

ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКА НА КОРУПЦИЯТА 2003



София, 2004

Противодействието на корупцията в българското общество изисква не само институционални и законови мерки, но и създаването на политическа и икономическа култура, основана на доверие към държавните институции, на прозрачност и откритост в действията на публичната администрация и на стремеж към стабилност и предвидимост на икономическата и социалната среда.

Коалиция 2000 е инициатива на български неправителствени организации, възникнала през пролетта на 1997 г., за ограничаване на корупцията в българското общество чрез партньорство между държавни институции, неправителствени организации и отделни личности, които разработиха и прилагат План за действие срещу корупцията, Система за мониторинг и Антикоруptionна информационно-образователна кампания.

Докладът за оценка на корупцията – 2003 следва подхода на Плана за действие, приет от Обществено-политическия форум през ноември 1998 г. В доклада се дава обобщена оценка на състоянието и динамиката на корупцията в българското общество и на усилията за противодействие на корупцията през 2003 г. с акцент върху антикорупционните измерения на съдебната реформа в България.

Коалиция 2000
ул. "Александър Жендов" 5
София 1113
тел.: 971 3000
факс: 971 2233
e-mail: coalition2000@online.bg
www.anticorruption.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД.....	5
А. РАВНИЩЕ НА КОРУПЦИЯ	9
А.1. Равнище на корупция – корупционни сделки	10
А.2. Обществени нагласи и оценки за корупцията	15
А.2.1. Общественото отношение към корупцията и средствата за масово осведомяване.....	15
А.2.2. Медийното отражение на корупцията – интензитет, теми, качество.....	16
А.2.3. Оценки за дейността на правителството.....	17
А.2.4. Оценки за степента на разпространение на корупцията	18
А.2.5. Основни сфери на корупция и корупционен имидж на служителите в изпълнителната, съдебната и законодателната власт	20
Б. СЪДЕБНАТА РЕФОРМА – АНТИКОРУПЦИОННИ ИЗМЕРЕНИЯ	27
Б.1. Организация на съдебната власт – конституционноправни, законодателни и институционални аспекти.....	30
Б.1.1. Основни принципи на организацията и функционирането на съдебната власт.....	31
Б.1.2. Управление на съдебната власт.....	36
Б.1.3. Антикорупционни мерки за утвърждаване на статута на магистратите.....	38
Б.1.4. Възможни варианти за структурни промени в съдебната власт.....	43
Б.1.5. Вътрешни контролни механизми срещу корупцията в органите на съдебната власт.....	46
Б.1.6. Отваряне на съдебната власт към обществото	49
Б.2. Администрация на органите на съдебната власт.....	51
Б.2.1. Състояние на организацията и работата на съдебната администрация.....	52
Б.2.2. Необходимост от изграждане на съвременна структура и организация на съдебната администрация	54
В. РЕФОРМА В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО – СЪСТОЯНИЕ И НЕОБХОДИМИ ПРОМЕНИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА	59
В.1. Наказателноправни инструменти за противодействие на корупцията	60
В.1.1. Наказателно право	62
В.1.2. Наказателен процес	67

В.1.3.	Ролята на Министерството на вътрешните работи за разкриване и предотвратяване на корупцията	71
В.1.4.	Изпълнение на наказанията.	73
В.2.	Гражданско право и процес	74
В.2.1.	Гражданско право. Оценка на състоянието	74
В.2.2.	Граждански процес. Оценка на състоянието	77
В.2.3.	Необходими законодателни промени	79
В.3.	Административно право и процес.	84
В.3.1.	Административно право. Оценка на състоянието	87
В.3.2.	Административен процес. Оценка на състоянието	90
В.3.3.	Необходими законодателни промени	92
Г.	МЕЖДУНАРОДНИ АСПЕКТИ НА АНТИКОРУПЦИОННАТА РЕФОРМА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	95
Г.1.	Политически измерения	96
Г.2.	Донорска помощ.	98

УВОД

Равнището на корупцията в страната се запази и през 2003 г. Тя продължава да бъде сред най-болезнените проблеми за българското общество. Основание за тази оценка дава липсата на промени в Корупционните индекси на *Коалиция 2000*, измерващи реалното разпространение на корупционните практики, както и свързаните с нея нагласи и оценки на населението, бизнес елитите и експертите.

Аналогични са данните за относителното положение на страната сред 133 държави, включени в индекса на Трансперънси Интернешънъл за 2003 г. В това международно сравнение България заема 54 място, което свидетелства за наличието на сериозен корупционен проблем, но не и за ръст на корупционните практики. Намалението на композитния индекс на Трансперънси Интернешънъл за страната от 4.0 през 2002 г. на 3.9 през 2003 г. е в рамките на статистическата грешка¹, а причината за слизането от 45 на 54 място в международната класация е включването в индекса на девет нови страни. Същевременно трябва да се отбележи, че оценката на България е еднаква с тази на Чехия и е по-добра от присъединяващи се към Европейския съюз през 2004 г. страни като Полша, Латвия и Словакия.

Непромененото равнище на корупцията се разминава с очакванията на българската общественост за подобрене. Това развитие сигнализира и за **изчерпване ресурса на предприеманите досега антикорупционни мерки.** Постигнатите успехи в противодействието срещу корупцията през последните няколко години се дължат предимно на въвеждането на „меки“ форми на противодействие, които ограничават корупцията чрез оказване на масиран публичен натиск. По същество обаче **не са засегнати дисфункциите в структурната организация на различни сфери на обществото, които пораждат корупционни зависимости.**

Проблемът със запазването на институционалната среда на корупцията е особено болезнен от гледна точка на **продължаващите процеси на навлизане на организираната престъпност в икономиката на страната.** Техен фокус са усилията на представители на неформалната икономика за завоюване на позиции в легалния бизнес и участие в нови инвестиции. Продължава тенденцията към легализиране на „мръсни пари“, което се осъществява по пътя на **корумпирането на висши политици и магистрати, на длъжностни лица, оторизирани с функции за предоставяне на обществени услуги със значим интерес, включително издаване на лицензии, разрешения и др.**

¹ По-подробно този проблем е разгледан в първия раздел на настоящия доклад.

Основният проблем при годишната оценка на корупцията в България е да се различат реалните корупционни практики от корупционните обвинения, използвани в процесите на политическо противопоставяне. Очертават се **две противоположни тенденции**. Първата е, че **в сферата на политиката е налице дестабилизация, която разширява полето на корупционните практики**. Засилва се активността на лобистки групи, защитаващи частни икономически и дори криминални интереси. При рязкото изостряне на конфликтите между тези групи различни форми на политическа корупция станаха публично достояние. За съжаление, основните политически сили не успяха да постигнат консенсус за избягване на антикорупционната реторика с цел компрометиране на „конкурентния политически елит“, което доведе до нарастване на общественото недоверие.

Тази тенденция контрастира със забележимото намаляване на ресурсите, генериращи корупция. За разлика от политическата сфера, където самите институционални структури на страната създават предпоставки за непрозрачност и безнаказаност, в икономиката е налице устойчиво положително развитие. През 2003 г. се засили тенденцията за навлизане на големи чуждестранни корпорации, които внасят модерни форми на отчетност и международно утвърдени етични норми в стопанската дейност. Този фактор, наред с предприетите от правителството мерки, доведоха до свиване на сивия сектор. В рамките на трудовата заетост над 300 000 души излязоха от сенчестата икономика. Налице е и увеличаване на данъчните приходи, което е резултат и от положителното развитие в митническата администрация. През годината успешно приключи приватизацията на последните големи държавни банки – ДСК и „Биохим“ (третата и четвъртата по големина в страната). Банковата приватизация (съчетана с политиката на паричен съвет) може да се даде като пример за намаляване възможностите на политическата сфера да влияе върху икономическите решения. В по-общ план обстоятелството, че вече над 75 % от БВП на страната се произвежда в частния сектор, означава дългосрочно ограничаване намесата на политически фактори в икономиката. В краткосрочен план обаче се запазват рисковете от налагане на лобистки интереси в стопанската политика. Пример за това е провалената приватизация на Българската телекомуникационна компания и на тютюневия монополист „Булгартабак“.

Характерно за обществения дебат през 2003 г. беше затвърждаването на убеждението, че **фактически съществува ненаказаност на корупционните престъпления**, като те се свързват със **слабата ефективност или бездействието на правораздавателните и правоохранителните органи**. Широко дискутиран е фактът, че самата съдебна власт е засегната от корупцията, което компрометира идеята за справедливост, демокрация и правова държава. Значими обществени очаквания има към бъдещите реформи на съдебната власт като ключ към осъществяването на прелом в досегашните козметични мерки срещу институционалната и политическата корупция.

В Доклада за оценка на корупцията – 2003 са инкорпорирани основните оценки, констатации и предложения за антикорупционните изменения на съдебната реформа, както и за развитието на правните инструменти в този процес, съдържащи се в *Програмата за противодействие*

вие на корупцията в съдебната власт. Същевременно е направено усилие за обвързване на общия проблем за корупцията с необходимостта от установяване на действаща, стабилна и некорумпирана съдебна власт като най-ефективно средство за утвърждаване на правовата държава и противодействие на корупцията в обществото. С този подход се цели да се подпомогне процесът на постигане и на обществено-политически консенсус както по основните насоки и принципи, така и по конкретните неотложни мерки и дългосрочни цели на съдебната реформа.

Комплексно решаване на проблемите в съдебната власт, включително осъществяването на антикорупционните мерки, може да има само на основата на **съгласие между политическите сили**, от една страна, и **политическите сили и гражданското общество**, от друга, заедно с **активното участие на всички органи на съдебната власт**. Подписаната от парламентарно представените политически сили на 2 април 2003 г. Декларация за основните насоки за реформа на българската съдебна система и приетите почти единодушно конституционни поправки през септември 2003 г. биха могли да се превърнат в добро начало на процеса на търсене на широк реален консенсус за постигане на декларираните цели на съдебната реформа, като се държи сметка за ролята на трите власти и необходимия баланс между тях в противодействието на корупцията в обществото и предприемането на мерки за редуциране и недопускане на корупция, концентрация на власт и злоупотребаи с правомощия в системата на всяка отделна власт.

A. РАВНИЩЕ НА КОРУПЦИЯ

Целта на *Системата за мониторинг на корупцията на Коалиция 2000*² (СМК) е да измерва **реалното равнище на корупция** в страната (разбирано като брой осъществени корупционни сделки за даден период от време). Наред с това тя отразява и **свързаните с наблюдаваното равнище на корупция обществени нагласи и очаквания**. Поради често повтаряното съображение, че се измерват по-скоро оценките на хората, а не реалното равнище на корупция, следва специално да се отбележи, че СМК измерва както субективно-оценъчния аспект на корупцията, така и обективно наблюдаваната честота на корупционните сделки.

Поради това, че корупцията е сложно и многоаспектно явление, всяка система за нейното динамично измерване въвежда определени условности, които предопределят съдържанието на данните и възможностите за тяхната интерпретация. В този аспект основно предимство на СМК, която се прилага от 1998 г., е сравнимостта на данните във времето. Значителният масив от събрана информация позволява да се оценяват дългосрочни тенденции и дава възможност да се елиминират случайните отклонения. Основен принцип, използван при конструирането на СМК, е, че корупцията обхваща различни престъпни действия и има високо равнище на латентност (като правило не се заявява пред правоохранителните и правораздаващите органи и респективно не се регистрира в официалната статистика) и затова степента на нейното разпространение може да се оцени единствено със средствата на **виктимизационните изследвания**. В този смисъл подходът към установяването на **реалната честота на корупционните действия** би следвало да е идентичен на подхода за установяване честотата на други видове престъпления.

Работната дефиниция за корупцията в СМК е, че това е неправомерно използване на власт/служебно положение за лично облагодетелстване. Отделните случаи на корупция биха могли да се определят като нерегламентиран (неформален) трансфер на ресурси от частни лица към държавни служители с оглед на получаването на определена услуга. Предоставянето ѝ би могло да бъде законно (служителят не нарушава закона, изпълнявайки служебните си задължения), но би могло и да предполага нарушаването на определени закони и други нормативи и/или правила.

² В настоящия доклад са представени само по-съществените данни и обобщения, свързани с мониторинговата програма на *Коалиция 2000*. Пълните доклади за всички проведени наблюдения са достъпни на интернет страниците на *Коалиция 2000* (www.anticorruption.bg) и Витоша Рисърч (www.vitosha-research.com).

ТИПОВЕ КОРУПЦИЯ

Равнището на корупция се определя от два основни типа действия: 1) ефективната реализация на корупционна сделка (реален трансфер на ресурси), която в контекста на СМК се обозначава като реална корупция; 2) действия, свързани с искане/предлагане на корупционна сделка, които в контекста на СМК се обозначават като потенциална корупция. Разграничението между тези два типа корупция е условно: в много случаи самото искане/предлагане на корупционна сделка е престъпление и би следвало също да се приема за корупция.

Възприетата в СМК работна дефиниция позволява сравнително точно отразяване на онези видове корупция, които са свързани с прякия трансфер на ресурси (пари, подаръци, услуги). Извън обхвата на дефиницията остават форми на корупция, които не предполагат пряк трансфер на ресурси, но са свързани със злоупотреба с власт – например използване на служебна информация за лично облагодетелстване, търговия с влияние, непотизъм, клиентелизъм и пр.

ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА РАВНИЩЕТО НА КОРУПЦИЯ

Видове корупция	Реална корупция	Потенциална корупция
Измерван показател (индикатор)	Брой сделки, осъществени от даден тип субекти	Брой случаи на искане на нерегламентиран трансфер на ресурси
Индекс от СМК	Корупционни действия	Корупционен натиск

НИВА НА КОРУПЦИЯ, ИЗСЛЕДВАНИ ОТ СМК

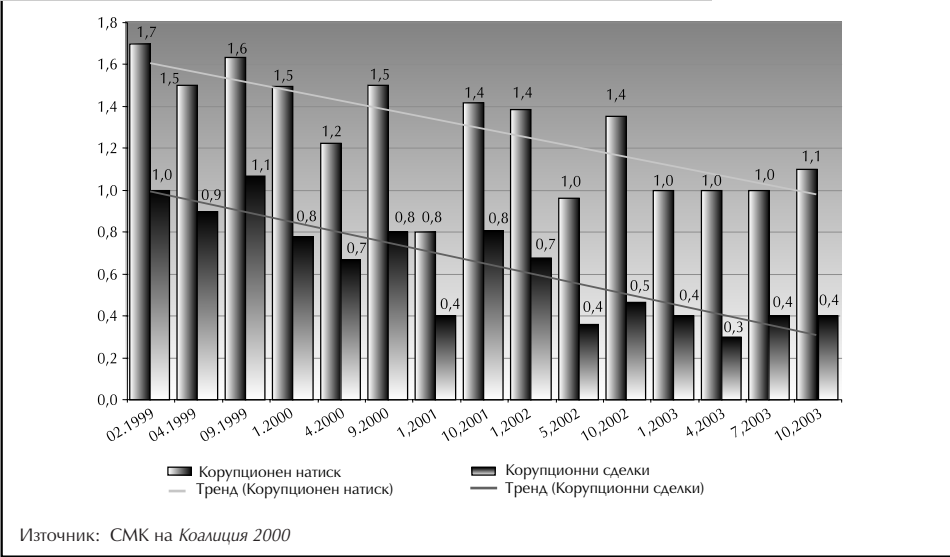
Ниско ниво (дребна корупция)	
Субекти/тип изследване	Граждани/изследване на населението
Използван ресурс	Малък
Средно ниво (средна корупция)	
Субекти/тип изследване	Представители на бизнеса/изследване на бизнес сектора
Използван ресурс	Средно голям

А.1. Равнище на корупция – корупционни сделки

Показателят „равнище на корупция“ отразява броя на реално осъществените корупционни сделки от населението за даден период от време. Това са сделки, в които гражданите на страната и представителите на бизнес сектора признават, че са участвали, т.е. показател, който отразява честотата на определен тип **факти/събития** от всекидневието на гражданите и бизнеса, **а не мнения**.

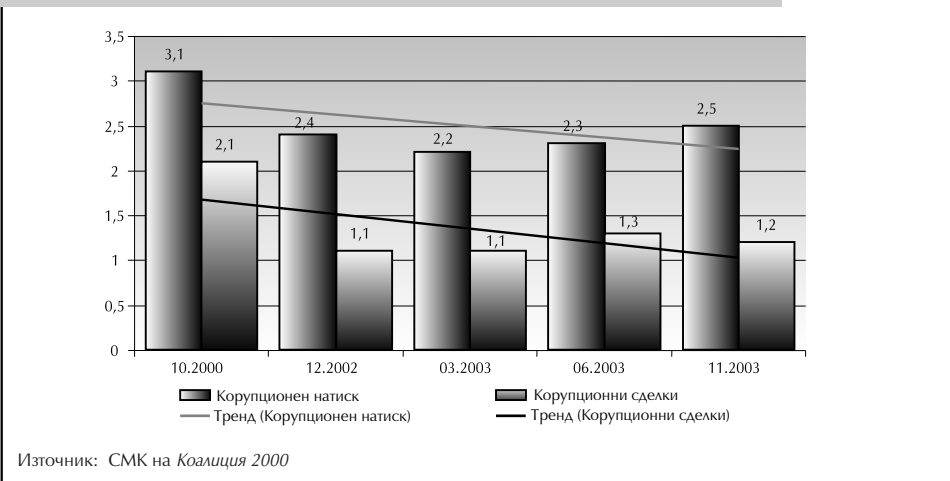
Достигнатите през 2003 г. стойности на индексите за равнището на корупция за населението и бизнес сектора са най-ниските от 1998 г. Втечение на годината липсват значими промени (графики 1 и 2). Това дава

ГРАФИКА 1 ДИНАМИКА НА ИНДЕКСИТЕ ЗА РАВНИЩЕТО НА КОРУПЦИЯ ЗА НАСЕЛЕНИЕТО (ЮНИ 1998–ОКТОМВРИ 2003 Г.)



основание да се твърди, че **равнището на корупцията в страната и през 2003 г. нито се увеличава, нито намалява.** Абсолютният брой на реализираните от гражданите и фирмите корупционни действия обаче все още е смущаващо голям. Средномесечният брой на корупционните сделки, който съответства на индекс 0.4 (за населението), е около 100 000. За бизнес сектора средният индекс за годината има стойност около 1.2, а това съответства на около 4000 сделки.

ГРАФИКА 2 ДИНАМИКА НА ИНДЕКСИТЕ ЗА РАВНИЩЕТО НА КОРУПЦИЯ ЗА БИЗНЕС СЕКТОРА (ОКТОМВРИ 2000–НОЕМВРИ 2003 Г.)



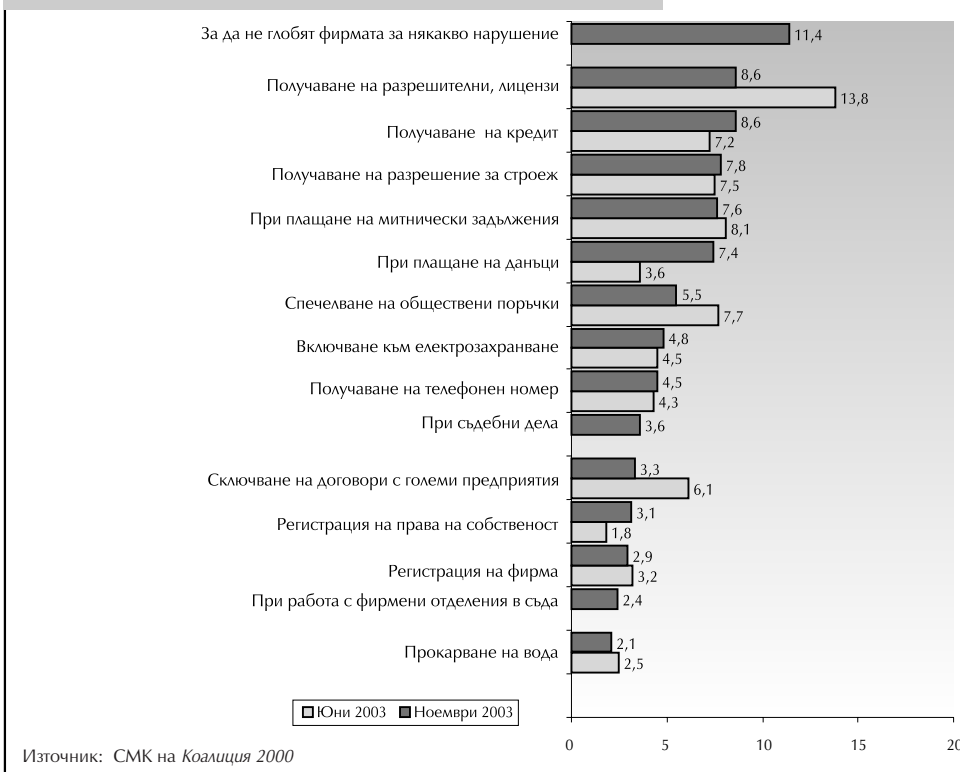
Последиците по отношение на гражданите от корупционна ситуация с подобен интензитет са няколко. Първо, използването на корупционни сделки ги поставя в неравностойно положение (даващите подкупи в по-голяма степен се облагодетелстват от обществените услуги). Второ, съществуването на достатъчно голям брой корупционни сделки предизвиква интерес у някои служители да „произведат“ ситуации, при които даването на подкуп да става

„необходимо“ или да се „подразбира“, като по този начин създават пазар на своите „услуги“. Трето, с течение на времето критериите за вземане на решения в различни звена на администрацията започват да се деформират.

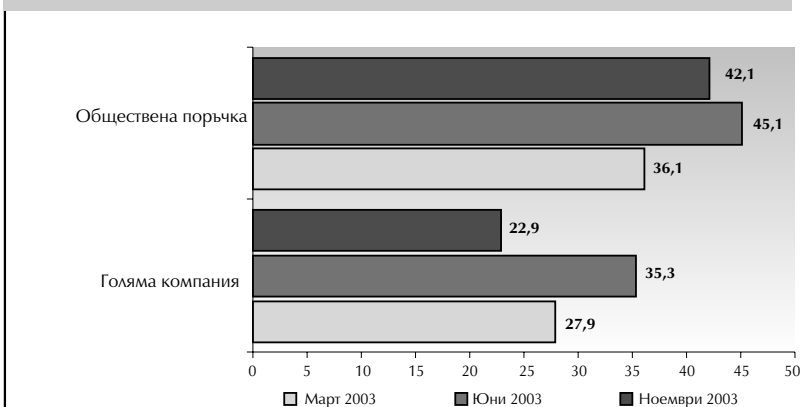
Докато при обслужването на гражданите корупционните сделки повдигат проблемите на социалната справедливост и административната ефективност, **използването на корупционни сделки в бизнес сектора съществено деформира пазарната и конкурентната среда.** Както показват свидетелствата на управители на фирми в страната, корупционните сделки са се превърнали в съществен фактор, който оказва деформиращо влияние върху:

- Осъществяването на **регулативните функции на държавата** (графика 3). Приложените данни показват, че държавните регулации и раз-

ГРАФИКА 3 ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА ФИРМИТЕ, ИЗВЪРШИЛИ НЕОФИЦИАЛНИ ПЛАЩАНИЯ ЗА СЛЕДНИТЕ УСЛУГИ (%)



ГРАФИКА 4 ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА ФИРМИТЕ, ПЛАТИЛИ НЕОФИЦИАЛНО СУМИ, ЗА ДА ПОЛУЧАТ ПОРЪЧКА ИЛИ ДОГОВОР С ГОЛЯМА КОМПАНИЯ (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000

База: Декември 2002 г.: N = 147 (договор с голяма компания); N = 155 (обществена поръчка);
 Март 2003 г.: N = 98 (договор с голяма компания); N = 91 (обществена поръчка);
 Юни 2003 г.: N = 136 (договор с голяма компания); N = 133 (обществена поръчка)
 Ноември 2003 г.: N = 140 (договор с голяма компания); N = 121 (обществена поръчка)

поредби се заобикалят от около 10 – 20 % от фирмите в страната (не се вземат предвид фирмите от сивата икономика, които са значително повече).

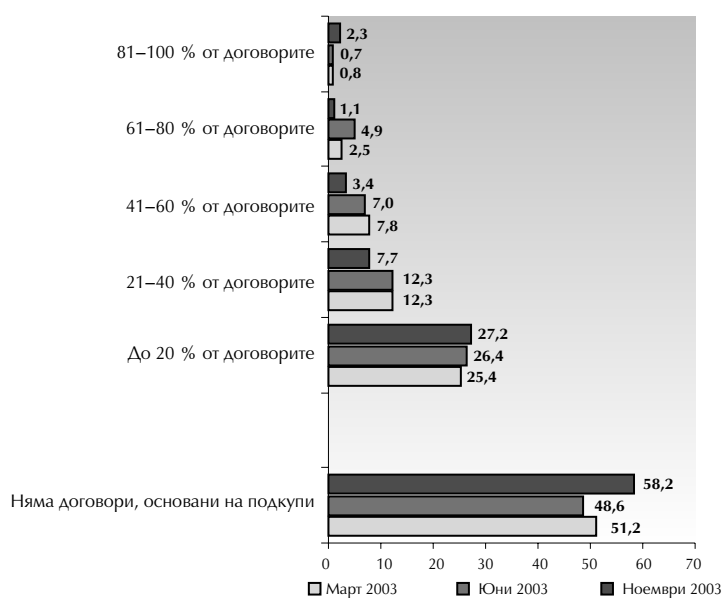
- **Ефективния подбор на доставчици за нуждите на държавата** (графика 4). Като се вземат предвид обстоятелствата, че чрез обществени поръчки през 2003 г. са изразходвани над 2.4 млрд. лв. (по данни на Българската стопанска камара) и че в голям брой от случаите това става чрез използване на различни корупционни практики, това показва, че у нас съществува паралелна система от интереси, която моделира конкретните решения на изпълнителната власт, като извлича значителни изгоди (за сметка на данъкоплатците).

- **Принципите на свободна конкуренция между фирмите** (графика 5). Относително големият брой договори, които носят бремето на корупционни практики, показва, че в икономиката на страната корупцията е на път да се превърне в своеобразен „данък“, който осигурява относително икономическо благополучие и е „цена“ за оставане в бизнеса.

Добрата новина в случая е, че корупционната обремененост на договорните отношения показва тенденция (макар и слабо изразена) към намаляване.

Основен въпрос при **политическата оценка на равнището на корупция** е доколко наблюдаваните стойности на показателите са високи

ГРАФИКА 5 ДЯЛ НА ДОГОВОРИТЕ МЕЖДУ ПАРТНЬОРИ В БРАНША, КОИТО СЕ ОСНОВАВАТ НА ПОДКУПИ (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000

База: Март 2003: N = 244; Юни 2003: N = 284; Ноември 2003: N = 261

ТАБЛИЦА 1 ДИНАМИКА НА ОТНОСИТЕЛНИЯ СТАТУС НА БЪЛГАРИЯ В КЛАСАЦИЯТА НА ТРАНСПЕРЪНСИ ИНТЕРНЕТЪНЪЛ

Година	Класация	Индекс	Стандартно отклонение	Брой на изследванията	Брой на страните
2003	54	3.9	0.9	10	133
2002	45	4.0	0.9	7	102
2001	47	3.9	0.6	6	91
2000	52	3.5	0.4	6	90
1999	63	3.3	1.4	8	99

или ниски. В това отношение, в допълнение към проследяването на динамиката на показателите, са възможни два основни подхода: международни сравнения и субективни оценки за степента на сериозност на проблема корупция. От гледна точка на международните сравнения данните за относителното международно положение на България се съдържат в индекса на Трансперънси Интернешънъл. Еволюцията на страната в периода след 1998 г. според оценките на Трансперънси Интернешънъл е сходна на наблюдаваната чрез националните изследвания на Коалиция 2000: **позитивно развитие в периода 1998–2002 г. и застой през 2003 г.** Сред съвкупността от 133 държави, включени в индекса на Трансперънси Интернешънъл за 2003 г., България заема 54 място, което се свързва със статус на страна, в която е налице сериозен корупционен проблем.

Във връзка с това в средствата за масово осведомяване бяха публикувани коментари, утвърждаващи тезата, че според бизнес средите корупцията в страната се увеличава. Основание за това е обстоятелството, че абсолютната стойност на индекса на Трансперънси Интернешънъл намалява от 4.0 през 2002 г. на 3.9 през 2003 г., както и фактът, че за същия период страната „пада“ от 45 на 54 място в международната класация. Подобен извод не е достатъчно обоснован, тъй като наблюдаваното отклонение в стойността на индекса е по-малко от валидното за индекса стандартно отклонение (таблица 1). От статистическа гледна точка не е възможно да се говори за промяна, ако изменението на индекса (0.1) е по-малко от стандартното отклонение (0.9). Промяната в мястото на страната в общата класация на Трансперънси Интернешънъл се дължи най-вече на обстоятелството, че в класацията за 2003 г. се включват 133

ТАБЛИЦА 2 ДИНАМИКА НА ПОЗИЦИЯТА НА БЪЛГАРИЯ В КЛАСАЦИЯТА НА ТРАНСПЕРЪНСИ ИНТЕРНЕТЪНЪЛ ПРЕЗ 2002 И 2003 Г.

2002 г.			2003 г.			изменение спрямо индекса 2002
Класация	Държава	Индекс	Класация	Държава	Индекс	
25	Португалия	6,3	25	Португалия	6,6	(+0,3)
27	Словения	6,0	26	Оман	6,3	
28	Намибия	5,7	27	Бахрейн	6,1	
29	Естония	5,6	28	Кипър	6,1	
29	Тайван	5,6	29	Словения	5,9	(-0,1)
31	Италия	5,2	30	Ботсвана	5,7	
32	Уругвай	5,1	31	Тайван	5,7	(+0,1)
33	Унгария	4,9	32	Катар	5,6	
33	Малайзия	4,9	33	Естония	5,5	(-0,1)
33	Тринидад и Тобаго	4,9	34	Уругвай	5,5	(+0,4)
36	Беларус	4,8	35	Италия	5,3	(+0,1)
36	Литва	4,8	36	Кувейт	5,3	
36	Южна Африка	4,8	37	Малайзия	5,2	(+0,3)
36	Тунис	4,8	38	ОАЕ	5,2	
40	Коста Рика	4,5	39	Тунис	4,9	(+0,1)
40	Йордания	4,5	40	Унгария	4,8	(-0,1)
40	Мавриций	4,5	41	Литва	4,7	(-0,1)
40	Южна Корея	4,5	42	Намибия	4,7	(-1,0)
44	Гърция	4,2	43	Куба	4,6	4,6
45	Бразилия	4,0		Йордания	4,6	(+0,1)
45	България	4,0		Тринидад и Тобаго	4,6	(-0,3)
45	Ямайка	4,0	46	Белиз	4,5	
45	Перу	4,0		Саудитска Арабия	4,5	
45	Полша	4,0	48	Мавриций	4,4	(-0,1)
50	Гана	3,9		Южна Африка	4,4	(-0,4)
51	Хърватия	3,8	50	Коста Рика	4,3	(-0,2)
52	Чехия	3,7		Гърция	4,3	(+0,1)
52	Латвия	3,7		Южна Корея	4,3	(-0,2)
52	Мароко	3,7	53	Беларус	4,2	(-0,6)
52	Словакия	3,7	54	Бразилия	3,9	(-0,1)
52	Шри Ланка	3,7	55	България	3,9	(-0,1)
57	Колумбия	3,6		Чехия	3,9	(+0,2)
57	Мексико	3,6	57	Ямайка	3,8	(-0,2)
59	Китай	3,5		Латвия	3,8	(+0,1)
59	Доминиканска реп.	3,5	59	Колумбия	3,7	(+0,1)
59	Етиопия	3,5		Хърватия	3,7	(-0,1)
62	Египет	3,4		Ел Салвадор	3,7	(+0,3)
62	Ел Салвадор	3,4		Перу	3,7	(-0,3)
64	Тайланд	3,2		Словакия	3,7	0
64	Турция	3,2	64	Мексико	3,6	0
				Полша	3,6	(-0,4)
			66	Китай	3,4	(-0,1)

9 нови страни

държави, т.е. 31 повече от 2002 г. Някои от тях са поставени пред групата страни от Източна Европа, като по този начин се променя относителното им положение (таблица 2).

Общият преглед на международните данни за страната показва липса на статистически значими изменения след 2001 г. В този смисъл **негативното послание на данните** не е в това, че положението в страната се влошава, а в това, че **липсва положително изменение**. Очевидно е, че начинът, по който се противодейства на корупцията, вече не е достатъчен, за да осигурява по-нататъшното й намаляване. Независимо от недотам благоприятното положение на България проблемът с корупцията не следва да се преувеличава и да се превръща в отрицателно определение за страната, тъй като Полша, Чехия и други страни от Източна Европа заемат близко или същото положение като България в международната класация.

Общите изводи, които могат да се направят за равнището на корупция, са няколко:

- През 2003 г. в страната то практически остава без съществени изменения. Влошените параметри в класацията на Трансперънси Интернешънъл не следва да се тълкуват като негативно изменение. Първо, защото промяната в относителното положение на страната се дължи на допълнително включените 31 държави. Второ, тъй като промяната на абсолютната стойност на индекса на Трансперънси Интернешънъл от 4.0 на 3.9 попада в рамките на стандартното отклонение (за този показател то е 0.9 през 2003 г. и многократно над-

вишава стойността на промяната – 0.1), не могат да се правят изводи, че стойността на индекса реално се увеличава или намалява.

- **Липсата на промени в равнището на корупция през 2003 г. е факт, който сам по себе си има негативно значение.** Корупционната ситуация не се влошава, но и не се подобрява. Очакванията на българската общественост са корупцията да бъде ограничавана и постоянно да намалява, – особено когато нейното равнище е смущаващо високо. Второ, вероятно е по-нататъшната липса на промени да влоши международното положение на страната: положителната еволюция наблюдавана в други държави, би довела до по-лоши позиции в международната класация.
- Липсата на положителни или отрицателни промени в периода след май 2002 г. ясно показва, че **ресурсът на предприеманите до момента антикорупционни мерки вече е изчерпан.** Постигнатият напредък в противодействието на корупцията в периода 1998–2002 г. се дължи предимно на мерки от морално-политически характер. По същество това са „меки“ форми, които ограничават корупцията чрез оказване на масиран публичен натиск. Интересът, който се активира в такъв случай, е страхът от публичност и морално осъждане. Интересите, генериращи корупция произтичат от дисфункциите в структурната организация на различни сфери на обществото. По същество обаче те все още не са засегнати. Работата в това направление предполага конструирането на „твърди“ мерки, които засягат интереси, предпоставящи корупцията като един от механизмите за решаване на проблеми, породени от дисфункциите на социалното устройство. Следва да се отбележи, че направеното в това отношение не е много. Твърде често един дисфункционален механизъм се заменя с друг, а много сфери, които генерират мощен корупционен интерес, остават незасегнати от подобни реформи (например финансирането на политическите партии).

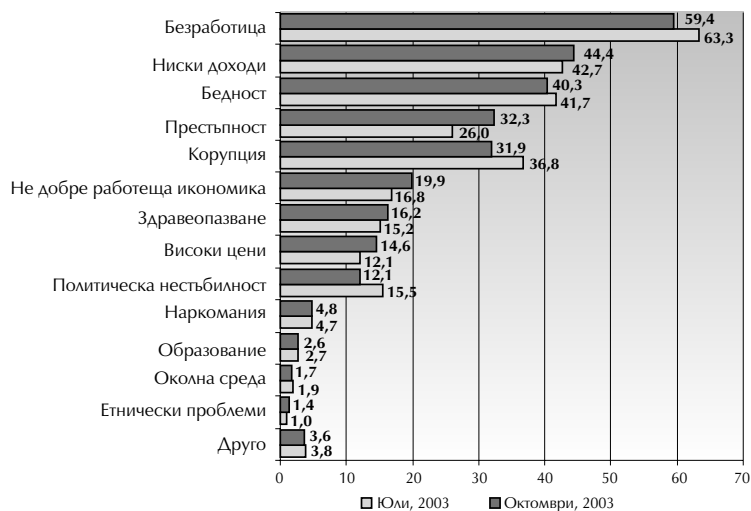
А.2. Обществени нагласи и оценки за корупцията

А.2.1. Общественото отношение към корупцията и средствата за масово осведомяване

Относителната значимост на корупцията като социален проблем отбелязва лек **спад** сред най-важните приоритети на обществото. Понижението от 1 % обаче не дава основание да се твърди, че страната е постигнала някакви забележими успехи. За разлика от безработицата, където изследванията потвърждават положителното развитие, за което претендират данните на правителството, **корупцията продължава да е сериозен проблем заедно с престъпността.** Специално внимание заслужава фактът, че въпреки тежките криминални инциденти (показни убийства, взривявания, отвличания и пр.), които съпътстваха 2003 г., и **специалното внимание, което привлече темата за престъпността, корупцията за населението е от същото равнище на значение.**

За разлика от мнението на средния гражданин в страната сред бизнес елита проблемът за корупцията е с абсолютен приоритет. Според хората, които са двигатели на българската икономика, това не само че е най-сериозният проблем, но и положението продължава да е неблагоприятно.

ГРАФИКА 6 КОРУПЦИЯТА И ПРИОРИТЕТИТЕ НА ОБЩЕСТВОТО (ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ, ПРЕД КОИТО Е ИЗПРАВЕНА БЪЛГАРИЯ)



Източник: СМК на Коалиция 2000

База: Всички респонденти (юли N = 1057; октомври N = 1098)

ГРАФИКА 7 КОРУПЦИЯТА И ПРИОРИТЕТИТЕ НА ОБЩЕСТВОТО ПРЕЗ 2003 Г. (МНЕНИЕ НА ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА БИЗНЕС СЕКТОРА; %)



Източник: СМК на Коалиция 2000

База: Всички респонденти

Подобна оценка предизвиква сериозно безпокойство, защото дори проблеми като престъпността и политическата нестабилност не могат да изместят корупцията.

Възможност да се намери обяснение на тези макронагласи към корупцията сред населението и бизнеса е анализът на двата основни индекса на Коалиция 2000 – „корупционен натиск“ и „корупционни действия“. Стойността на двата индекса постоянно се понижава, като в средата на 2002 г. натискът и действията са намалили два пъти. Същевременно данните от 2003 г. показват, че и двата индекса запазват нивата си и не отчитат по-нататъшно подобрене. При бизнес елита и двата индикатора показват дори известно влошаване. Това дава основание да се предполага, че вероятно има промяна в бизнес средата, защото бизнес елитите са подложени на значително по-голям корупционен натиск и първи регистрират измененията.

А.2.2. Медийното отражение на корупцията – интензитет, теми, качество

През 2003 г. интензивността, с която се отразяваше темата за корупцията, непрекъснато нарастваше, като достигна рекордно високи нива, сравними единствено с пролетта на 2000 г. (графика 8). За повишаването на интереса могат да се посочат две основни причини. Първата е свързана с влошаващата се политическа стабилност и изострящата се критичност към управлението на страната. Опитът на Коалиция 2000 показва, че

ГРАФИКА 8 ИНТЕНЗИТЕТ НА МЕДИЙНОТО ОТРАЗЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА (БРОЙ) И ОЦЕНКИ ЗА ЗНАЧИМОСТТА НА ПРОБЛЕМА КОРУПЦИЯ (%)

Източник: СМК на Коалиция 2000

колкото по-малко време остава до парламентарните избори, толкова по-силно темата за корупцията се използва за критикуване на управляващото мнозинство. Втората причина е свързването на корупционната тематика с престъпността. От средата на 2002 г. се наблюдава тенденция криминалните събития все по-често да се свързват с корупционни интерпретации. Рутинна медийна схема стана използването на твърдението, че престъпниците и политиците са в преки контакти (една от фразите с най-високо честота на използване е "покровителство по високите етажи").

Сравнението между интензитета на медийното отразяване на корупцията и равнището на негативните обществени нагласи (възприемането на корупцията като сериозен проблем на обществото) показва, че не е вярна тезата, че обсъждането на корупцията (т.нар. антикорупционна реторика) прави обществеността по-чувствителна към явлението (графика 8). Общественото възприятие за относителната важност на корупцията се формира въз основа на сложна съвкупност от фактори и конкретни оценки, при което експонирането в медиите е само един от факторите, формиращи тези нагласи.

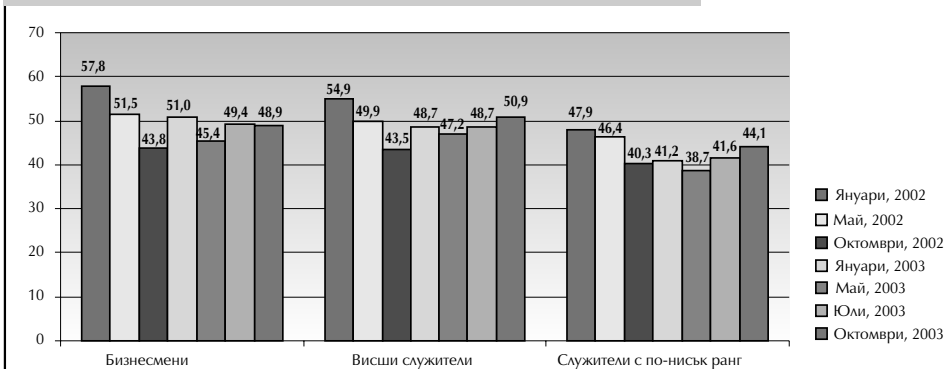
Според международни експерти една от сериозните слабости на българските средства за масово осведомяване е, че корупционната проблематика, отразявана от регионалните медии, рядко намира отражение в националните. Най-ярък пример е неотразяването на местните избори: във Варна, Враца, Велико Търново, Бургас и други големи градове бяха публикувани многобройни материали за корумпирани кандидат-кметове, които не станаха достояние на обществеността в страната като цяло.

A.2.3. Оценки за дейността на правителството

Коалиция 2000 се опита да намери по-ефективен инструмент за оценка на антикорупционните усилия на правителството, като използва мнението на групите, подложени на най-голям корупционен риск – служителите в администрация и бизнес елитите. Регистрираното понижаване на доверието към правителството (графика 9), регистрирано от проучванията на общественото мнение, не въздейства върху оценките за дейността в противодействие на корупцията.

В периода след началото на 2002 г. негативните оценки за дейността на правителството в противодействие на корупцията преминаха

ГРАФИКА 9 ОЦЕНКИ ЗА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ДЕЙВИЯТА НА ПРАВИТЕЛСТВОТО ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА (%)



* Относителен дял на отговорите "Правителството не прави нищо"
Източник: СМК на Коалиция 2000

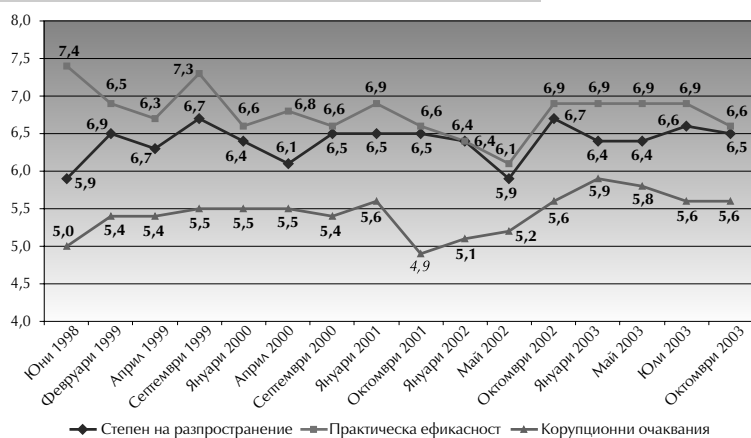
през два етапа. До края на 2002 г. се наблюдаваше постепенно намаляване на критичното отношение към правителствената антикорупционна дейност. Най-ясно това се очертаваше в оценките за бизнес сектора. Най-вероятната причина за тази позитивна промяна са някои инициативи на правителството в края на 2002 г. – въвеждането на етични кодекси в министерствата и създаването на правителствена антикорупционна комисия.

Принос имат и широко рекламираните разследвания за корупция в системата на Министерството на вътрешните работи и обявеният голям брой уволнени служители. През 2003 г. тази тенденция се промени, като дори започна формиране на тенденция към нарастване на негативните оценки, особено що се отнася до мерките за ограничаване на корупцията сред служителите от държавната администрация.

A.2.4. Оценки за степента на разпространение на корупцията

За разлика от показателите за равнището на корупция, които отразяват броя на извършените корупционни действия за даден период от време, показателите за степента на разпространение на корупцията по естеството си са субективни оценки, отразяващи представите на различни социални групи за степента на корупционна „пораженост“ на различни сфери на обществото. Тези представи са комбинация от практическия опит на гражданите и техните морално-политически оценки за степента на допустимост на корупцията.

ГРАФИКА 10 ОЦЕНКИ ЗА СТЕПЕНТА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА (НАСЕЛЕНИЕ)

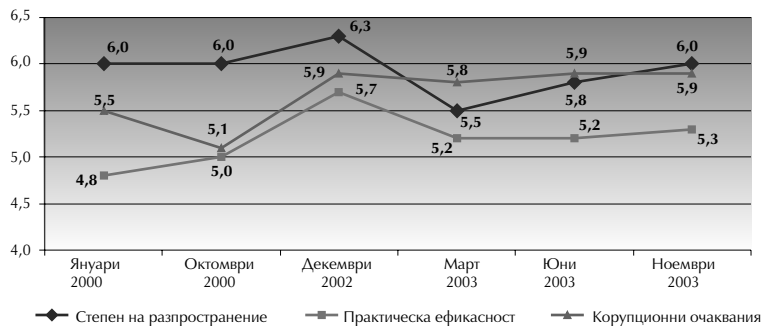


Източник: СМК на Коалиция 2000

Тези представи са комбинация от практическия опит на гражданите и техните морално-политически оценки за степента на допустимост на корупцията. В периода 1998–2003 г. (графики 10 и 11) и сред гражданите, и сред представителите на бизнес сектора доминира мнението, че корупцията е широко разпространена и често срещана практика.

Както показват данните, субективните оценки за степента на разпространение на корупцията не се променят съществено в

ГРАФИКА 11 ОЦЕНКИ ЗА СТЕПЕНТА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА (БИЗНЕС СЕКТОР)



Източник: СМК на Коалиция 2000

периода след 1998 г. Това означава, че този тип оценки имат по-скоро „политически“ характер и се отнасят за равнището на доверие (по отношение на противодействието на корупцията) в изпълнителната власт и най-вече демонстрираната от правителството политическа воля за противодействие на корупцията. За това свидетелства обстоятелството, че подобренията в стойностите на показателите съвпадат с промени в правителствата на страна-

та (смяна на кабинета или подмяна на отделни негови членове). Наред с това съвсем ясно се вижда, че промените в представите за разпространението на корупцията и в обществените очаквания, свързани с корупцията, стават по еднотипен (във времето) начин. Общото неблагоприятно равнище на тези показатели показва:

- Независимо от постигнатия напредък в противодействието на корупцията след 1998 г. нейното равнище продължава да бъде достатъчно високо, за да **предизвиква недоверието на обществеността в изпълнителната власт**. Поради тази „зададеност“ на корупционните представи във всекидневния си опит гражданите често приемат дори недостоверните съобщения за корупция на служители в изпълнителната власт като заслужаващи внимание и доверие.
- Що се отнася до представителите на бизнес сектора, неблагоприятното положение налага избор на алтернативни стратегии на действие. Те обикновено водят до адаптиране към съществуващата ситуация, т.е. **въвеждане на корупционните практики като елемент на бизнес стратегията и ценовото планиране**. В този аспект бизнес секторът отчита корупцията като негативен проблем с най-голяма относителна важност за обществото.
- Без да се подценяват реалните инициативи на изпълнителната власт, твърде често **публичните изяви, свързани с корупцията, съдържат елементи на изненада, обида и отхвърляне на поставяните проблеми от средствата за масово осведомяване и обществеността**. В много случаи са налице и контраобвинения, при което от поставящите проблема се искат доказателства за дейности, при които и изпълнението, и контролът, и разследващият капацитет са изцяло под контрола на изпълнителната власт. В този смисъл тя не успява да създаде впечатление за ясна и последователно прилагана политическа воля за противодействие на корупцията.
- Като правило равнището на индексите, измерващи субективните оценки за разпространение на корупцията, е значимо по-високо (в

отрицателен смисъл) от това на показателите, измерващи реалното й равнище. В този смисъл често се приема, че показателите измерват различни неща и/или че тези разлики са продукт на погрешна методология. Описаната зависимост е свързана с особеностите на системата за измерване и с естеството на субективните оценки. В очите на общественото мнение даден служител (институция) се определя като корумпиран, дори когато е налице един-единствен случай на корупция. **Намаляването на броя на корупционните сделки наполовина (каквато е тенденцията в периода след 1998 г.) не прави по-малко негативна представата за степента на корупционна поразеност.** Поради технически еднотипния начин на измерване показателите, отразяващи субективни оценки, имат много по-високи стойности от отразяващите броя на корупционните действия. Съществено е обаче да се отчита обстоятелството, че тези показатели измерват разнопорядкови явления.

А.2.5. Основни сфери на корупция и корупционен имидж на служителите в изпълнителната, съдебната и законодателната власт

Представите на обществеността и представителите на бизнес сектора за професионалните групи и институциите, където корупцията представлява сериозен проблем, до голяма степен съвпадат (таблицы 3 – 5). Общото във формираната се йерархия на недоверието е, че представата за корумпираност се свързва с онези позиции и институции на властта, където в най-голяма степен се решават съдбата (социална и лична) или икономическите интереси на гражданите и бизнеса.

През годината трите сфери, концентрирали най-много критични бележки и където е най-интензивен обществения дебат, бяха митническата администрация, съдебната власт и системата на Министерството на вътрешните работи. В представите на обществеността и бизнес елита те са влошили (в по-голяма или по-малка степен) репутацията си по отношение на разпространението на корупцията. Това практически означава, че общественото недоверие в основни системи на обществото, свързани с правоприлагането и правораздаването е сериозно разклатено. Поради тази причина през 2003 г. в рамките на СМК на *Коалиция 2000* бяха провеждани три типа специализирани изследвания: сред магистратите, бизнес сектора и населението. В тях бяха потърсени основанията за негативните нагласи на обществеността и факторите, които ги обуславят.

Получените резултати за населението и бизнес елита дават възможност да се направят следните обобщения:

- Общественото възприятие за разпространение на корупцията е не по-малко вредно за институционалната стабилност и ефективността на икономиката от действителните й прояви. В много голяма степен действията на икономическите агенти се базират на техните възприятия – поради липсата на ресурсна възможност всеки да си осигури 100 % достоверна информация за реалното състояние. Ето защо **ан-**

ТАБЛИЦА 3 ОЦЕНКИ ЗА СТЕПЕНТА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ПРОФЕСИОНАЛНИ ГРУПИ (НАСЕЛЕНИЕ, %)

	Апр. '00	Септ. '00	Ян. '01	Окт. '01	Ян. '02	Май '02	Окт. '02	Ян. '03	Май '03	Юли '03	Окт. '03
Митнически служители	78,6	75,2	74,3	77,3	74,2	70,8	79,2	76,6	74,3	76,9	74,5
Полицейски служители	50,5	54,3	51,0	53,7	47,0	50,7	59,6	57,7	57,7	61,4	59,2
Съдии	56,0	50,1	50,6	56,4	55,0	50,8	63,0	62,2	59,6	61,8	57,3
Адвокати	51,9	52,9	50,3	55,0	55,5	52,5	62,3	60,1	60,0	57,5	55,8
Прокурори представители	54,4	51,3	50,7	54,8	55,4	51,0	63,0	62,1	59,3	60,6	55,7
Народни	55,1	51,7	52,6	43,5	47,8	39,2	56,2	53,5	57,5	56,9	54,5
Лекари	40,9	43,6	27,0	46,8	45,7	52,3	54,9	51,0	49,8	53,4	52,9
Министри	53,4	55,0	52,3	41,2	45,4	35,6	50,8	49,5	52,6	54,9	52,6
Данъчни служители	51,0	53,7	47,3	51,6	51,2	41,9	58,0	52,6	51,8	54,1	49,3
Следователи	48,0	43,8	43,5	48,4	48,0	43,1	57,5	55,4	53,6	55,4	49,2
Бизнесмени	51,4	42,3	43,6	42,2	41,6	41,4	48,9	52,7	50,9	48,7	47,6
Политици и лидери на политически партии коалиции	45,0	43,8	39,1	40,8	43,0	33,0	54,0	50,7	51,3	50,8	47,6
Кметове и общински съветници	35,2	32,1	30,9	26,3	31,8	23,4	48,3	45,7	43,6	45,0	43,4
Служители в министерства	55,1	49,7	43,9	45,8	47,1	36,7	48,3	44,6	44,4	45,1	40,1
Банкери	38,8	33,5	35,6	32,5	31,7	29,5	37,2	43,4	35,8	37,1	37,3
Общински служители	46,5	41,6	35,9	39,6	39,4	30,0	49,1	40,9	39,8	42,2	36,5
Преподаватели или служители университети	29,3	28,1	21,6	27,4	27,7	29,8	33,4* 23,1**	30,8* 20,0**	31,7* 19,0**	34,1* 21,2**	36,5* 23,2**
Адм. служители в съдебната система	45,2	40,2	36,8	41,7	41,1	36,5	45,0	42,4	37,5	37,9	33,5
Представители на НПО	18,2	23,9	18,2	19,8	21,8	15,3	21,4	20,2	21,0	21,6	22,3
Журналисти	14,1	13,9	11,3	10,5	12,2	9,5	15,3	12,1	13,3	12,9	14,6
Учители	8,2	10,9	5,8	9,3	9,7	9,8	13,9	9,8	11,6	10,9	11,0
Местни полит. лидери	36,4	36,8	34,2	35,1	34,4	27,1	-	-	-	-	-

Източник: СМК на Коалиция 2000

* Оценка за разпространението на корупция сред преподавателите в университети

** Оценка за разпространението на корупция сред служителите в университети

ТАБЛИЦА 4 ОЦЕНКИ ЗА СТЕПЕНТА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ИНСТИТУЦИИ (НАСЕЛЕНИЕ, %)

	Май 2002	Окт. 2002	Януари 2003	Май 2003	Юли 2003	Окт. 2003
Общо разпространение						
В митниците. Сред митническите служители.	33,2	30,4	53,3	50,0	54,1	49,5
В съда. В съдебната система. В правосъдието. Сред адвокатите.	23,5	28,5	48,2	42,9	45,3	42,0
В системата на МВР (в т.ч. в КАТ, в следствието)	20,6	19,9	28,6	30,6	30,9	33,9
В системата на здравеопазването. В медицината. В НЗОК. В ТЕЛК.	25,6	20,6	27,3	27,6	30,9	27,8
Във висшите етажи на властта (в парламента, в президентството, в правителството). Сред политическия елит.	24,1	30,3	24,7* 23,1** 1,3***	27,6* 27,5** 2,5***	28,5* 28,2** 1,7***	26,1* 26,3** 1,9***
Министерства и държавни агенции						
Агенция "Митници"	12,6	10,9	31,2	31,2	31,5	32,4
Министерство на правосъдието Във всички министерства и държавни агенции	15,0	18,1	33,5	31,0	32,1	30,3
Агенция за приватизация	22,0	22,5	27,2	24,7	21,8	21,7
Министерство на вътрешните работи	16,2	15,3	18,4	19,0	18,5	21,2
Съдебна система						
Във всички сфери на съдебната система Съд, съдопроизводство.	3,5	5,4	33,5	34,4	33,3	37,6
Прокуратура	29,1	32,1	27,5	29,1	32,5	30,5
Адвокати, нотариуси	26,2	32,0	26,2	25,3	30,0	22,9
Следствие	15,3	16,2	24,9**** 7,4*****	21,8**** 8,0*****	22,5**** 7,4*****	19,7**** 8,5*****
Следствие	15,7	15,7	18,4	17,6	21,5	15,3

Източник: СМК на Коалиция 2000

तिकорупционните действия на правителството следва да са насочени еднакво силно и към ограничаване на реалните корупционни практики, и на негативните възприятия за корупция. В случая подходящата стратегия би била общественото внимание да се насочва към важните области на корупционни прояви и да се представят ясни реформистки ходове.

- Сравнително малка част от населението на страната (около 18 %) и представителите на бизнес сектора (около 19 %) има доверие във възможността съдебната система адекватно да реагира на възникващите проблеми (граждански или стопански). Доминиращото мнение сред обществеността е, че **тя е бавна, ненадеждна и в самата нея има сериозен корупционен проблем**. Поради тези причини гражданите и бизнес елита по-скоро са склонни или да не прибегват до услугите на съдебната система, или самите те да я корумпират, или да решават проблемите си по други начини (графика 12).

Проучването, проведено сред 454 магистрати³,

³ Изследването „Корупция и антикорупция: гледната точка на магистратите“ беше проведено от Витоша Рисьрч в периода 21 април–20 май 2003г. в рамките на СМК на Коалиция 2000. Това е първото по рода си проучване по проблемите на корупцията в съдебната власт, в което респонденти са самите представители на съдебната власт – съдии, прокурори и следователи.

ТАБЛИЦА 5 ОЦЕНКИ ЗА СТЕПЕНТА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ИНСТИТУЦИИ (БИЗНЕС СЕКТОР, %)

	Март 2003	Юни 2003	Ноември 2003
В митниците, сред митническите служители	62,4	59,5	55,6
В съдебната система	36,7	36,4	32,1
В системата на МВР	20,4	24,9	27,8
В Народното събрание/ сред депутатите	24,2	19,5	20,7
Правителство, министри	20,1	19,2	18,5
В здравеопазването	18,3	17,9	16,6
Във ведомствата, които издават различни разрешителни (ХЕИ, ДВСК и др.)	22,1	20,6	16,2
В централната държавна администрация	12,8	13,3	13,3
В общинските администрации	17,4	17,0	12,4
В данъчната система	12,1	17,0	10,7
При едрия бизнес	13,00	8,4	9,3
В образователната система	2,5	1,4	3,3
В президентството	0,9	0,7	0,2
Навсякъде	6,3	8,6	14,3
Друго	0,4	0,2	1,9

Източник: СМК на Коалиция 2000
База: Всички респонденти
* Сборът от процентите е повече от 100, защото респондентите са посочвали до три отговора.

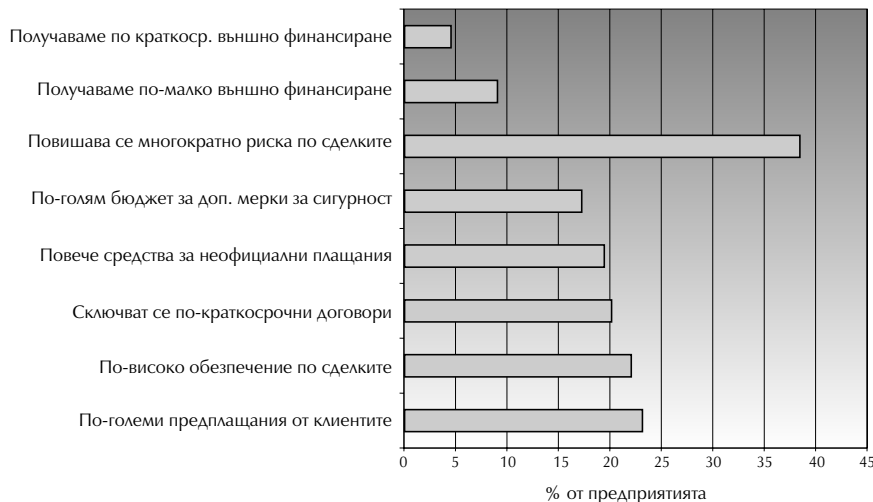
показа, че професионалната общност има ясна представа за проблемите в структурата и функционирането на съдебната система. Нещо повече, магистратите признават, че корупцията не е оставила незагасналата и самата съдебна система (графика 13). В това отношение проблемът от гледна точка на магистратите се възприема като по-малко остър, отколкото от гледна точка на населението и бизнес елита.

Независимо от обстоятелството, че различните групи магистрати са по-малко критични към себе си, отколкото към своите колеги, данните ясно показват стремежа чрез корупционни практики да се влияе върху хода и резултатите на следствието и съдебния процес. Около 4–6 % от магистратите отбелязват, че не се срещат случаи на корупция в дейността на съдиите, прокурорите и следователите, а около 9–13 % се затрудняват да преценят дали в дейността на съдебната власт се срещат случаи на

корупция. В останалите случаи (75–80 %) са ясно открити основните корупционни интереси, свързани с функционирането на съдебната власт (таблица 6).

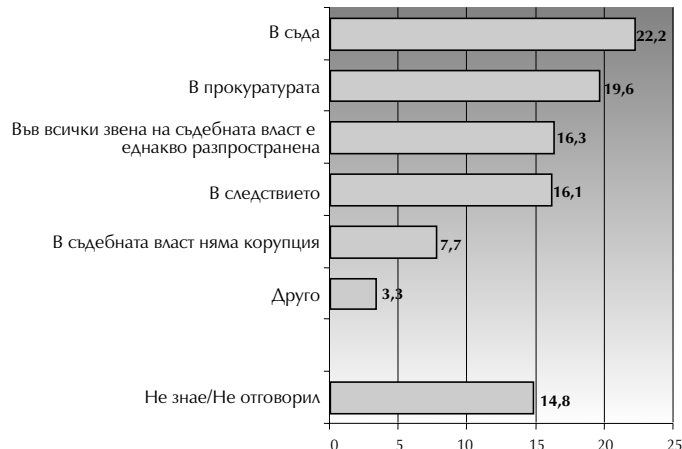
Наличието на корупция в съдебната система подкопава нейната ефективност и възможностите ѝ да изпълнява функциите, отредени ѝ в конституцията. Липсата на доверие в обективността и справедливостта на съдебната система, от своя страна, силно затруднява и оскъпява икономическите трансакции и повишава бизнес риска в страната. Конкуренцията между икономическите субекти се изкривява в нелоялни бизнес практики и стремеж за политически осигурено монополно надмощие. Сделките в официалната икономика са по-малко и по-краткосрочни, а компаниите имат ограничени възможности за растеж. И макар загубите за икономиката от повишения риск да не могат да бъдат измерени с точност поради влиянието на допълнителни фактори, отстраняването на корупционната обремененост на съдебната система вероятно

ГРАФИКА 12 ЕЛЕМЕНТИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА ВЪРХУ БИЗНЕСА (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000

ГРАФИКА 13 ОЦЕНКИ ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА В ЗВЕНАТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000

База: Всички респонденти (N = 454)

ще има силен положителен икономически ефект в дългосрочен план.

Недоверието на гражданите към съдебната система е още по-силно изразено от това на бизнеса. Причините следва да се търсят както в медийното отразяване на междуинституционалните конфликти на съдебната с изпълнителната власт, така и в относителната недостъпност на съдебните институции за гражданите от финансова и съдържателна гледна точка (те не знаят как да използват услугите на съдебната система и/или не могат да си ги позволят).

Следва да се отбележи, че както при бизнеса, така при гражданите няма особено значение дали отношението им към съдебната система се формира на базата на практически опит или на представи. И в двата случая негативният образ на съдебната система забавя развитието на демократичните институции на пазара и намалява желанието и готовността на обществото да подкрепи нови реформи. Ето

защо антикорупционните мерки следва да се насочат както към решаване на конкретни практически проблеми, така и към общо подобряване на общественото отношение спрямо съдебната система.

Поведението на професионалната общност в съдебната система невинаги съответства на характера и остротата на проблемите (включително и този с корупцията), с които единствено тази общност (поради своята конституционно дефинирана независимост) би могла да се справи. В изказванията и действията на много магистрати преобладава защитната реакция – отричането на проблемите или „прехвърлянето“ им към други институции. Липсата на самокритичност в комбинация със засилената критичност към другите „части“ на обществото често поставя обществеността и бизнеса в положение на безизходица – от една страна, единствено професионалната общност в съдебната система е в състоя-

**ТАБЛИЦА 6 ЦЕЛИ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ
СПРЯМО РАЗЛИЧНИТЕ ГРУПИ МАГИСТРАТИ (%)**

Съдии	
За да постанови присъда или решение в определен смисъл	69.6
За да прекрати/ спре неоснователно делото	39.6
За да протака разглеждането на делото	40.1
За да забави, ускори или по друг начин повлияе върху вписването в търговския регистър	27.5
За да упражни нерегламентирано влияние	15.4
Друго	1.5
Не се извършват корупционни действия	4.6
Не знае/ Не отговорил	9.5
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
Друго	1.5
Не се извършват корупционни действия	4.6
Не знае/ Не отговорил	12.3
Следователи	
За да извърши или 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
Друго	2.2
Не се извършват корупционни действия	6.2
Не знае/ Не отговорил	13.2

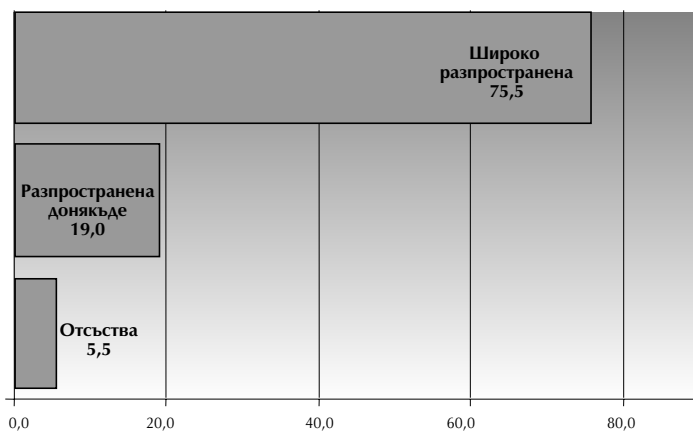
Източник: СМК на Коалиция 2000

ние да предложи алтернативи и решения на проблемите, а от друга, професионалната общност сравнително рядко прави опит да убеди обществеността с думи и действия, че реално търси решения как съдебната система по-ефективно да обслужва обществения интерес.

Б. СЪДЕБНАТА РЕФОРМА – АНТИКОРУПЦИОННИ ИЗМЕРЕНИЯ

На съдебната власт поради спецификата на нейните функции и особено място, което заема в системата на държавната власт, се отрежда изключително важна роля за утвърждаване върховенството на закона и защита на основните човешки права, за успешно противодействие на корупцията като един от сериозните нерешени въпроси на българския преход. Основните звена на съдебната власт – съд, прокуратура и следствие, са призвани да разследват корупционните престъпления, да повдигат обвинения и да налагат наказания за тях. Затова и всяко неизпълнение или ненавременно изпълнение на тези техни функции се отразява отрицателно върху доверието на обществото в съдебната власт. Нещо повече, наличието на корупция в съдебната власт вреди на обществото и държавата и извращава същността на самата съдебна власт, като възпрепятства осъществяването на възложените ѝ от Конституцията и законите функции за защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

ГРАФИКА 14 СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ – ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000

Данните от проучванията на общественото мнение и през 2003 г. показват висока степен на разпространение на корупция в съдебната власт. Същевременно всеки втори магистрат смята, че мненията за разпространение на корупцията са неоснователни.

Наред с това се проявява и тревожната тенденция в рамките на съдебната власт да се прехвърля отговорността за разпространението на корупцията от едно към друго нейно звено, което говори за сериозни проблеми в разби-

рането за мястото и ролята на отделните звена и за взаимоотношенията помежду им.

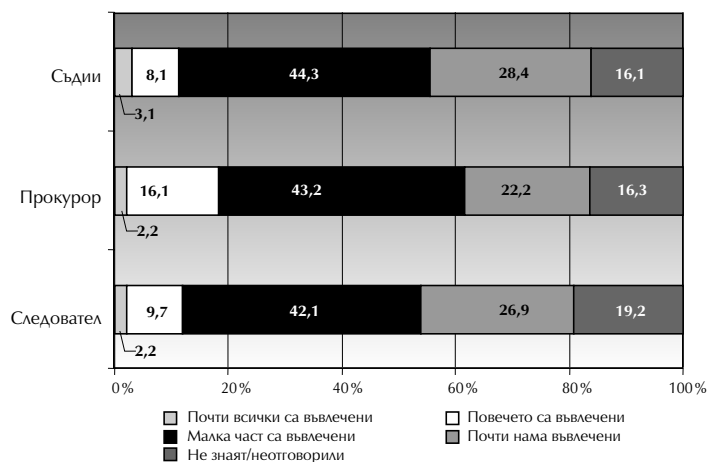
Тенденцията да се прехвърля отговорността от едно към друго звено на съдебната власт се проявява и при оценките за етапите на наказателното и гражданското производство. Всеки четвърти **сЪДИЯ** деклари-

ТАБЛИЦА 7 ОЦЕНКИ ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД ОТДЕЛНИТЕ ГРУПИ МАГИСТРАТИ (%)

Разпространение на корупцията сред: (Относителен дял на отговорите "Почти всички и повечето са въввлечени")			
Магистрат	Съдии	Прокурори	Следователи
1. Съдия	2.8	17.4	19.0
2. Прокурор	11.9	7.9	10.3
3. Следовател	20.8	28.2	4.7

Източник: СМК на Коалиция 2000

ГРАФИКА 15 РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД РАЗЛИЧНИТЕ ГРУПИ МАГИСТРАТИ (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000

ра, че корупцията е най-широко разпространена в стадия на предварителното производство, а всеки пети – при полицейското разследване. Обратно, **прокурорите и следователите** посочват съдебната фаза като основната част от наказателното производство, в която са съсредоточени корупционните практики. Липсата на специализирана статистика не позволява да се представи реална картина на разследвания, повдигнати обвинения и наложени наказания на магистрати за извършени от тях корупционни престъпления. Като се има предвид обаче действащият доскоро конституционен принцип на пълен имунитет, както и изключително редките случаи на искания и решения за снемане на магистратски имунитет⁴, може да се заключи, че почти не съществува практика за разкриване и наказване на корупционни престъпления, извършени от представители на съдебната власт.

При оценката за състоянието на системата на съдебната власт, за равнището на корупцията в нея и ролята ѝ за противодействие на корупцията в обществото през 2003 г. следва да се отчитат няколко важни обстоятелства от вътрешно- и външнополитическо естество, отнасящи се непосредствено до съдебната реформа.

На първо място, постигнатият консенсус между парламентарно представените политически сили за **приоритетите на съдебната реформа**, намерил израз в подписаната между тях на 2 април 2003 г. *Декларация за основните насоки за реформа на българската съдебна система*.

⁴ Съгласно отчета за дейността на Висшия съдебен съвет за периода 16.12.1998 г. – 16.12.2003 г., по време на петгодишния си мандат ВСС е взел решение за снемане имунитета на седем магистрати, от които шестима следователи в окръжни следствени служби и един военен следовател и е отхвърлил исканията по 4 предложения – за един съдия, един прокурор и двама следователи.

Въпреки недостатъчно обхватния кръг от приети решения тя представлява добро начало за търсене на по-широк консенсус за постигане на заявените цели на съдебната реформа.

На второ място, **измененията и допълненията на Конституцията** в глава шеста, приети на 24 септември 2003г., с които бе направена първата крачка към разчупване на очевидно недобре работещия модел, както и към преодоляване на поставените от решенията на Конституционния съд ограничения за сериозни законодателни промени в областта на съдебната власт. Въпреки единодушието, с което бяха приети измененията и допълненията обаче, тяхното значение не бива да се надценява. Конституционният дебат в парламента се ограничи само до поставените изисквания отвън във връзка с преговорния процес, а не положи основата за по-мощни промени, възможни в границите на Решение № 3 на Конституционния съд от 10 април 2003 г. по дело № 22 от 2002 г. – например, за въвеждане на механизми за отчетност на звената и органите на съдебната власт и в частност на главния прокурор, за въвеждане фигурата на “независим прокурор” – длъжностно лице извън системата на прокуратурата, упълномощено от закон с прокурорски функции, за разследване на корупционни престъпления, извършени от магистрати, и т.н. Някои от възможните и необходими промени, за които вече има обществена и политическа нагласа, без да се отнасят непосредствено до съдебната власт, могат да доведат до значително облекчаване на работата ѝ, до подобряване защитата на човешките права и намаляване на каналите за разпространение на корупционни практики в органите на съдебната власт и другите държавни институции – например конституционното закрепване на институцията омбудсман (включително на избора му с квалифицирано мнозинство, на правото му да сезира Конституционния съд) и на алтернативните методи за решаване на спорове, на по-строги изисквания към адвокатите за спазване на професионална етика и дисциплина и др.

На трето място, **затварянето на преговорна глава 24 “Правосъдие и вътрешни работи”** на 29 октомври 2003 г. Това обаче не означава, че реформата е приключила, а още по-малко, че въпросите за корупцията са намерили трайно решение. От напредъка в по-нататъшното реформиране на съдебната власт ще зависи до голяма степен успехът на присъединяването на България към НАТО и Европейския съюз и бъдещото ѝ членство в тези организации. Европейските критерии за действаща система на съдебна власт остават високи и включват конкретни изисквания, чието изпълнение ще се отчита периодично пред Европейската комисия и ако в поставените конкретни срокове не се преодолеят проблемите във връзка с прилагането на главата, тя може да бъде отворена отново по силата на т.нар. защитна клауза. В съответствие с условията в затворената глава реформата трябва да продължи по отношение на:

- подобряване на достъпа до правосъдие;
- разграничаване на задачите и отговорностите на Висшия съдебен съвет (ВСС) и Министерството на правосъдието (МП) ;
- съобразяване на бюджета на съдебната власт с европейските стандарти;

- създаване на обективна и прозрачна процедура за разпределяне на делата;
- въвеждане на единна статистика за всички органи и звена на съдебната власт;
- реформиране на следствието и т.н.

Независимо от нееднозначните оценки за постигнатия ефект всяко от тези обстоятелства има определена роля за по-нататъшния ход и обхват на реформите в съдебната власт. Равносметката от дългогодишната практика на предприемане на частични реформи и липсата на задоволителни резултати от тях през 2003 г. особено ясно разкри необходимостта от **основан на консенсус комплексен подход**, включващ по-нататъшни конституционноправни, законодателни, организационни и институционални реформи. Постигането на консенсус по възможно най-широк кръг основни за съдебната реформа въпроси е не само необходима предпоставка за установяване на правно-институционална стабилност и доверие в органите на съдебната власт, но и задължително условие за пресичане на характерния за прехода процес на подмяна на независимите, професионални магистратски решения и действия с такива, почиващи на политически или корупционни мотиви, за преодоляване на конфликтите между институциите, включително между отделните звена на съдебната власт. Основаните на консенсус бъдещи конституционни промени следва да закрепят такъв модел на разделение и баланс на властите, при който **Конституционният съд да действа преди всичко като пазител и гарант на конституционния консенсус**, и да оставят много по-тясно поле за интерпретации – невинаги безспорни и безпристрастни, на конституционните норми, за тълкувания, които могат да накърнят върховенството на законодателната власт.

Поставянето на по-нататъшните съдебни реформи на консенсусна основа би довело до подобряване на корупционната ситуация в страната и в съдебната власт в частност.

Б.1. Организация на съдебната власт – конституционно-правни, законодателни и институционални аспекти

Комплексното решаване на въпросите, отнасящи се до организацията на съдебната власт, е необходима предпоставка за постигане на действаща, стабилна, независима и некорумпирана съдебна власт и едновременно с това – за ефективното противодействие на корупцията в обществото. Необходимостта от съответни правни и институционални решения се отнася до основните елементи на организацията на съдебната власт – **принципите**, върху които тя се изгражда и функционира, **управлението и структурата ѝ**, **взаимоотношенията между основните ѝ структурни звена**. И докато свързаните със ситуирането на съдебната власт в системата на разделение на властите общи проблеми на структурата, принципите и функциите на съдебната власт подлежат на **конституционна уредба**, тяхното детайлно развитие следва да бъде предмет на **законодателно регулиране в рамките на съответния конституционен модел**. Същевременно до голяма степен въпросите, отнасящи се до въвеждането на стандарти за сръчност и качество, на съответни степени на прозрачност и публичност в работата на съдебната власт, на ефективни мерки за противодействие на корупцията общо и в

отделни звена на съдебната власт, усъвършенстване на критериите за професионален подбор и периодично атестиране, повишаване ефективността на дисциплинарните производства срещу магистрати и т.н., могат да бъдат решавани и при настоящия конституционен модел и вече се предприемат определени мерки в тази насока.

Б.1.1. Основни принципи на организацията и функционирането на съдебната власт

Принципите, върху които се изгражда и функционира съдебната власт, в последните години заемат трайно място в дебата за съдебната реформа. Конкретни предложения и препоръки, сред които:

- за преосмисляне на независимостта и несменяемостта;
- за ограничаване на магистратския имунитет;
- за въвеждане на мандатност за заемане на ръководни длъжности в органите на съдебната власт и други,

се съдържат в основните инструменти на редица влиятелни международни организации и институции, както и на национални граждански организации и инициативи: ежегодните Редовни доклади на Европейската комисия; Доклада от 2002 г. на Групата държави срещу корупцията (GRECO) за оценка на България в рамките на първия кръг на мониторинга на Групата; Доклада на Работната група на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) по въпросите на корупцията в международните търговски сделки, приет през м.февруари 2003 г. в рамките на фаза 2 от мониторинга върху прилагането на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки и Ревизираната препоръка от 1997 г.; докладите за капацитета на съдебната власт в страните кандидатки на Програмата за присъединяване към Европейския съюз на института "Отворено общество"- Будапеща; изследванията и стратегията на Световната банка за подпомагане на България в частта ѝ за правната и съдебната реформа и за борбата с корупцията; разработения от Правната инициатива за Централна Европа и Евразия на Американската асоциация на юристите Индекс на съдебната реформа; предходните доклади на Коалиция 2000 за оценка на корупцията и т.н.

С приетите през 2003 г. изменения и допълнения в Конституцията, в частта ѝ за съдебната власт бяха внесени следните промени:

На първо място, ограничен бе **имунитетът** на магистратите чрез трансформирането му във **функционален** имунитет, т.е. те не носят наказателна или гражданска отговорност само за своите служебни действия (а не за лични действия извън пряката им дейност) и за постановените от тях актове, освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер. В тези случаи срещу тях не може да бъде повдигнато обвинение без разрешение на Висшия съдебен съвет. Съдиите, прокурорите и следователите не могат да бъдат задържани освен за тежко престъпление, и то с разрешение на Висшия съдебен съвет. Разрешение за

задържане не се изисква при заварено тежко престъпление. Право да искат такова разрешение имат главният прокурор или не по-малко от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет, като са длъжни да се мотивират.

На второ място, промените в принципа на **несменяемост** на магистратите засегнаха срока и процедурата за придобиване статут на несменяемост и основанията за освобождаване на несменяеми магистрати. Предвижда се статут на несменяемост да се придобива с навършване на петгодишен стаж като съдия, прокурор или следовател и след атестация. Сред основанията за освобождаване на несменяеми магистрати, включително на председателите на Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (ВАС) и на главния прокурор, се въвежда и "тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт".

На трето място, введен бе принцип на **мандатност** за административните ръководители в органите на съдебната власт (с изключение на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор, за които се запазва съществуващото положение). Срокът на мандата е пет години с право на повторно назначаване. Съгласно подготвените изменения и допълнения към *Закона за съдебната власт* цялата процедура за издигане на кандидатури (от преките началници и една пета от членовете на ВСС) и назначаване следва да приключи до 31 март 2004 г. Периодичната смяна на ръководителите би стеснила възможностите за нерегламентирана лична обвързаност и установяване на трайни корупционни практики.

Приемането на тези частични промени преди останалите необходими реформи по отношение на съдебната власт дават основание да се прогнозира проблеми при осъществяването им:

- Реформите, засягащи имунитета на магистратите, не ограничиха почти в никаква степен правомощията на главния прокурор, тъй като отпадна предложението за въвеждане на институцията "независим прокурор" (длъжностно лице, упълномощено от закона с прокурорски функции), който да може да иска свалянето на имунитет на магистрат, в случаите, когато е необходимо, да образува предварително производство и да ръководи разследването. Въвеждането на възможността разрешение за задържане на магистрат в случаите на заварено тежко престъпление и за повдигане на обвинение срещу магистрат да се иска и от една пета от членовете на ВСС не е достатъчен коректив на монопола на главния прокурор върху обвинителната функция и разследването. Така реализирането на наказателната отговорност на даден магистрат остава почти изцяло в зависимост от субективната преценка на главния прокурор, доколкото се запазва единната и централизирана структура на прокуратурата.
- Наред с това въвеждането на новото основание за освобождаване на несменяеми магистрати – "тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт", е твърде общо и трудно преценливо основание: не е ясно кой и по какви критерии ще оценява

дали даден магистрат с поведението си накърнява престижа на съдебната власт или е просто “неудобен”.

- Следва да се отчитат и възможните рискове за нерегламентиран натиск и нестабилност при прилагането на модифицираните принципи в условията на нерешени други основни въпроси на съдебната власт – хипертрофирана независимост на съдебната власт, граничеща с безконтролност и нарушен баланс на властите, липса на гаранции срещу самоизолирането на съдебната власт и нейното нерегламентирано политизиране и подчиняване на корпоративни интереси, запазване на безотчетността на главния прокурор и централизираната йерархична структура на прокуратурата, въпросите по конституирането на ВСС и прецизирането на функциите му и т.н. Например ако ограничаването на имунитета на магистратите не се съпътства от комплексни гаранции и добре обмислени процедури и механизъм, би могло да доведе до обратен ефект – необосновано преследване, натиск, очерняне, възпрепятстване на функциите по правораздаване и разследване и т.н. Във връзка с това внимание заслужава и мнението на магистратите, които в по-голямата си част (49,3 %) не смятат, че преминаването към функционален имунитет само по себе си ще доведе до намаляване на корупцията в съдебната власт, 37,2 % са за такова решение, а 13,4 % са без позиция по въпроса⁵.
- И в новата си редакция посочените организационни принципи възпроизвеждат структурните проблеми на съдебната власт в настоящия ѝ модел. Те се отнасят в еднаква степен до нейните три звена – съд, прокуратура и следствие, без да се отчита различният фактически статут на съдиите, прокурорите и следователите, произтичащ от нееднаквите им функции, правомощия и йерархична зависимост, от различията в степента на прозрачност, политика на подбор, назначаване и издигане в кариерата. При това положение остава в сила необходимостта от създаване на правна възможност за диференцирано прилагане на основните принципи в рамките на настоящата структура на съдебната власт и особено при възможни бъдещи структурни промени.
- Въвеждането на мандатността ще се осъществи от новоизбрания през декември 2003 г. ВСС, чийто състав се комплектува по досегашната процедура, основаваща се на квотни принципи. Тази процедура, особено що се отнася до излъчването на парламентарната квота с обикновено мнозинство, предполага до голяма степен възможността за непряко влияние на управляващото мнозинство/коалиция при назначаване ръководителите на съда, прокуратурата и следствието, както и при приемане на други важни решения за съдебната власт. Следва да се отчита и рискът представителите на отделните звена на съдебната власт, излъчени от нейната квота, да отстояват вътрешноинституционални, дори взаимно противостоящи позиции. Всичко това затруднява формирането на единна и обективна позиция на членовете на съвета.

⁵ Източник: СМК на Коалиция 2000

За да се постигнат основните цели на съдебната реформа – отчетност, бързина, ефикасност и по-резултатно противодействие на корупцията, са необходими по-нататъшни конституционни и законодателни промени, които, съхранявайки независимостта на съдебната власт, да доведат до по-добър баланс на властите, по-голяма прозрачност и отговорност в работата на съдебната власт, включително възможности за граждански контрол. Те могат да бъдат обобщени така:

Първо, конституционният принцип за **независимост** на съдебната власт следва да се запази, но не като самоцел, непрозрачност и неотговорност, а като предпоставка за пълноценно осъществяване на нейните основни задачи за осигуряване на законсъобразност и справедливост, защита на правото и на правата. Това означава въвеждане на ясни механизми за взаимен контрол (възпиране, баланс) на властите. Липсата на достатъчно такива механизми в съществуващия модел, включително в неговата конституционна рамка, е една от причините независимостта да се интерпретира като недосегаемост. Затова целта на предложените варианти за промени в управлението и структурата на съдебната власт, на прокуратурата и следствието, за прецизиране на техните правомощия и за предефиниране на основните организационни принципи е да се предотвратят възможностите за концентрация на власт и злоупотреба с правомощия, като се установи баланс на властите, без да се засегнат същността и целите на принципа на независимост.

Второ, принципът за независимост на съдебната власт трябва да се обвърже по-тясно с **принципа за разделение на властите** и взаимоотношенията между тях. Във връзка с това заслужава да се обмисли въвеждането чрез конституционна промяна на **избор на председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор от Народното събрание** с мандат над четири години като се въведе квалифицирано мнозинство за този избор, за да се избегне политизирането му. Народното събрание да има право да ги освобождава предсрочно и да взема решение за снемане на имунитета им само при строго определени в Конституцията условия и ред. По този начин, без да накърнява независимостта на съдебната власт, Народното събрание би могло да играе важна роля в постигането на баланс и взаимен контрол между властите.

ТАБЛИЦА 8 ВЛИЯНИЕ СПОРЕД МАГИСТРАТИТЕ НА СЕГА СЪЩЕСТВУВАЩАТА ЕДИННА И ЦЕНТРАЛИЗИРАНА СТРУКТУРА НА ПРОКУРАТУРАТА ВЪРХУ РАЗВИТИЕТО НА КОРУПЦИЯТА В НЕЯ (%)

Да	20.5
По-скоро да	24.7
По-скоро не	27.1
Не	20.3
Не знае/Не отговорил	7.5

Източник: СМК на Коалиция 2000

Трето, във връзка с независимостта на съдебната власт в контекста на разделието на властите особено значение има и проблемът за **статута и структурата на прокуратурата**.

Макар че по въпроса дали сега съществуващата единна и централизирана структура на прокуратурата благоприятства развитието на корупцията в нея

ТАБЛИЦА 9 Влияние по групи магистрати на сега съществуващата единна и централизирана структура на прокуратурата върху развитието на корупцията в нея (%)

	Да	По-скоро да	По-скоро не	Не	Незнае/ не отговорил
Съдия	26.3	29.1	27.4	8.4	8.9
Прокурор	5.6	10.3	30.2	50.0	4.0
Следовател	26.2	31.5	24.2	9.4	8.7

Източник: СМК на Коалиция 2000

мненията на магистратите са противоположно разделени, все повече се налага виждането за необходимостта от конкретни мерки за разумна **децентрализация, прозрачност и отчетност на прокуратурата**. Още повече че такива са възможни в рамките на съществуващия конституционен модел чрез изменение и допълнение на *Закона за съдебната власт* (ЗСВ). Например:

- промени в йерархичния модел, по който е изградена прокуратурата;
- създаване на по-добри гаранции за независимост на прокурора при решаването на конкретни преписки и дела от висшестоящия прокурор или административния ръководител на прокуратурата – писмена форма на инструкциите, право на възражение срещу указанията на висшестоящия прокурор или на отвод при несъгласие;
- въвеждане на сериозни санкции с оглед преустановяване на незаконосъобразната практика на указанията в устна форма и т.н.;
- въвеждане (включително и с конституционна норма) на принципа на **периодична отчетност**, а също и **по конкретен повод, на главния прокурор** пред Висшия съдебен съвет, съответно пред Народното събрание, ако се възприеме предложението за избора му от върховния представителен орган.

Четвърто, към търсените корективи по пътя на конституционните промени се отнася идеята за въвеждане на институцията на **длъжностно лице, упълномощено от закона да изпълнява прокурорски функции**, или екип от такива длъжностни лица извън йерархичната система на прокуратурата в сегашния ѝ вид. Тези лица следва да бъдат избирани от Народното събрание за изпълнение на определени функции (например за **разследване на вътрешна корупция в съдебната власт**) или по конкретен повод (*ad hoc*) и да им бъде предоставен имунитет на магистрати. Техните правомощия следва да включват разследване, повдигане и поддържане на обвинение по точно определени в Конституцията случаи.

Пето, по отношение на **имунитета** бъдещото конституционно решение трябва да отразява общо преразглеждане на въпроса за имунитетите, предоставени на много по-широк кръг лица (народни представители, конституционни съдии, лица, заемащи висши държавни длъжности).

Шесто, определените в Конституцията общи параметри, съдържание и корективи на несменяемостта следва да се конкретизират на законово равнище като ясни критерии и правила заедно с конкретните

условия за придобиване и загубване статута на несменяемост. Предложението е той да се запази само за магистратите, ефективно работещи в органите на съдебната власт (т.е. да не важи за времето, в което те заемат някакви изборни длъжности като народен представител и кмет или пък ползват отпуск).

Седмо, заслужава да се обмисли и предложението за въвеждане на **специално производство за предсрочно прекратяване на мандат**, чиито материално-правни основания следва да се определят по-ясно и точно в Конституцията.

Осмо, необходимо е да се обърне специално внимание на йерархичните отношения в отделните системи – контролът на висшестоящите магистрати по отношение на по-нисши нива следва да се изразява само в общи методически указания, а не в пряка намеса за решаване на делата или нерегламентиран натиск, упражняван от висшестоящи магистрати по отношение на нисшестоящи.

Б.1.2. Управление на съдебната власт

За ефективното противодействие на корупцията е необходимо професионално и недопускащо корупция управление на съдебната власт, както и разграничаване и предефиниране на функциите и правомощията на Висшия съдебен съвет като орган на съдебната власт и Министерството на правосъдието като орган на изпълнителната власт, а същевременно – утвърждаване на модел на взаимодействие между тях.

Правомощията на ВСС следва да се концентрират в областта на **общото стратегическо управление и организация на съдебната власт** - кадрова политика, включително подбор, назначения, атестиране, придобиване и отнемане на статут на несменяемост на магистрати, обучение, политика на управление на бюджета на съдебната власт, особено във връзка с кадровата политика. Разширяването им извън тази сфера би довело до дублиране на функциите на ВСС и Министерството на правосъдието и в крайна сметка би направило излишна една от двете институции.

Във връзка с противодействието на корупцията от особена важност е предоставянето и осъществяването в пълен обем на правомощието на ВСС да въведе стандарти при отчитане на свършената работа на отделните звена на съдебната власт, единни статистически образци, задължителни за всички органи и звена в съдебната власт, както и да обобщава статистическата информация. Така би могло не само да се избегне разминаването на информация, подавана от съдилищата, следствието и прокуратурата, но и да се получи по-обективна оценка на равнището на корупцията и ефекта от антикорупционните усилия. Още повече, че изискванията във връзка с бъдещото членство на страната в Европейския съюз е България от 2004 г. да предоставя на Европейската комисия **редовна информация** за наказателните производства, повдигнатите обвинения и присъди за **организираната престъпност, корупцията, наркотиците, трафика на хора, данъчните и финансовите престъпления**.

Укрепването на независимостта на съдебната власт изисква както разумно взаимодействие с изпълнителната власт и използване на нейния административен капацитет, така и **ограничаване на управленските правомощия на изпълнителната власт** (т.е. на Министерството на правосъдието) **по отношение на съдебната власт** до осигуряване на организационните и материалните условия, необходими за ефективното й функциониране (управление и поддръжка на сградния фонд, обезпечаване на дейността с материали и оборудване, осигуряването на охрана, подпомагане на допълнителната квалификация на кадри, проверки по движението на делата, неоснователните забавяния, ненужните връщания и други, но при абсолютна ненамеса по съществуването на делата, и т.н.).

Същевременно следва да се отчита, че един от основните източници на напрежение между съдебната и изпълнителната власт е във връзка с **бюджета на съдебната власт** и той ще се запази, ако не се постигнат европейските изисквания за размера му – около 4 % от БВП (за 2003 г. за България е под 1 %). Наред с увеличаване на финансирането от националния бюджет е наложително осигуряването на **допълнително финансиране** на съдебните реформи. В правомощията на ВСС е да допринесе за разширяване на участието в международни и европейски проекти, както и за активно използване на предприсъединителните фондове на Европейския съюз.

По-нататъшни мерки за осъществяване правомощията на Висшия съдебен съвет

- приемане и прилагане на стройна система от **правила и норми** за функционирането на съдебната власт и нейното управление, включително за противодействие на корупцията;
- усъвършенстване на **вътрешните правила** за работата му, включително процедурите и реда за вземане на решения;
- изграждане на информационна система за контрол и координация, включително чрез въвеждане на **унифицирана статистика на правосъдието**;
- детайлизиране на правомощията му във връзка с **дисциплинарните производства** срещу магистрати и прилагането им в пълен обем;
- утвърждаване на **публичност и прозрачност** в работата му чрез осъществяване и доразвитие на приетата медийна стратегия;
- утвърждаване на отношения на **диалог и сътрудничество** с изпълнителната и законодателната власт, особено във връзка с решаване на проблеми на съдебната власт.

ТАБЛИЦА 10 КАКВИ РЕФОРМИ СА НЕОБХОДИМИ ВЪВ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ?

	Да (%)
Промяна в начина на формирането му	60.8
Утвърждаване на по-голяма публичност и прозрачност в неговата работа	54.0
Разширяване на правомощията му/развиване на капацитета му при воденето на дисциплинарни производства срещу магистрати	37.4
Укрепване на неговия административно-управленски капацитет	19.1
Изграждане на информационна система за контрол и координация	48.2
Други	4.3
Не знае/не отговорил	0.0

Източник: СМК на Коалиция 2000

Повечето магистрати (61.2 %) признават необходимостта от реформи във ВСС с цел по-ефективна борба с корупцията в съдебната власт. Като необходими реформи са сочени промяна в начина на формиране на ВСС, включително премахване на парламентарната квота, утвърждаване на по-голяма публичност и прозрачност в работата му, разширяване на правомощията и капацитета му в сферата на дисциплинарните производства, изграждане на информационна система за контрол и координация и т.н.

Възможните промени в **статута на ВСС и реда за формиране на състава му** (включително брой, избор и мандат, изисквания към членовете) са предмет на конституционна уредба и следва да бъдат съобразени с евентуалните бъдещи промени в структурата на съдебната власт. В тази насока заслужава внимание и по-нататъшното обмисляне на предложението **членовете на ВСС да бъдат избирани само от органите на съдебната власт**, които номинират и член от своя състав за председател, като изборът му се провежда от Народното събрание, пред което той се отчита периодично и по конкретен повод.

Предлаганата конструкция е във връзка с формулираното предложение за избор на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор от Народното събрание. По този начин, макар да се елиминира парламентарната квота при определяне на състава на ВСС, се запазва ролята на парламента в постигането на баланс и взаимен контрол на властите.

В случай че парламентарната квота се запази, предложението е изборът да се провежда с **квалифицирано мнозинство**.

Б.1.3. Антикорупционни мерки за утвърждаване на статута на магистратите

Статутът на магистратите обуславя до голяма степен поведението им в процеса на противодействие на корупцията – както в ролята им на представители на органите на съдебната власт, разследващи и наказващи корупционната престъпност, така и като възможни участници в корупционни актове. Досегашните мерки за утвърждаване статута на магистратите не държат сметка за различните функции и правомощия на съдиите, прокурорите и следователите. Липсва дори дебат за диференцирани законодателни решения, каквито ще са особено необходими,

ТАБЛИЦА 11 МЕРКИ, КОИТО ТРЯБВА ДА СЕ ПРЕДПРИЕМАТ, ЗА ДА СЕ ОГРАНИЧИ КОРУПЦИЯТА В СИСТЕМАТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ (ОЦЕНКИ НА МАГИСТРАТИТЕ)

	Да (%)
Да се повишат възнагражденията на магистратите/съдебните служители	69.4
Да се въведат по-строги критерии при подбора на магистратите	68.7
Да се направят промени в структурата на съдебната власт и се създадат по-широки възможности за отчетност, осъществяване на контрол и налагане на санкции	35.0
Да се въведе периодична атестация и професионалното развитие на магистратите да се обвърже с резултатите от нея	32.8
Да се въведе ефективна система за повишаване професионалната квалификация на магистратите	33.9
Да се насърчават магистратите да съобщават на обществото открити от тях нередности в работата	25.1
Други	4.4
Не знае/не отговорил	0.7

Източник: СМК на Коалиция 2000

ако следствието и/или прокуратурата преминават в системата на изпълнителната власт.

Въпреки трудностите в установяването на еднакъв статут на съдии, прокурори и следователи в условията на настоящия конституционен модел на съдебната власт голяма част от магистратите споделят необходимостта от **комплексни мерки за утвърждаване статута на магистратите**, които да редуцират възможностите за корупция под каквато и да било форма – практически въвеждане на по-строги критерии за подбор и назначаване на магистрати,

подобряване на механизмите за контрол над дейността им и на процедурите за налагане на дисциплинарни наказания, включително въвеждане на опростени процедури за определени случаи и прецизиране на правомощията на ВСС във връзка с това, прецизиране достъпа до магистратската професия и поставяне на конкурсите за достъп до магистратурата на ясни критерии, изключващи нерегламентирани действия.

Във връзка с горното специално внимание следва да бъде обърнато на:

- *Критериите за назначаване и подбор на магистрати*

Сериозна реформа е необходима по отношение на **кадровата политика в съдебната власт** – както при началното избиране, така и при израстването на място и в йерархичен план, включително за осигуряване на известен баланс в представителството на двата пола в общия дял на магистратите. Съществуващата сега широко разпространена практика да се внася единствено предложение (да се издига само една кандидатура) от председателя на съответния съд или прокуратура нерядко води до субективизъм, прояви на лобизъм и други нерегламентирани действия.

Конкурсният принцип да е единствен при заемането на длъжност в по-висока инстанция или при преместването на друга работа или в друго населено място. Началото беше поставено с проведения в края на 2002 г. централизиран конкурс за назначаване на младши съдии на основата на Временни правила, издадени от ВСС. Приетата от ВСС *Наредба № 1 за условията и реда за провеждане на конкурси за магистрати* (в сила от 23 април 2003, изм. и доп. на 3 декември 2003 г.) предвижда явяването на писмен и устен изпит при кандидатстване за работа като магистрат и следва да бъде последователно и обективно прилагана. Мно-

го важно е ВСС да организира и следи за стриктното и некорупционно прилагане на новите правила по отношение на конкурсите при постъпване в съдебната власт, както и на атестациите на магистратите преди придобиване на статут на несменяемост и при повишаване в длъжност или ранг. В противен случай те биха се обезсмислили и ще служат само за фасада на реформата.

На кандидатите за работа в системата на съдебната власт трябва да се правят сериозни проучвания, включително прегледи за психическа устойчивост и особености на характера с оглед да се предотвратят различни форми на зависимост или прояви на негативни особености на характера (внушаемост, лабилност и др.), както и да се отчита наличието на родствени и други връзки и интереси, когато това би могло да доведе до конфликт на интереси или привилегии.

- *Механизмите за контрол върху дейността на магистратите*

Ефективното правораздаване зависи в най-голяма степен от компетентността и професионализма на магистратите, но това в никакъв случай не изключва контрола над тяхната дейност. Инстанционният контрол над съдебните актове не е достатъчен за постигане на трайно усъвършенстване на правораздавателната система, не неподкупност на магистратите и повишаване на тяхната компетентност и квалификация.

Необходимо е да се разшири уредбата на въведеното с измененията в *Закона за съдебната власт* от 2002 г. и закрепено в новата редакция на чл. 129, ал. 3 от Конституцията **атестиране**, да бъде създаден и да заработи постоянно действащ орган към Висшия съдебен съвет – Комисия по атестирането, която да извършва текуща оценка за работата на магистрата на всеки две години, както и при изтичане на срока за несменяемост и при номиниране за повишение в ранг, заплата и длъжност. Съставът на Комисията (брой на членовете, от кои професионални среди да бъдат подбрани) както и механизмът за нейното конституиране, който да гарантира независимостта ѝ, се нуждаят от стабилна правна регламентация.

Всички решения по професионалната кариера на магистратите, включително атестирането им, следва да се вземат въз основа на обективни критерии, закрепени в ЗСВ. В този смисъл е и *Препоръка № R/94/12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа до страните членки относно независимостта, пълноценната изява и ролята на съдиите* – от 13 октомври 1994 г. Необходимо е в ЗСВ като **критерии при оценката и атестацията** на магистратите да се включат следните **показатели**:

- компетентност, изразяваща се в качество на работата, брой на приключени дела, експедитивност;
- почтеност, високи морални качества и интегритет;
- опит, основаващ се на стажа и квалификацията;
- стремеж към професионално усъвършенстване чрез допълнителни специализации.

Необходимо е по-тясно обвързване на **правилата за професионална етика**, които вече са приети от професионалните съсловни организации (на съдиите, прокурорите и следователите) и утвърдени от ВСС, с изискванията за професионализъм, с дефинирането на нарушенията и съответните законодателно установени механизми за контрол и дисциплинарни процедури. Това е необходима предпоставка и за прилагането на новата разпоредба на ЗСВ (чл. 168, ал. 1, т. 3), предвиждаща нарушаването на моралните норми, приети в етичните кодекси, да стане основание за налагане на дисциплинарно наказание на магистратите. Данните от цитираното изследване сред магистратите сочат, че според 46.7 % от тях приемането и спазването на етични кодекси би довело до намаляване на корупцията в съдебната власт⁶.

- *Образованието и обучението на магистратите*

Липсата на сериозна реформа в юридическото образование и недостатъчните мерки за повишаване професионалната подготовка на съдиите, прокурорите и следователите са сред основните причини за недостатъчния капацитет на съдебната власт при изпълнение на нейните основни функции – в частност за противодействие на корупцията. От качеството на образованието зависи до голяма степен дали младите хора, които сега постъпват и предстои да постъпят на работа в органите на съдебната власт, ще могат да проведат успешно предстоящите съдебни реформи и да поставят противодействието на корупцията на висока професионална и морално-етична основа. Ролята на обучението на действащите магистрати нараства и във връзка с необходимостта от специална подготовка за бъдещото прилагане на правото на Европейския съюз. Това налага както съществено подобряване на **висшето образование**, така и на **първоначалното обучение, включително практическо**, преди встъпването им в длъжност, провеждането на **текущо обучение** през целия период на дейността им.

На първо място, по отношение на **висшето образование** е необходимо: да се развие връзката между теорията и практиката в процеса на преподаване, като се привличат изтъкнати специалисти от магистратурата; провежданите семинари да се ориентират повече към преподаване на практически знания и умения, като включат разиграване на процеси, изготвяне на постановления, обвинителни актове, присъди, решения, определения и други; да се повиши ефективността на стажовете по време на учебния курс и се усъвършенства връзката между юридическите факултети и приемащите стажантите органи.

На второ място, по отношение на **практическата подготовка на стажант-юристи** едва ли е сполучливо решение само промяната във времетраенето на стажа⁷. За решаването на този проблем е необходимо практическият стаж да се постави на съвършено нова основа чрез изменения в нормативната уредба за реда и условията за придобиване

⁶ СМК на Коалиция 2000

⁷ След измененията в ЗСВ от 2002 г., впоследствие доразвити с измененията от юли 2003, продължителността на стажа беше съкратена на три месеца, но това едва ли ще окаже някакво положително въздействие върху качеството на подготовката на бъдещите магистрати.

на правоспособност на бъдещите магистрати, които да се съчетаят с въвеждането на **допълнително практически насочено обучение** за съдии, прокурори, следователи, адвокати, нотариуси, съдия-изпълнители, съдии по вписванията и други професии.

На трето място, по отношение на потребността от **повишаване на професионалната квалификация** на работещите съдии, прокурори и следователи следва да се държи сметка за преобладаващото ниско равнище на професионални знания и практически умения, свръхнатовареността на магистратите, ограничаваща възможностите им за самообразование, както и за постоянно променящото се законодателство, което създава много проблеми в процеса на правоприлагане и често води до противоречива практика. Наред с останалите негативни въздействия тази ситуация създава благоприятна среда за корупционни действия. Важна роля за преодоляване на това състояние следва да играе новосъздаденият към ВСС Национален институт на правосъдието (НИП), който се изгражда на основата на неправителствената организация Център за обучение на магистрати, при използването на неговите постижения, учебни програми и материали, преподавателски състав, служители и имущество.

На 1 октомври 2003 г. ВСС прие правилник, уреждащ дейността и организацията на работа на НИП. Избран е и управителен съвет на института. В НИП ще се обучават задължително:

- всички младши съдии и прокурори, непосредствено след постъпването им на работа в системата на съдебната власт (шестмесечно начално обучение) ;
- съдиите, прокурорите и следователите при първоначално постъпване в органите на съдебната власт (начална квалификация с обща продължителност най-малко десет дена) ;
- съдии, прокурори, следователи, съдия-изпълнители, съдии по вписванията, съдебни служители, инспектори и други служители на Министерството на правосъдието – текущо (текуща квалификация).

Предвижда се резултатите от обучението в НИП да се вземат предвид при атестацията на магистратите, а за съдебните служители – при повишаването в ранг.

Квалификационната програма за начално обучение на съдии е приета и утвърдена от ВСС.

В бъдещите програми и курсове на НИП би следвало да се включи и **задължително обучение за прилагане на антикорупционното законодателство, за усвояване и спазване на етичните норми и правила, включително за избягване на конфликти на интереси и антикорупционно поведение**. В по-общ план обучението трябва да допринесе за висок професионализъм и утвърждаване в поведението на магистратите на

ценности и принципи като безпристрастност, независимост, недопустимост на корупция и нетърпимост към нейните прояви в съдебната власт.

Б.1.4. Възможни варианти за структурни промени в съдебната власт

Въпросите за структурата на съдебната власт предизвикват противоположни мнения и оценки – от обосноваване на необходимостта от запазване на статуквото на всяка цена до аргументиране на различни варианти на реструктуриране, някои от които изискват сериозни конституционни промени, при това от Велико народно събрание съгласно Решение № 3 на Конституционния съд от 10 април 2003 г. по конституционно дело № 22 от 2002 г. При евентуална промяна в позицията на Конституционния съд и наличие на политическа воля някои от предлаганите структурни промени биха могли да се извършат и от Обикновено народно събрание.

Независимо от разбирането, че структурните промени сами по себе си не могат да решат всички проблеми, стоящи пред съдебната власт, а още по-малко проблема с корупцията, от тяхното извършване или неизвършване зависи до голяма степен съдържанието на решенията, които следва да бъдат приети по отношение на управлението, функциите и организационните принципи на съдебната власт.

Наред с предложените мерки за противодействие на корупцията в съдебната власт при запазване на настоящата ѝ структура с определени корективи, се предлагат за дискусия и **два алтернативни варианта** за съществени структурни промени. При евентуалното приемане на единия от тях или на определени техни елементи основните организационни принципи на съдебната власт следва да се запазят напълно по отношение на звената, оставащи в нея, и да се модифицират, доколкото това е необходимо, по отношение на звената, преминаващи в системата на изпълнителната власт. При извършването на структурни промени трябва да бъдат напълно обособени функциите по управлението и администрирането ѝ.

- **Първият вариант** предлага в конституционния модел на съдебната власт да се включат само органите, осъществяващи правораздавателни функции (съдилищата), и прокурорските органи. В този случай, макар да се запазва мястото на прокуратурата в съдебната власт, е наложително да се прилага **принципът на периодична отчетност, както и по конкретен повод, на главния прокурор пред ВСС**. Наред с това в контекста на формулираните предложения за децентрализация на прокуратурата и за въвеждане на фигурата на длъжностни лица, упълномощени от закона да изпълняват прокурорски функции извън системата на ВКП, ВАП, апелативните, окръжните и районните прокуратури, би могло да се обсъди възможността прокурори от системата на прокуратурата да работят в структурата на специализираните органи, извършващи разследване в системата на Министерството на вътрешните работи и извън нея (например НСБОП, БФР, митниците и т.н.). По-детайлно този въпрос би следвало да се регулира от съответното законодателство.

- **Вторият вариант** предлага конституционен модел на съдебната власт, който да включи само органите, осъществяващи правораздавателни функции, т.е. съдилищата, а по отношение на **прокурорските органи** след съответната конституционна промяна да се предприемат по законодателен път следните организационни и институционални промени:
 - Да се създаде служба **Национална прокуратура (НП)** в системата на Министерството на правосъдието⁸. Ръководният ѝ орган (Съвет за ръководство и управление или Висш прокурорски съвет) да бъде изграден като своеобразен аналог на ВСС и да включва главния прокурор като ръководител на НП, трима прокурори, избирани от прокурорската общност с мандат, равен на мандата на главния прокурор, и министъра на правосъдието по право. За да се избегне опасността от подчиняване на НП и ръководният ѝ орган от изпълнителната власт, главният прокурор следва да се номинира от министъра на правосъдието, но да се избира за определен мандат от Народното събрание (по-дълъг от четири години), което да има право при строго определени в Конституцията условия да го освобождава от длъжност.
 - Главният прокурор следва да се отчита периодично (ежегодно), както и по конкретен повод, пред Народното събрание. Очакванията са тази конструкция по отношение на мястото на прокуратурата като отделна институция към изпълнителната власт, но обвързана с избор и отчетност на главния прокурор пред законодателната власт, да доведе до по-добър баланс на властите и възможности за взаимен контрол и възпиране.
 - Новата служба да обхване съществуващите досега структури на прокуратурата и прокурорите, работещи в специализираните органи, извършващи разследване в системата на Министерството на вътрешните работи и извън нея (например НСБОП, БФР, митниците и т.н.), ако последното предложение бъде прието и осъществено.
 - Националната прокуратура чрез ръководния си орган да осъществява кадрово и методическо ръководство спрямо прокурорските структури и прокурорите, работещи извън нея. По отношение на своите основни функции прокурорите трябва да са автономни, да разполагат с функционален имунитет и да се подчиняват само на закона. Това е необходимо, за да се елиминира възможна намеса от страна на Министерството на правосъдието и структурите, в които работят прокурорите, във връзка с осъществяването на тези функции.

По отношение на **следствието** и двата варианта предлагат запазване на Националната следствена служба (НСЛС), но като специализирана служба в системата на Министерството на вътрешните работи, при което:

⁸ Прокуратурата по един или друг начин е свързана с изпълнителната власт не само в утвърдени демокрации като **Австрия, Белгия, Дания и Испания**, но и в редица нововъзникнали демокрации като **Полша, Чехия** и др.

- Ръководителят ѝ да се назначава от министъра на вътрешните работи с определен мандат, по-дълъг от този на правителството.
- Ръководството на НСлС да се осъществява от колективен орган за ръководство и управление, който да включва ръководителя на НСлС, заместник-министър на вътрешните работи и трима следователи, избрани от следователската общност, като всички следователи да са на негово пряко подчинение.
- Следователите да осъществяват своите функции в структурата на НСлС пряко или към съответните окръжни структури на Министерството на вътрешните работи и специализираните структури, извършващи разследвания извън неговата система (например НСБОП, БФР, митниците и т.н.), по ред, определен от ръководството на НСлС.
- По отношение на следователите, при осъществяване на разследващите им функции да се гарантира тяхната автономност от структурите на Министерството на вътрешните работи и органите, в които е определено да работят, и същевременно – водещата им роля в процеса на разследване, осъществяван от тези структури.

Целта на предлаганата промяна по отношение на следствието е да се осигури необходимата непосредствена връзка между разкриващите престъпните деяния полицейски структури и разследващите органи, каквато не съществува в сегашния модел на съдебната власт. Организационното обвързване на полицейските и следствените органи в институционален механизъм ще позволи формирането на общи екипи и взаимодействие до приключване на разследването. Така разследващите престъпленията органи ще са обвързани с крайния резултат (успешно приключване на разследването), а следствените органи като основно звено на Министерството на вътрешните работи ще могат да участват още по-активно в противодействието и превенцията на престъпността, да помагат непосредствено на дознателите със своите знания и опит. Още повече, че сред най-важните промени, които трябва да бъдат предприети след като бе затворена преговорна глава 24 “Правосъдие и вътрешни работи”, са реформа в следствието (до 2005 г.) и изграждане на силен **дознателски апарат**, към който постепенно да премине компетентността по разследване на наказателни дела и стесняване на правомощията на следствието. Ключов момент в съдебната реформа във връзка с бъдещото членство на България в Европейския съюз е **да се постигнат ефективност и прозрачност на досъдебното производство, да се избегне препокриването на функциите на дознателите и следователите, дублирането в разследванията на определени престъпления, недостатъчната подготовка на по-голямата част от дознателите**⁹.

⁹ Министерството на вътрешните работи от началото на 2003 г. предприема мерки в тази насока – въведени са например конкурс за назначаване, задължително юридическо образование и изпит.

В перспектива биха могли да се обмислят и идеите за премахване на следствието, като оперативната дейност се поеме изцяло от полицията, чиито определени категории служители да могат да извършват неотложни следствени действия с процесуална стойност.

Същевременно всяка промяна в дейността по разследването и нейното структуриране следва да се извършва в контекста на добре обмислена реформа в наказателния процес, като се държи сметка за необходимостта от стриктно разграничаване и регламентиране на правата, задълженията и отговорностите на органите, участващи в него, от поставяне на взаимоотношенията между тях на ясна законова основа. Трябва да се има предвид и съпротивата, която всяка идея за структурни промени в следствието среща сред големи групи магистрати.

Б.1.5. Вътрешни контролни механизми срещу корупцията в органите на съдебната власт

Безспорна е ролята на вътрешните контролни механизми за превенция и разкриване на корупционни действия в съдебната власт. Това важи и за институциите, чиято дейност е свързана с работата на съда, следствието и прокуратурата – Министерство на вътрешните работи, адвокатура, тъй като корупционните практики в тях могат да “внесят” корупция в съдебната власт или да създават трудно разкриваема “верижна” корупция.

Внимание заслужава фактът, че магистратите поставят “липсата на ефективен механизъм за вътрешен контрол и санкции” на четвърто място сред факторите, които влияят за разпространение на корупцията в съдебната власт.

ТАБЛИЦА 12 ФАКТОРИ, КОИТО ВЛИЯТ ВЪРХУ РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ (%)

Ниски възнаграждения на магистратите/съдебните служители	55.3
Морална криза в периода на преход	43.2
Несъвършено законодателство	36.1
Липса на ефективен механизъм за вътрешен контрол и санкции	35.7
Преплитане на служебните задължения на магистратите с личните им интереси	31.1
Стремеж към бързо забогатяване	25.1
Политическа обвързаност на магистратите/съдебните служители	16.1
Чувство на недосегаемост/имунитет	15.0
Други	2.6
Не знае/не отговорил	4.2

Източник: СМК на Коалиция 2000

В по-голямата си част магистратите смятат, че създаването на **специализирани звена** в структурата на ВКП, съда, следствието и Министерството на вътрешните работи за разследване на сигнали за вътрешна корупция и тяхното утвърждаване ще доведе до намаляване на корупцията в съдебната власт.

По данни на ВКП в сектор “Жалби” се приемат сигнали, съдържащи твърдения за евентуални корупционни прояви на магистрати и ръководни длъжностни лица.

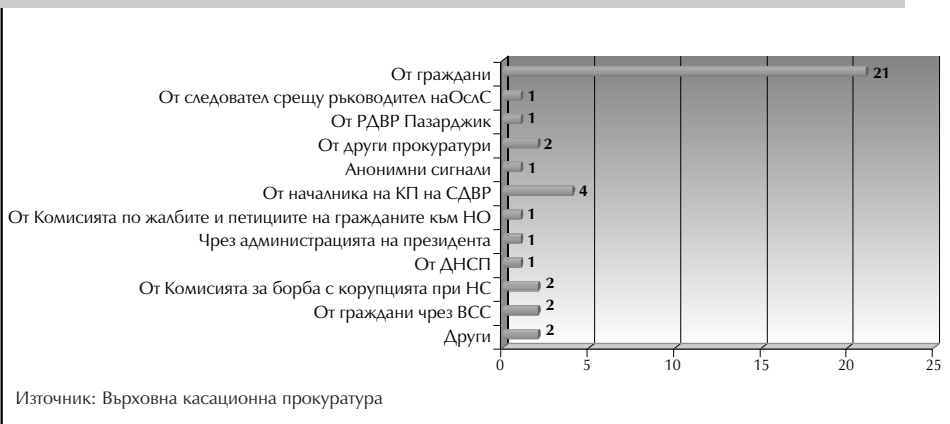
По-голямата част от тридесет и деветте сигнала

ТАБЛИЦА 13 Влияние на следните мерки върху намаляването на корупцията в съдебната власт (%)

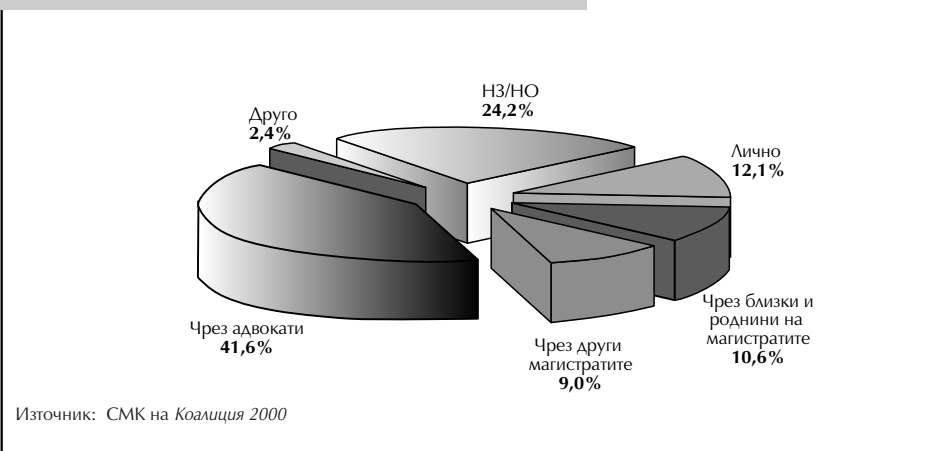
	Да	Не	Не знае/ не отговорил
Създаване на специализирано звено в структурата на Върховната касационна прокуратура за разследване на сигнали за корупция	49.6	39.6	10.8
Създаване на подобни звена за разследване на сигнали за корупция в съда	48.7	41.0	10.4
Създаване на подобни звена за разследване на сигнали за корупция в следствието	46.0	42.7	11.2
Създаване на подобни звена за разследване на сигнали за корупция в органите на Министерството на вътрешните работи	48.0	40.5	11.5

Източник: СМК на Коалиция 2000

ГРАФИКА 16 СИГНАЛИ, СЪДЪРЖАЩИ ТЪВЪРДЕНИЯ ЗА ЕВЕНТУАЛНИ КОРУПЦИОННИ ПРОЯВИ НА МАГИСТРАТИ, ПОДАДЕНИ ДО ВЪРХОВНАТА КАСАЦИОННА ПРОКУРАТУРА ЗА ПЕРИОДА ОТ ЯНУАРИ ДО СЕПТЕМВРИ 2003 Г.



ГРАФИКА 17 Начини за упражняване на корупционни практики от заинтересуваните лица



ла, получени до септември 2003 г., се проверяват от сектор "Инспекторат" в отдел "Административен", като два от тях са възложени на отдел "Следствен".

С цел противодействие на **вътрешната корупция** в края на ноември 2003 г. към ВСС е създадена постоянна действаща тричленна комисия за превенция и противодействие на корупционни прояви на съдии, прокурори, следователи и служители от органите на съдебната власт. Основните ѝ задачи са да получава, проверява и анализира сигнали за корупция сред магистрати и съдебни служители, да осъществява взаимодействие с другите държавни и обществени формирания за противодействие на корупцията. Същевременно приетите временни правила за дейността, структурата и организацията на работата ѝ пораждат противоречиви оценки за липсата на определен мандат и формирането на състава ѝ от действащи магистрати, които не са членове на ВСС, липсата на конкретни правомощия при констатиране на корупционни прояви, на конкретни механизми на взаимоотношенията ѝ с другите антикорупционни звена в органите на съдебната власт и т.н.

За ограничаване на вътрешната корупция в съдебната власт, както и за превенция и противодействие на различните форми на "верижна" корупция е препоръчително:

- По-нататъшно утвърждаване на съществуващите и създаване на нови **специализирани звена** към основните структури в системата на съдебната власт.

Тези звена трябва да работят в тясно взаимодействие не само помежду си, но и с други органи, които имат отношение към проблема – съответните служби от системата на Министерството на вътрешните работи (НСБОП, ДНСП, ДОТИ, ДООИ, ДНСС), Комисията за координация на работата по борбата с корупцията при Министерския съвет, Комисията за борба с корупцията при Народното събрание, ВСС, Сметната палата, Агенция “Митници”, Главна данъчна дирекция, Агенция за финансово разузнаване, Агенция за приватизация и Агенция за следприватизационен контрол, АДФК и др.

- **Подобряване на отчетността** в работата на съдебната власт за предотвратяване, разкриване и наказване на корупционни престъпления, извършени от магистрати.
- Задължително водене на **статистика за извършените корупционни престъпления от магистрати**.

В дебата за антикорупционните измерения на съдебната реформа все повече се налага възгледът, че има **адвокати**, които в редица случаи способстват за разпространението на корупционни практики в съдебната власт и администрация, като осъществяват **посредническа функция** или самите те се облагодетелстват неправомерно под претекст за мнимо корупционно посредничество.

Сериозността на проблема в случая се измерва не само с противоправното и осъдително от морална гледна точка поведение на някои адвокати, но и с последиците от него, влияещи върху нарастването на реалния ръст на корупцията сред магистратите и държавните служители – основни символи на държавността, както и на общественото мнение за него. За да се пресекат тези неблагоприятни явления, наред с осъществяването на решителни законодателни промени (въвеждане на строги критерии за достъп до адвокатската професия, разширяване обхвата на законовите задължения на адвоката, който следва да спазва редица **етични правила и норми на поведение** с оглед на поддържане на необходимите за професията доверие и уважение, доразвиване на **дисциплинарни процедури** за неспазване на законовите задължения и етичния кодекс) са необходими и конкретни гаранции за спазване на професионалната етика и дисциплина от страна на адвокатите, **включително закрепването на това тяхно задължение в Конституцията**. Нужен е по-силен контрол от страна на органите на адвокатурата, въвеждане на отговорност, включително чрез отнемане на адвокатски права, за извършване на очевидно необосновани процесуални действия и злоупотреба с предвидените в процесуалния закон права (включително за протакане на дела на основание заболяване, срещу което може да се въведе констатиране на заболяване на страни по делата и адвокати само от “доверени лекари” към съответните съдилища).

Б.1.6. Отваряне на съдебната власт към обществото

ТАБЛИЦА 14 ПОВЕДЕНИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ, С КОИТО КОНТАКТУВАТ МАГИСТРАТИТЕ, КОГАТО ИЗПЪЛНЯВАТ ПРОФЕСИОНАЛНИТЕ СИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ (%)

	Обикновено	Понякога	Рядко	Никога	Не знае/не отговорил
Имат прекомерни очаквания към магистратите и тяхната работа	56.2	28.0	8.1	2.6	5.1
Не знаят своите права	52.4	31.5	11.9	2.0	2.2
Недоволни са от работата на магистратите	34.6	47.1	14.1	2.0	2.2
Предпочитат да участват в корупционни действия вместо да се борят за правата си със законни средства	15.4	34.6	26.9	8.8	14.3
Мислят, че могат да постигнат каквото искат, като предлагат пари или подаръци	12.6	30.4	32.2	15.2	9.7
Отнасят се грубо или невъзпитано със съдебните служители и магистратите	9.5	37.4	42.7	6.8	3.5

Източник: СМК на Коалиция 2000

Сред обществото продължават да преобладават представите за мудност, неефективност и пристрастност, за широко разпространение на корупционните практики в различните части на системата на съдебната власт. От своя страна магистратите в преобладаващото си мнозинство смятат, че гражданите обикновено имат прекомерни очаквания към работата на представителите на съдебната власт, че голяма част от тях не познават правата си и са склонни да решават спорните въпроси “неофициално”, чрез различни корупционни практики.

Разминаването в оценките на обществото и магистратите за наличието, причините и размера на корупцията в съдебната власт потвърждава съществуването на **сериозен комуникационен проблем в общуването** съдебна власт – гражданско общество.

Това се потвърждава от неспособността на магистратите и отделните звена на съдебната власт **да реагират адекватно на критичните оценки за своята работа**. Според резултатите от проведеното проучване на “Витоша Рисърч” много малка част – 25.1 %, смятат, че трябва да съобщават на обществото за открити от тях нередности в работата. Нещо повече – под въздействието на засилващия се обществен натиск отделни нейни звена възприемат като проява на враждебност дори добронамерените мнения и препоръки, формулирани от гражданското общество, чуждестранни правителства и международни организации. На свой ред подобна реакция подсилва обществените подозрения, че съдебната власт е безконтролна и недосегаема.

Наложителността от промяна на стила на общуването на съдебната власт с обществото се осъзнава от все повече магистрати и експерти. Вече се правят и първите стъпки към отварянето на отделни звена на съдебната власт към проблемите, въпросите и критиките, които визират нейната дейност. Става дума за нови практики, които на първо време демонстрират стремежа на съдебната власт към установяване на медийно отваряне към обществото и обществен диалог по проблемите на правосъдието в условията на прехода.

- *Пресслужби в органите на съдебната власт*

Пресслужбите, създадени към някои от съдилищата¹⁰, информират обществеността за хода на делата (насрочване, движение, основни моменти, присъди, решения), представляващи публичен интерес.

В приетата на 25 юни 2003 г. от ВСС "Единна медийна стратегия на съдебната власт" детайлно са описани правата и задълженията на новата фигура към ВСС – **специалист по връзки с обществеността**, както и на пресаташетата (специалисти по връзки с обществеността), назначавани към върховните, апелативните, окръжните съдилища и прокуратури, към националната и окръжните следствени служби, а по възможност поради големия обем работа – и към СГС и някои по-големи районни съдилища. В стратегията са предвидени правилата на общуване с медиите и връзките с други институции и осъществяването на нейните цели би имало положителен ефект за отварянето на съдебната власт към обществото и в крайна сметка – за подобряване на нейната работа и оценката на обществото за нея.

- *Достъп до информация за работата на съдебната власт*

Отварянето на съдебната власт към обществото задължително включва осигуряването на достъп до информация за работата на органите на съдебната власт. В този смисъл е и *Препоръка № R (81) 7 на Комитета на министрите на Съвета на Европа "Относно мерките, улесняващи достъпа до правосъдие"*, в която един от основните принципи е "държавите членки да предприемат всички необходими стъпки да информират обществеността за средствата, с които всеки човек разполага, за да предяви правата си в съда... лесно, бързо и евтино".

Стъпки в тази посока представляват Интернет страниците на отделни съдилища и на ВСС и други инициативи за повишаване прозрачността на правораздаването – например проектът, осъществяван във Варненския окръжен съд за пряко излъчване на съдебни процеси от обществен интерес в Интернет и т.н.

Във връзка с това и за **подобряване на общуването между основните звена на съдебната власт и обществото** са необходими по-нататъшни мерки, като особена роля се отреди на използването и въвеждането на **съвременни технологии**:

- инициране на проекти за улесняване на изготвянето на справки по Интернет за делата и тяхното движение, както и друга информация, съдържаща се в тях, като се използват положителните практики и натрупаният вече опит¹¹;

¹⁰ Пресслужби са създадени и действат във Върховния административен съд, Бургаския апелативен, окръжен и районен съд, Варненския апелативен, окръжен и районен съд, Великотърновския апелативен, окръжен и районен съд, Пловдивския апелативен, окръжен и районен съд, Софийския апелативен, окръжен, градски и районен съд.

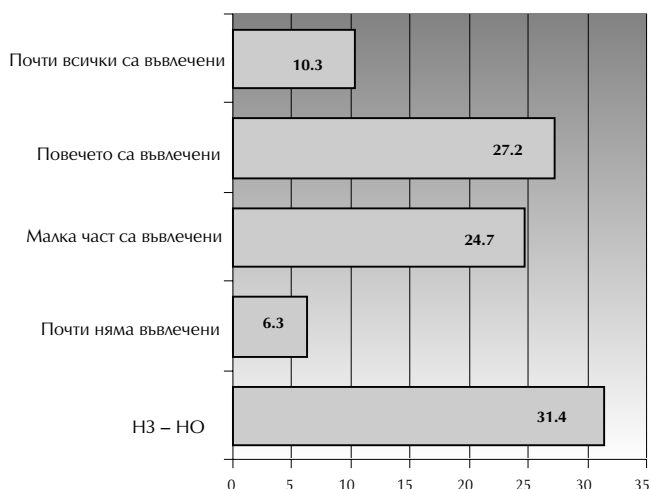
¹¹ Интернет-страниците на Върховния административен съд и Варненския окръжен съд, осигурените възможности за бърз електронен достъп до информацията по движението на делата в Благоевградския окръжен и Благоевградския районен съд и други.

- законодателно регулиране на приложението на електронния документ и електронния подпис в системата на съдебната власт с цел повишаване на ефективността, бързината, сигурността и прозрачността;
- въвеждане на практиката периодично съдии и прокурори да отговарят на въпроси, зададени им чрез Интернет;
- развиване и използване на системи за електронно информиране от Върховния касационен съд и Софийския градски съд, както и от възможно по-голям брой съдилища от страната.

Б.2. Администрация на органите на съдебната власт

Организацията и работата на администрацията на органите на съдебната власт (администрацията на Висшия съдебен съвет, на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд, на главния прокурор, на Върховната касационна прокуратура, на Върховната административна прокуратура, на Националната следствена служба, на съдилищата, на прокуратурите и на следствените служби), наричана за краткост **съдебна администрация**, е свързана с управлението на съдебната власт и механизмите за гарантиране на независимостта и самоуправлението ѝ. От една страна, нерешените проблеми в управлението на съдебната власт и корупцията в нейните звена предопределят до голяма степен недостатъците в работата на съдебната администрация. От друга страна, недоброто функциониране на съдебната администрация и корупционните практики, в които са въввлечени съдебните служители рефлектират пряко върху качеството на работата на органите на съдебната власт, влияят негативно върху представите на обществото за съдебната власт. Прави впечатление огромното разминаване в оценките на населението и на магистратите за разпространението на корупцията сред служителите в администрацията на органите на съдебната власт, наричани съгласно закона съдебни служители.

ГРАФИКА 18 ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА СРЕД СЪДЕБНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ, МАЙ 2003 Г. (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000

ТАБЛИЦА 15 ОЦЕНКИ ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА СРЕД СЪДЕБНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В ЗВЕНОТО, В КОЕТО РАБОТЯТ ИНТЕРВЮИРАНИТЕ МАГИСТРАТИ (%)

Почти всички съдебни служители са въввлечени	0.2
Повечето съдебни служители са въввлечени	2.2
Малка част от съдебните служители са въввлечени	18.7
Почти няма въввлечени съдебни служители	32.4
Изобщо няма въввлечени съдебни служители	30.0
Не знае/не отговорил	16.5

Източник: СМК на Коалиция 2000

Б.2.1. Състояние на организацията и работата на съдебната администрация

ТАБЛИЦА 16 ЦЕЛИ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ (ПРЕДАГАНЕ НА ПОДКУП, ТЪРГОВИЯ С ВЛИЯНИЕ И ДР.) СПРЯМО СЪДЕБНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

	Да (%)
За да извършат/да не извършат определени действия във връзка с обработката на съдебни книжа и документи	55.9
За да допуснат нарушения във връзка с връчването на призовки и други съдебни книжа	53.7
Други	3.1
Не се извършват корупционни действия	7.7
Не знае/не отговорил	16.5

Източник: СМК на Коалиция 2000

Въпреки че в последните няколко години се обръща все по-голямо внимание на необходимостта от реформа в съдебната администрация, усилията все още са главно в сферата на стратегически и програмни документи. На практика съдебната администрация продължава да се гради върху остарели организационни принципи, да работи в неподходящи, често примитивни условия на труд, при липса на унифицирани стандарти и практика, твърде далеч

от модерните управленски технологии. Липсва и единна, детайлна подзаконова уредба за работата на администрациите на съда, прокуратурата и следствието. Всички тези фактори създават благоприятна среда за корупционни действия, които от своя страна могат да доведат до забавяне или възпрепятстване на разследването и съдебното производство, включително разследването и наказването на корупционни престъпления.

Сред най-важните проблеми във връзка с организацията и работата на съдебната администрация се открояват:

- *Администрирането на документите в звената на съдебната власт*

Процедурите във връзка с администрирането на делата (най-общо свързани с подаване и получаване на книжа във и от съда и прокурату-

рата, достъп до информация, сигурност на документооборота, движение на съдебни досиета) се характеризират с **непрозрачност, тромавост и субективизъм**. В тези условия се създават множество непредсказуеми локални административни практики, които допълнително затрудняват ефективността на правораздаването и пораждаат недоверие към работата на съдебната власт. Те ангажират голяма част от времето и усилията както на съдиите, така и на недостатъчния брой съдебни служители, които в по-голямата си част са недобре обучени и немотивирани.

Липсват ясни правила за достъпа до документите и архивите в съда, следствието и прокуратурата, за издаването на документи и предоставянето на преписи от съда, за ползването на преписките по делата, както кой носи отговорност за изчезването или унищожаването на документи или части от преписка по дело.

Компютризирана система за управление на съдебните дела

Модерна деловодна система, която отразява развитието на съдебния процес и дава много възможности за справки, за препращане на делото на по-горна инстанция по електронен път, е предоставена от Американската агенция за международно развитие (ААМР) безплатно на ВСС, който е взел решение да я внедри във всички съдилища. Тази система вече работи успешно в окръжния и районния съд в Благоевград, както и в районния съд в Смолян. На подобен принцип е изградена и деловодната система на ВАС и Варненския окръжен съд. Електронната деловодна система обхваща и работата по изпълнителните дела. Тя ще е достъпна през Интернет и гражданите и адвокатите ще могат да намират по всяко време информация за делата, включително за насрочването им, както и необходимите бланки, формуляри и т.н.

- *Механизмите за връчване на призовките*

Основен фактор за протакане на делата и манипулиране развитието на процеса може да стане неправилното, неточното и ненавременното връчване на призовките или оформянето им и липсата на защитен механизъм срещу неточно връчване.

- *Разпределянето на делата между отделните съдии и съдебни състави*

Разпределянето на делата между отделните съдии и съдебни състави невинаги е обосновано, адекватно и обективно, което създава възможност за корупционни практики и оказва влияние и върху работата на съдебните служители. Не само сред гражданите, но и сред магистратските среди и съдебните служители се шири убеждение, че дела, по които се търси да се постигне точно определен изход на процеса, се възлагат на определени състави и докладчици.

Система за безпристрастно разпределяне на делата по електронен път

От 6 октомври 2003 г. в Трето отделение на ВАС започна експериментално прилагане на нов ред за възлагане на делата по докладчици и състави. При образуването на административно дело съдията-докладчик, съответно съдебният състав, се определя автоматизирано от компютърна програма, която е част от деловодната система на съда. След анализиране на резултатите от този експеримент ще се прецени прилагането му и в другите отделения на съда. Подобни мерки са необходими и с оглед на изискването на Европейския съюз до 2007 г. да се въведе система за безпристрастно разпределяне на делата по електронен път.

- *Несъвършеният механизъм за подбор, професионално развитие и дисциплинарна отговорност на съдебните служители*

Наред с липсата на обективни критерии и адекватни процедури за подбор и професионално развитие на съдебните служители на практика не съществува ефективен механизъм за реализиране на дисциплинарната им отговорност, включително и за корупционно поведение и нарушаване на моралните норми, приети в Етичния кодекс на съдебните служители.

Б.2.2. Необходимост от изграждане на съвременна структура и организация на съдебната администрация

С оглед на резултатното модернизиране на дейността на съдебната администрация и поставянето ѝ на антикорупционна основа е необходим комплекс от нормативни и организационни промени.

- *Усъвършенстване на нормативната основа*
 - Да се прецизират **основните общи принципи и начала** на дейността на съдебната администрация, както и **статутът на съдебните служители** чрез усъвършенстване и доразвиване на текстовете на глава петнадесета от ЗСВ.
 - Да се изготвят всички предвидени в чл. 188 от ЗСВ **нормативни актове и вътрешни правила за работата на съдебната администрация**, които да уреждат подробно и прецизно структурата и организацията ѝ, изискванията, подбора, конкретните права и задължения на съдебните служители, както и въпросите за текущото обучение и повишаване на квалификацията им.
 - Да се въведат изисквания **за видове и брой съдебни служители** във всички видове органи на съдебната власт и да им се изготвят подробни **длъжностни характеристики**.

- Да се засили ролята на **морално-етичните правила** и да се обвърже спазването им със съответен контрол и санкции при нарушаването им.
- Да се уреди цялостно **достъпът до информацията**, с която оперират съдебните служители (субекти, параметри на служебната тайна, механизми).
- *Финансово, материално и кадрово осигуряване на съдебно-административната дейност*
 - Да се гарантира достатъчно **финансовото и материалното осигуряване** на съдебната администрация във връзка с финансирането на съдебната власт, като се преодолеят съществуващите диспропорции в тази насока между съдебната и останалите власти и между отделните звена и структури на самата съдебна власт, като се осигури справедливо разпределяне на средствата между нейните звена, включително между страната и София.
 - Да се **увеличи частта от бюджета на съдебната власт**, отнасяща се до нейната работа и в частност до администрирането на делата.
 - Да се **подобрят условията на труд**, като чрез оптимално използване и управление на фонд “Съдебни сгради” се разшири и подобри наличният сграден фонд и оборудването на работните места на съдебните служители.
 - Да се утвърждава практиката на **конкурсното начало** при назначаване на съдебни служители, както е предвидено в чл. 188а, ал. 1от ЗСВ и в *Правилника за организацията на съдебната администрация, функциите на службите в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища и статута на съдебните служители*.
 - Да се създаде механизъм за **подбор на нов съдебен персонал**, обучен в специализирани училища, и за перманентно обучение на вече работещия.
 - Да се изградят **нови механизми за управление и контрол** на съдебните служители.
- *Автоматизиране на административната дейност*

За да се повиши ефективността на работата на съдебната администрация и да се намалят до минимум възможностите за корупционни практики в тази област са необходими по-голяма бързина и прозрачност в обработването и предоставянето на информация чрез приемане на мерки за:

- пренасяне на дейността и информацията за съдебните дела от хартиен на електронен носител и съхраняването им на него на основата на изработен **общ за всички съдилища програмен продукт**;

- въвеждане на нов механизъм за извършването на **справки по делата** чрез обособяване на няколко работни места, от които единствено ще се осъществява тази дейност с помощта на информационна програма, която ще даде възможност на останалите деловодители да работят спокойно и пълноценно по делата и да осигуряват тяхната редовност;
- предоставяне **по електронен път на публичната информация** от службите на съда на външни служби и институции, включително на частни лица – нотариуси, адвокатски кантори и др., при съответно заплащане и при строга защита, осигурена от програмния продукт.

- *Промени в структурите и съответните длъжности*

За да се постигнат модернизиране и ефективно функциониране на съдебната администрация, би следвало да се ускори въвеждането и утвърждаването на предвидените в ЗСВ и *Правилника за организация на съдебната администрация, функциите на службите в окръжните, районните, военните и апелативните съдилища и статута на съдебните служители* някои нови фигури (“съдебен администратор”, “административен секретар”, „съдебен статистик”, “съдебна полиция”), както и да се преосмисли работата на някои от съществуващите (“съдебен деловодител”, “съдебен секретар”).

Това би довело до много по-резултатна работа на различните служители и на администрацията на органите на съдебната власт като цяло, както и до премахване на обременяването с много излишни функции на ръководителите на различните звена в съдебната власт. Ясното разграничаване на функциите на служителите би спомогнало за по-бързо, прозрачно и ефективно правораздаване.

- *Образование и обучение на съдебни служители*

Професионалната квалификация и нравствените качества на съдебните служители имат важно значение във връзка с отговорността, която носят за качествената работа на съдебната власт като цяло. Във връзка с това е необходимо в рамките на НИП да продължи и се доразвие започналата в дейността на ЦОМ практика на изготвяне и прилагане на програми за обучение с цел повишаване квалификацията на съдебните служители, включително за обучение по етика и антикорупция. Наред с това на основата на програми, изготвени и координирани на общонационално равнище, следва да се провежда и децентрализирано обучение на съдебните служители по съдебни окръзи и възлагане отговорността за обучението на съдебните служители в рамките на всеки съдебен окръг на съответния ръководител или на определен от него магистрат. Добра основа за това представлява установеното сътрудничество между Националното сдружение на съдебните служители с ААМР за обучение на съдебни служители, включително за обучение на обучители (до края на 2003 г. са обучени над 700 съдебни служители и 40 съдебни служители-обучители). За 2004 г. има утвърдена целогодишна програма за обучение на представители на съдебната администрация, в това число ново-назначени съдебни служители, която ще се осъществява по региони.

В перспектива би могло да се мисли за въвеждане на задължително обучение при първоначално назначаване на длъжност, което постепенно да бъде заменено от **специализирано обучение** като условие за започване на работа в съдебната администрация, наред с утвърждаване на продължаващото обучение за повишаване на квалификацията.

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.¹²

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-**

¹²До 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 облаги, 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 неплатежоспособност, 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.

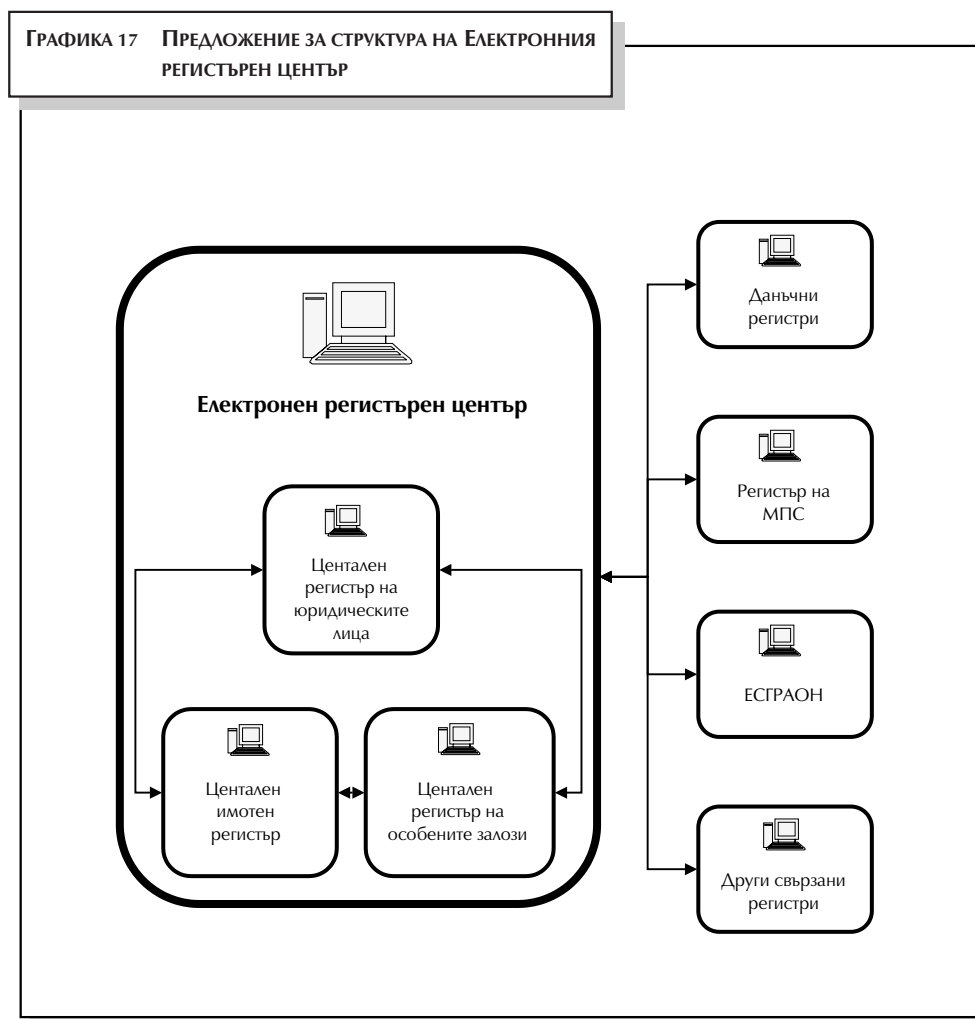
В.2.3. Необходими законодателни промени

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 получи 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 неформане 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, пораждаят 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 дискусиата 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 имущество¹³. 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-

¹³В 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.

Г. МЕЖДУНАРОДНИ АСПЕКТИ НА АНТИКОРУПЦИОННАТА РЕФОРМА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

През последните години се обръща все по-голямо внимание на ролята на съдебната власт за изграждането и ефективното функциониране на националните демократични институции. Както в международен, така и в национален план оценката за състоянието и процесите в сферата на правосъдието се изтъква като решаващ критерий за реформите в страните в преход. В този смисъл засиленият интерес към ставашото в рамките на съдебната власт в България, както и повишените очаквания за преодоляване на съществуващите проблеми в контекста на присъединяването на страната към Европейския съюз са закономерни и оправдани.

Причините за критичните оценки на международни институции, чуждестранни правителства и български неправителствени организации са свързани преди всичко със забавянето на съдебната реформа в страната. Бавното правосъдие и нарушаването на човешките права (санкционирани и от Европейския съд по правата на човека в Страсбург в рамките на десетки съдебни дела срещу България, макар и заведени за нарушения, извършени главно в периода 1993-1998), ниското доверие на обществеността в органите на съдебната власт, разпространението и ненаказаността на корупцията в обществото и в частност в съдебната система са най-често отправните критики. Във връзка с това през последните години всички международни организации и основните чуждестранни партньори поставиха въпроса за ускоряване на реформата в тази сфера като ключ към успеха както на интеграционните усилия, така и на вътрешните реформи. Нов момент е разглеждането на ефективността на правосъдието като същностен компонент на цялостните усилия, насочени към подобряване на общественото управление.

Съществува "общо убеждение, че съдебната система не е постигнала достатъчно в противодействието на престъпността, особено по отношение на организираната престъпност и корупцията, включително корупцията в самата съдебна система".

Заключения на Венецианската комисия за реформата на съдебната система в България, приети на 55-ата пленарна сесия, 13–14 юни 2003 г., с. 4.

„Недостатъците в правораздаването представляват най-сериозния проблем на страната по отношение на демокрацията“.

Стратегия на Американската агенция за международна развитие 2003–2008 г., с. 49.

Тази обвързаност между процесите в сферата на правосъдие и усилията за интегрирането на страната в Европейския съюз се изтъква в приетата през октомври 2001 г. *Стратегия за реформа на българската съдебна система*: "Основна цел на стратегията е да се развият европейски стандарти в правораздаването, като се очертаят политическите и законодателните приоритети на реформата в съдебната система, което ще подпомогне процеса по подготовката на Република България за членство в Европейския съюз. Стратегията е в съответствие с изискванията и ангажиментите, поети от България в Националната програма за възприемане правото на Европейския съюз, и приоритетите, залегнали в програмата „Партньорство за присъединяване“.

Г.1. Политически измерения

Проявяваната от чуждестранните партньори и международните организации загриженост за съдбата на българската реформа – в частност в съдебната власт – безспорно има благоприятно вътрешнополитическо значение и представлява предпоставка за нейния успех. Може да се изкаже хипотезата, че осмислянето на приоритетния характер на съдебната реформа, наложителността от промени в Конституцията и от **предприемане на конкретни антикорупционни мерки в съдебната власт би било затруднено при отсъствие на подобен интерес от чужбина** на този етап (показателно е, че някои наблюдатели нарекоха промените в Конституцията „поправките Ферхойген“, по името на комисаря по разширяването на Европейския съюз). Намирането на подходящ ракурс при формулирането на гореспоменатите критични оценки обуславя дали и доколко сред българската общественост ще се наложи все още рудиментарното разбиране, че интересът на международната общност не е насочен към получаване на определени изгоди (например в рамките на преговорния процес), а има за цел по-дългосрочно изграждане на доверие с чуждестранните ни партньори, без което никакъв интеграционен процес не е възможен.

Добър пример за подобна мотивировка в политиката на страните от Европейския съюз е сътрудничеството между България и Испания. През 2003 г. **испанският модел на преход** от диктатура към демокрация стана предмет на редица форуми за обмяна на опит с България. Чрез работата с Висшия съдебен съвет и чрез посещенията на висши испански магистрати и държавни служители българските институции се запознаха с трите основни елемента на съдебната реформа в Испания, като част от **Държавния пакт за реформа на правосъдието**: изменения в законодателството, организационни промени и реформа в администрацията и инфраструктурата на съдебната власт. В основата на реформата е стояло постигането на политически консенсус, институционализиран в пакта.

Основният положителен резултат от ангажирането на международната общност с реформите на съдебната власт е свързан с **насърчаването на вътрешнополитическите усилия за постигане на съгласие по приоритетите на реформата**. В условията на висока степен на противопоставяне на политическите партии, които въпреки всичко нямат очевидни различия в политиката си в тази област, интеграционните ангажменти на страната улесняват приемането на консенсусни решения.

Същевременно външното влияние върху антикорупционните реформи може да носи и определени **рискове**.

На първо място, въздействието от страна на някои международни организации често е продиктувано от **краткосрочен дневен ред**. Това създава нереалистични очаквания за бързи резултати от промените, което пък може да насърчи повърхностно-формален подход от страна на българските институции или да бъде удобен повод за отказ от понасяне на отговорност, и нерядко води до формални промени “на парче”, сами по себе си необходими, но само в по-широк, системен контекст.

Второ, т.нар. условия (conditionalities), поставяни от международните организации, обвързващи осъществяването на конкретен напредък в интеграцията (Европейския съюз) или получаването на заем (Световната банка) с промени в съдебната система, **ангажират главно изпълнителната власт и нямат преки последици за съдебната власт**. Нещо повече, положителният ефект от тези външни въздействия се ограничава допълнително от противопоставянето между съдебната власт и правителството, от противоречията, съпътстващи дискусиите за структурни промени в съдебната власт и статута на някои нейни звена, за реформиране на администрациите на органите на съдебната власт. Това не допринася за увеличаване отговорността на магистратите пред обществото или повишаването на прозрачността и отчетността на тяхната работа. Въпреки че осъзнаването от страна на магистратите на важността на процеса на интеграция в Европейския съюз се увеличава, то е все още на по-ниско ниво от това в изпълнителната власт, главно поради липсата на конкретни ангажименти, непосредствено произтичащи за тях от преговорните резултати.

На трето място, има опасност от **кампанийност в акцентирането върху една или друга област на реформи**, тъй като политическото внимание – във вътрешнополитически и в международен план – има определен капацитет, който не може да бъде надхвърлен. Например, в съответствие с препоръките на Срещата на високо равнище в Мадрид през 1995 г. първоначалният фокус в процеса на интеграция в Европейския съюз беше върху публичната администрация на страната. От 2002 г. насам с приоритет се ползва реформата в съдебната власт, при все че проблемите в администрацията все още не са решени по задоволителен начин.

Осъзнаването на посочените негативи от страна на международните организации би повишило ефективността на усилията им за подкрепа на реформите. От друга страна, по-тясното ангажиране на самата магистратура в този процес би допринесло за намаляване на опасенията за намеса в работата на независимата съдебна система.

Важно е също **външният ангажимент с реформите да кореспондира с конкретни интеграционни изисквания**, тъй като има тенденция тези въпроси да се разглеждат или твърде общо, или да се следва политическата конюнктура в страната. В средата на 2003 г. например Европейската комисия обвърза пряко напредъка в преговорите с някои промени в съдебната власт, които вече бяха замислени от политическите

партии. Осъществените през септември изменения на Конституцията, засягащи имунитета, мандатността на ръководителите, статута на несменяемост, при все че имат голямо значение за реформата в съдебната власт, едва ли пряко увеличават “способността за възприемане задълженията на членството”. Също така, вероятно поради все по-остро поставящите се нерешени проблеми на престъпността, наказателноправните аспекти на реформата се преекспонират за сметка на способността на съдебната власт да прилага по еднакъв и справедлив начин правилата на единния вътрешен пазар на Съюза.

Важен фактор за оптимизиране на външното влияние върху съдебните реформи е **политическите послания към страната да са съгласувани**. В това отношение добър пример е координацията между Европейския съюз и Световната банка. Тук може да се отбележи, че съдействието, което Световната банка оказва за успеха на реформите, макар че се осъществява във важни за Европейския съюз области, не дублира приоритетите на интеграционния процес. Целевите области и условията на заемите от Банката също са съгласувани с подхода на ЕС, и с Американската агенция за международно развитие (ААМР), като Агенцията цели да отрази условията в Програмния заем за реструктуриране PAL-2, отнасящи се до съдебната реформа, и да подпомогне тяхното изпълнение. С подготовката на PAL-2, на стойност 150 млн. щ.д. Банката цели подобряване на управлението на целия публичен сектор, като обръща особено внимание на реформата в съдебната власт и противодействието на корупцията, подчертавайки значението им за развитието на бизнеса и инвестиционния климат. Получаването на заема е свързано с изпълнението на определени условия, договорени с правителството, които засягат реформата в тези области. Дори самият процес на договаряне и диалог се разглежда като част от напредъка.

Г.2. Донорска помощ

Връзката между политическите послания от чуждите партньори и международни организации, от една страна, и конкретната техническа и финансова помощ, от друга, е от изключително значение за тяхното въздействие. На пръв поглед може да се констатира противоречие между обстоятелството, че предмет на финансова помощ са параметри, които на свой ред са възприемани като политическо условие за интеграцията. Всъщност както политическият, така и финансовият фактор съдейства за успеха на реформите.

Тук се наблюдава и съществена разлика между многостранните институции (Европейски съюз, Световна банка и др.) и агенциите за двустранна помощ.

- При **многостранните институции**, може да се получи разминаване във времето с конкретните нужди на страната в резултат на обстоятелството, че както политическият дневен ред, така и на програмите за подпомагане, се определят от сложен и дълъг процес на съгласуване. При тях обемите на финансова и техническа помощ са значително по-големи и следователно акцентът трябва да се поставя върху дългосрочния ефект от нея.

- **Агенциите за двустранна помощ** са значително по-гъвкави преди всичко що се отнася до формите, чрез които помощта се предоставя, а и до конкретните програми и проекти. Тези различия са особено важни, когато обектът на помощта е съдебната система с нейния особен статут и институционална структура. При все че определен вид конкуренция между различните донорски институции се смята за нормален, съгласуването на техните подходи и приоритети е ключово важно от гледна точка на ефективността на предоставяната помощ; още повече, че и изпълнителната, и съдебната власт невинаги са в състояние да управляват този процес.

Добър пример за намиране на уместни форми в подпомагането на съдебната реформа е Центърът за обучение на магистрати, създаден като неправителствена организация с помощта на ААМР. През 2003 г. със съдействието на Европейската комисия и ААМР започна процес на трансформирането му в публична институция – Национален институт на правосъдието към ВСС.

Друга важна разлика в подходите на външните институции са рубриките (разделите от тяхното програмиране), в които попада съдебната система. При Европейската комисия например “Правосъдие и вътрешни работи” обединява както проблемите на съдебната реформа, така и работата на правоприлагащите органи на изпълнителната власт. Това обединяване следва от логиката на преговорния процес, който, както беше отбелязано, ангажира главно правителството и админист-

ТАБЛИЦА 26 ПРОЕКТИ С МЕЖДУНАРОДНА БЕЗВЪЗМЕЗДНА ИЛИ ИНВЕСТИЦИОННА ПОМОЩ, ОСЪЩЕСТВЕНИ ИЛИ ЗАПОЧНАТИ ПРЕЗ 2003 Г.¹⁴

Институция	Брой	Финансиране (евро) ¹⁵
Министерство на правосъдието	6	12 130 000
Министерство на правосъдието с участието на Висшия съдебен съвет	5	24 710 000
Министерство на правосъдието с участието на Върховния административен съд	2	1 080 000
Министерство на правосъдието с други ведомства	3	460 000
Неправителствени организации	35	1 593 000
Прокуратура	3	6 340 000
Междуведомствени	1	1 200 000
Общо	55	47 513 000 ¹⁶

¹⁴ Справка на Работна група “Съдебна реформа” на механизма за донорска координация.

¹⁵ Сумите за закръглени. За някои проекти липсва информация за финансирането.

¹⁶ Бюджетът на съдебната система за 2003 г. е около 73 млн. евро.

рацията. При подхода на ААМР съдебната власт е изведена в отделен приоритет, като целите на подпомагането се осъществяват чрез различни институционални посредници – пряко (ВСС, пилотни съдилища), чрез изпълнителната власт или с помощта на неправителствени организации.

Като положителна стъпка може да се отбележи създаването към Министерския съвет на механизъм за донорска координация между държавните институции и чуждестранните агенции, като са поканени за участие и неправителствени организации. Една от областите на този механизъм е и съдебната реформа. Тук би могло да се препоръча по-активното въвличане на представители на съдебната власт в работата на групата, доколкото през 2003 г. в нейния състав от 16 души има само двама магистрати.

Споменатите по-горе институционални и структурни особености на съдебната система определят и начина на предоставяне на чуждестранна помощ. Често се работи с т.нар. пилотни съдилища, т.е. отделни съдилища, в които се внедрява определена процедура, предоставя се обучение или друг вид техническа или финансова помощ. Целта е да се демонстрира успешността на един или друг вид практика, като по този начин се насърчи нейното възприемане от останалите звена на системата. При липсата на централизирана/йерархизирана структура това е подходящ метод на работа, който може да демонстрира определени резултати за кратки периоди от време. Сравнително ниското текучество в съда гарантира и относителната трайност на резултатите. Проблемът при този подход е, че мерките не се насочват към най-важните недостатъци, които са системни, а се отнасят до работата на отделни съдилища.

Положителна тенденция е увеличаващата се специализация на различните агенции за помощ в различни сектори на реформата, както и усилията в “пилотните” проекти (проекта за съдебната реформа на ААМР, например) да се включват все повече, при това различни по големина и натовареност съдилища, за да се обхванат възможно най-широк кръг проблеми, общи за системата:

- Двустранните агенции (ААМР, правителствата на Испания, Холандия, Великобритания, Правната инициатива за Централна и Източна Европа на Американската асоциация на юристите и др.) се съсредоточават върху обучението (както на магистратите, така и на съдебната администрация), мониторинга, пилотни проекти с отделни съдилища (напр. внедряване на програмни продукти и автоматизиране на системата на управление на делата) и др.
- Многостранните организации (Европейски съюз, Световната банка, ПРООН) от своя страна акцентират върху структурната реформа, законодателството и по-общите мерки за изграждане на капацитет. Важно е да се отбележи, че много от техните проекти са финансирани и/или изпълнявани от отделни страни (Германия, Норвегия и др.).

Европейският съюз чрез програмите на Европейската комисия е безспорно най-големият външен инвеститор в реформите в страната, включително и в съдебната система. Основният му инструмент в тази област е програма ФАР, администрирана от Европейската комисия. През 2003 г. тя има 11 проекта в страната, всичките с основен изпълнител/координатор държавна институция (в повечето случаи Министерството на правосъдието). Висшият съдебен съвет все още няма самостоятелен проект по тази програма, но два проекта са в процес на одобрение. От тези проекти седем са в т.нар. туининг форма, а пет имат инвестиционен компонент¹⁷.

Име на проекта	Вид на подпомагането
BG-0103.04 <i>“Усъвършенстване на производството по несъстоятелност”</i>	Туининг проект
BG-0103.03 <i>“Система за развитие и професионална квалификация на магистратите и административния съдебен персонал”</i>	Техническа помощ
Хоризонтален ФАР-проект <i>“Укрепване на върховенството на закона”</i>	Техническа помощ
ФАР 2002 <i>“Изпълнение на стратегията за реформа на съдебната система”</i>	Туининг проект и инвестиционен компонент
ФАР 2002 <i>“Подобряване на административното правораздаване с оглед на борбата срещу корупцията”</i>	Туининг проект
ФАР 2003 <i>“Реформа на гражданското и наказателното производство”</i>	Туининг проект
ФАР 2003 <i>“Подпомагане изпълнението на Стратегията за реформа в съдебната система чрез въвеждането на информационни технологии”</i>	Безвъзмездна помощ, инвестиционен компонент
BG 02/IV-FI-02 <i>“Изграждане на национална мрежа за взаимодействие и обмен на информация за закрила на правата върху интелектуалната и индустриалната собственост”</i>	Безвъзмездна помощ и инвестиционен компонент

¹⁷Справка на Работна група “Съдебна реформа” на механизма за донорска координация.

Име на проекта	Вид на подпомагането
BG/2000/IV/JH/01 <i>“Укрепване на прокуратурата”</i>	Туининг проект и инвестиционен компонент
BG/2002/IV/JH/04 <i>“Укрепване институционалния капацитет на прокуратурата за борба с организираната и икономическата престъпност и корупцията”</i>	Туининг проект и инвестиционен компонент
<i>“Укрепване на междуведомственото сътрудничество между прокуратурата и Министерството на вътрешните работи в борбата срещу организираната престъпност и корупцията”</i>	Туининг проект и инвестиционен компонент

Туининг проектите са разпространена форма на предоставяне на техническа помощ на присъединяващите се страни и голяма част от проектите с институциите на изпълнителната власт в областта „Правосъдие и вътрешни работи“ участват в тях. Те включват преки контакти на българското ведомство със съответната институция в някоя от страните, членки на Европейския съюз. В този смисъл туининг проектите са значително по-уместни в работата на държавната администрация, отколкото при съдебната власт. Големият им брой вероятно се дължи на водещата роля на Министерството на правосъдието по програма ФАР, но е необходимо да се търсят начини помощта от Европейския съюз да ангажира и достига по-пряко до съдебната система (това важи преди всичко за ВСС, в качеството му на орган на съдебната власт и необходимостта от засилване на неговата роля в осъществяване на международното сътрудничество в съдебната сфера).

* * *

Ангажиментът на международните партньори на България с реформата на съдебната ѝ власт е несъмнено важен фактор за нейния успех. Затова е важно този интерес да продължи да допринася за разширяване на базата за консенсус между политиците и между отделните власти за по-нататъшни реформи в българското правосъдие.

Ефективността на предоставяната в резултат на този интерес помощ отвън ще зависи главно от **два фактора**: насочването ѝ към **области, определени като приоритетни** на основата на общо политическо съгласие; **създаването на самостоятелен технико-институционален капацитет в самата съдебна власт** за усвояването на тази помощ. Ако правосъдната система настоява за самостоятелност и независимост, каквито тя безспорно трябва да има, това трябва да е подкрепено и от

съответния институционален ресурс, включително и по отношение на усвояването на външна помощ. Колкото и недостатъчни да са изискванията за прозрачност и отчетност при повечето програми в държавните институции, финансирани от чужбина, тяхното осъществяване специално в съдебната система би дало тласък на реформите. Повишаването на ангажираността на съдебната система с процеса на интеграция означава и увеличаване на нейния капацитет за използване на външната техническа помощ и инвестиции.