоки за целта на закона за уреждане на определен вид конфликтни правоотношения, в които участват противоположни интереси. Съществуващите "неопределени" понятия или изрази в законови норми също създават условия за твърде широко тълкуване и прилагане, а оттам и за корупция (например "несъобразената скорост" по чл. 20, ал. 2 от *Закон за движение по пътищата*). Такива разпоредби са особено рискови като фактори за създаване на корупция специално в законите, уреждащи материята на приватизацията и обществените поръчки.

### В.3.2. Административен процес. Оценка на състоянието

С оглед на реформата на административното съдопроизводство могат да се отбележат следните основни проблеми в неговата нормативна основа:

- *Наличие на много и различни източници на административното процесуално право, включително и от други клонове на правото*



Последиците от това състояние са неефективност на контрола над администрацията, размиване на отговорността на отделните контролни органи, намаляване авторитета на съдебния контрол, висока степен на неинформираност у гражданите как да реагират срещу незаконосъобразен или неправилен административен акт и т.н.

- Не е проведено ясно **разграничението между административното процесуално право и действащите процесуални кодекси** – *Данъчно-процесуалния (ДПК), Наказателно-процесуалния (НПК) и Гражданския процесуален кодекс (ГПК)*. ДПК например предвижда ред за обжалване на данъчните ревизионни актове, различен от този по *Закона за административното производство*.
- **Препращането** към ГПК и НПК, както и **субсидиарното прилагане** на ГПК често водят до неточности, непълноти, понякога противоречия с административните процесуални закони, причинени от различния правен характер на отношенията, уреждани от тях, и на практика нерядко възпрепятстват ефективното функциониране на административното правораздаване.
- **Тълкувателните решения на ВАС** не могат да заместят законовите норми и не трябва да регламентират трайни административно-процесуални отношения, за да не се допусне конфликт на нормите, фрагментарност и непоследователност.

Така съществуващата нормативна уредба на административното правосъдие не съдейства за изграждането и функционирането на последователна и единна система на административно правораздаване, а различните нестандартизирани административни производства създават условия за нееднакъв подход на съдилищата и за корупционни практики.

- *Отсъствие на еднозначна нормативна уредба на някои производства и основни институти*

**Касационното обжалване** на съдебни решения по административни дела поставя въпроси, на които засега няма еднозначен и изричен нормативен отговор в административните процесуални закони. Субсидиарното прилагане на норми на ГПК не е достатъчно, а и не е пригодно изцяло да обслужва процесуално сложната специфична материя на административното съдопроизводство.

Продължава да стои открит въпросът за въвеждане на института на **административна отговорност на юридическите лица**. На практика, при сегашното състояние на българското законодателство и правна доктрина това е единствената възможност за санкциониране на корпоративната корупция. В работата по изготвяне на концепция за *Административно-процесуален кодекс* през 2003 г. бе възприето предложението за въвеждане на административна отговорност на юридическите лица за извършени от техни служители корупционни и други престъпления. Препоръки в този смисъл се съдържат и в последния *Доклад за напредъка на България* на Европейската комисия.

- *Незачитане и неизпълнение на актовете на съда*

Проблеми пораждат и **отношенията между съда и административните органи**, издали обжалваните актове. Често се забавя изпращането на административните преписки, не се съдейства на съда за изясняване на делото с необходимите факти и обстоятелства и има случаи на неизпълнение на съдебни решения.

Същевременно винаги, когато съответният административен орган, който е длъжен да предприеме необходимите действия за изпълнение на съдебно решение или указания на съда, не изпълнява решението или не се съобразява с указанията, се пораждат **съмнения за корупционни практики**. Административно-наказателните разпоредби, предвидени за подобни случаи, са крайно неефективни, а и често на практика не се прилагат.

### В.3.3. Необходими законодателни промени

- *В областта на административното право*

Наложителни са промени в материалното административно право и особено в нормативните актове, регулиращи дейността на администрацията, насочени към:

- Въвеждане на **по-голяма отчетност и достъп до информацията**, съхранявана от публичните власти, което би стеснило възможностите за корупционни действия и бездействия.
- **Регулиране на оперативната самостоятелност** по силата на вътрешни правила, които да определят начина, по който се вземат решения в условията на оперативна самостоятелност. Всички варианти на действие, които могат да се предприемат от съответния орган при упражняване на оперативна самостоятелност, трябва да са предвидени от закона.
- Израстване в кариерата на държавния служител в зависимост от резултатите от изпълнението на неговите задължения, въвеждане и укрепване на **справедливи и прозрачни процедури за развитие в кариерата** и свеждане до минимум на възможностите за конфликт на интереси чрез реализирането на антикорупционния потенциал на новоприетите разпоредби на *Закона за държавния служител*.
- Утвърждаване на обща система за развитие на професионалните умения и квалификацията на работещите в администрацията. Важна роля би могло да играе и въвеждането на **системно обучение за държавните служители по въпросите на корупцията** от Института по публична администрация и европейска интеграция.
- Създаване на надежден **механизъм за обратна връзка** с ползвателите на услуги, за да могат техните мнения да бъдат използвани както за усъвършенстване на процеса на административно обслужване, така и за противодействие на корупцията.

- Преуреждане изцяло на института на **мълчаливия отказ**, включително и неговото обжалване. Ако се запази този институт, при обжалване във всеки конкретен случай успоредно с произнасянето на съда по решението, следва да се разглежда и въпросът за отговорността на съответния административен орган или лице, което е пропуснало да се произнесе в срок, и за налагането на **санкции** от съда в същото производство. По-добрият вариант би бил да се възприеме принципът, че произнасянето на администрацията в срок се приема за положителен отговор на отправеното до административния орган искане, т.е. за разширяване на института на **мълчаливо съгласие**, уреден със *Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност*. За тази цел е необходимо той се превърне в общо правило, като се стеснят до минимум възможностите други закони да предвиждат различен режим, подзаконовата нормативна уредба се синхронизира с разпоредбите на закона и се разшири административният капацитет на съответните органи чрез обучение и повишаване ефективността на работещите в тях служители.
- *В областта на административното съдопроизводство*

Виждането за усъвършенстването на правната и организационната рамка на административното правосъдие обхваща следните конкретни предложения:

- Създаване на **Административно-процесуален кодекс (АПК)**, по който вече се работи. Той следва да включва материята на административния процес в най-широк смисъл, която понастоящем се урежда от редица други закони (често твърде неясно и противоречиво), и регламентация на неуредените досега въпроси на административното съдопроизводство, като същевременно не бива да възпроизвежда текстове и материи, уредени от ГПК.
- В АПК следва да бъдат обединени **общите правила на административния процес**, включително производствата по издаване на административни актове, тяхното изпълнение, налагането на административни наказания, обжалването на актовете по административен и съдебен ред. Специални правила за производство трябва да бъдат предвидени само в крайно необходими и действително обосновани хипотези, но те също би трябвало да бъдат включени в специален раздел на АПК. Препращането към други процесуални кодекси трябва да бъде сведено до минимум, т.е. където е невъзможно да бъде избегнато.
- В АПК би следвало **да се дефинират понятията** за индивидуален административен акт, общ административен акт, подзаконов нормативен акт; **да се даде определение** на института на заинтересуваните лица; **да се предвиди административна отговорност на юридическите лица** и засилена административно-наказателна отговорност на административни органи за неизпълнение на съдебни актове; **да се уреди** отговорността на държавата и обезще-

тение за вреди, причинени от даден административен акт или от бездействие да се издаде такъв акт.

- След приемането на АПК е необходимо да се въведат **унифицирани правила за работата на администрацията** при издаването на административните актове, въз основа на които за всеки вид индивидуални или общи административни актове, административните органи да приемат собствени правила, които да бъдат публично обявявани и достъпни, както и да бъде анализирана нуждата от обучение по административно право и да бъдат разработени конкретни програми за обучение във връзка с прилагането на бъдещия *Административно-процесуален кодекс*.
- Създаване на **нова единна система от административни съдилища – регионални административни съдилища и Върховен административен съд: “за” и “против”**.

Предложението “за” създаване на нова единна система от регионални административни съдилища, което е залегнало и в актуализираната *Стратегия за реформа на съдебната система*, се аргументира със слабостите в административното правосъдие, произтичащи от липсата на специализация на първоинстанционните съдилища. Поддържа се идеята, че при създаването им следва да се използва кадровият потенциал, съществуващ в окръжните съдилища със създадени и действащи административни отделения, като същевременно се избегне възможното “отдалечаване на правосъдието от народа”.

Вижданията “против” също отчитат необходимостта от специализация на първоинстанционните съдилища по административни дела, но по подобие на специализацията по граждански и наказателни дела. Аргументите срещу предложението се търсят в количествената, структурната и икономическата му необоснованост.

Във всички случаи е необходимо ясно да бъде определена **подсъдността на ВАС** и да му се даде възможност ефективно да упражнява конституционно възложените му правомощия да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване, включително чрез издаване на тълкувателни решения при наличието на противоречива съдебна практика.