

АНАЛИЗ

**НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ГРАЖДАНСКОТО НАБЛЮДЕНИЕ
ВЪРХУ ЕФЕКТИВНОСТТА НА ПРОКУРАТУРАТА ДА
РАЗСЛЕДВА КОРУПЦИОННИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ**

АНАЛИЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ГРАЖДАНСКОТО НАБЛЮДЕНИЕ ВЪРХУ ЕФЕКТИВНОСТТА НА ПРОКУРАТУРАТА ДА РАЗСЛЕДВА КОРУПЦИОННИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ



Проектът „Гражданско наблюдение върху ефективността на прокуратурата да разследва корупционни престъпления“ се изпълнява с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009 – 2014 г. от Сдружение „Програма за развитие на съдебната система“ (ПРСС) в партньорство с Прокуратурата на Република България.

Програмата за подкрепа на неправителствени организации (НПО) в България е част от прилагането на Финансовия механизъм на ЕИП. Тя е на обща стойност от близо 11,8 млн. евро, осигурени от страните донори Исландия, Лихтенщайн и Норвегия. Програмата предоставя финансиране за допустими неправителствени организации, регистрирани в България и има за цел да подпомогне развитието на гражданския сектор и приноса му за социалната справедливост, демокрацията и устойчивото развитие на страната.

Оператор на Програмата за подкрепа на НПО в България е Институт „Отворено общество“ – София в партньорство с Фондация „Работилница за граждански инициативи“.

СЪДЪРЖАНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ.....	3
ВЪВЕДЕНИЕ.....	4
ЗА ПРОЕКТА.....	6
ЗА ИЗСЛЕДВАНЕТО.....	9
§ 1. ПРЕДМЕТ НА НАБЛЮДЕНИЕТО	12
§ 2. МЕТОДОЛОГИЯ ЗА НАБЛЮДЕНИЕТО	18
1. Сезиране на органите на досъдебното производство	25
2. Извънпроцесуална проверка по постъпилите сигнали	31
3. Образуване на досъдебно производство.....	36
4. Разследващи органи. Разследване.....	40
5. Обвиняеми лица. Активност на защитата	46
6. Приключване на досъдебното производство.....	49
7. Инстанционен контрол и взаимодействие.....	54
ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ.....	55

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АДФИ	–	Агенция за държавна финансова инспекция
ВАП	–	Върховна административна прокуратура
ВКП	–	върховна касационна прокуратура
ДВ	–	Държавен вестник
ДОПК	–	Данъчно-осигурителен процесуален кодекс
ЗПИЛЗВДДД	–	Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности
КОНПИ	–	Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество
КПУКИ	–	Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
МВР	–	Министерство на вътрешните работи
НАП	–	Национална агенция за приходите
НК	–	Наказателен кодекс
НПК	–	Наказателно-процесуален кодекс
НС	–	Народно събрание
ОИМ	–	оперативно-издирвателни мероприятия
СГП	–	Софийска градска прокуратура
СМО	–	средства за масово осведомяване

ВЪВЕДЕНИЕ

България е една от страните в Европейския съюз с най-висок риск от нарушаване на принципите на прозрачност и демокрация вследствие на корупционни практики. Въпреки постоянния мониторинг от страна на Европейската комисия в рамките на Механизма на сътрудничество и проверка, България се нарежда сред петте държави, възприемани като най-корумпирани в Европейския съюз¹. Приетата през 2009 г. Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност² също не даде очакваните резултати. Поради това през 2015 г. се наложи изработването на нова Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2015 – 2020 година)³, която предвиди и нови структури за борба с това явление. Едва сега се осъзнава необходимостта от единен нормативен акт в областта на превенцията на корупцията⁴.

Може да се каже, че за пръв път след началото на демократичните промени в страната, обществеността е в такава висока степен заинтересована от резултатите от дейността на държавните органи в борбата срещу корупцията. Обществената нетърпимост към това явление нараства и се очаква институциите да отговорят адекватно на очакванията на гражданите.

За съжаление, във фокуса на общественото внимание продължава да стои противодействието на вече осъществено корупционно поведение, а не толкова възможните форми на превенция на това явление. Закономерно, особено внимание се отделя на работата на Прокуратурата и Съда по делата за корупционни престъпления.

Вниманието на обществото е съсредоточено върху делата, образувани и водени срещу лицата от високите етажи на властта и длъжностните лица от правоохранителните институции (магистрати, полицейски служители,

¹ Вж. Корупционен индекс 2014 г., Асоциация „Прозрачност без граници“, <http://www.transparency.org/cpi2014/results#myAnchor1>

² Вж. <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=577>

³ Вж.

http://www.government.bg/fce/001/0211/files/0804STRATEGY_anticorruption_april2015.pdf

⁴ Вж. <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1686>

нотариуси, частни съдебни изпълнители) и това е лесно обяснимо. Тези дела са и широко медийно отразени.

Резултатът от медийно отразяваните дела за кратко време успя да се превърне в мерило за ефективността на органите на съдебната власт, в аргумент за предприемане на нови реформи на устройствения закон на съдебната власт и на наказателното законодателство, в причина за конфликти между органите на съдебната и тези на изпълнителната власт.

Същевременно, въпреки засиления обществен и медиен натиск върху органите на съдебната система, резултатите от работата им по делата за корупционни престъпления се определят като незадоволителни. Така например, проведеният в началото на 2014 г. анализ на Прокуратурата за делата за корупция, водени в периода 01.01.2007 г. - 15.02.2013 г. показва серия от пропуски и несъвършенства на системата⁵.

В този контекст се представят резултатите от проведеното гражданско наблюдение от експерти на Сдружение „Програма за развитие на съдебната система“ (ПРСС) върху капацитета на прокуратурата да разглежда и решава качествено и в срок делата за тази категория престъпления.

⁵ Вж. Доклад за извършен анализ на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г. на http://www.mediapool.bg/files/208/Sykraten_doklad_ot_analiza_na_delata_za_korupca.pdf

ЗА ПРОЕКТА

Проектът „Гражданско наблюдение върху ефективността на прокуратурата да разследва корупционни престъпления“ се изпълнява с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009 – 2014 г. от Сдружение „Програма за развитие на съдебната система“ (ПРСС) в партньорство с Прокуратурата на Република България.

I. Основни цели

При изпълнението на проекта „Гражданско наблюдение върху ефективността на Прокуратурата да разследва корупционни престъпления“ експертите си поставиха няколко цели:

1. Повишаване на приноса на неправителствените организации към формулирането на политики и процесите на вземане на решения на местно, регионално и национално ниво.

2. Подпомагане на вътрешноорганизационното развитие на Прокуратурата чрез предоставяне на модели за повишаване на ефективността ѝ при упражняване на ръководство и надзор върху досъдебни производства, свързани с корупция;

3. Стимулиране на сътрудничеството на Прокуратурата с граждански организации и на процеса на прозрачно вземане на решения в Прокуратурата след провеждане на консултации с граждански организации и други държавни институции.

4. Стимулиране на взаимодействието между различни неправителствени организации, заети с дейности по превенция и противодействие на корупцията и подобряване на комуникацията между гражданските организации и обикновените граждани.

5. Улесняване на комуникацията на Прокуратурата с гражданите и повишаване осведомеността на гражданите по въпросите как да сезират Прокуратурата, в случай че са пострадали или свидетели на корупционно

престъпление и какви са правата и задълженията им в наказателното производство, образувано за корупционно престъпление.

6. Подготовка и предоставяне на инструменти за по-бързо и ефективно справяне на гражданите с административните процедури, свързани с подаването на жалби, в случай, че са пострадали или свидетели на корупционни практики.

II. Дейности по проекта

В хода на изпълнението на проекта и с оглед постигане на значими и трайни резултати бяха реализирани следните дейности:

1. Създаване на съвместен консултативен орган между представители на Прокуратурата и изследователския екип на ПРСС (по-долу – Консултативен съвет);

2. Разработване на програма за обучение на сътрудник-наблюдатели и провеждане на обучение, което да гарантира адекватното и професионално наблюдение на делата за корупция и анализ на резултатите от наблюдението;

3. Провеждане на най-мощното досега наблюдение на приключили дела за корупционни престъпления във всички пет апелативни района на страната - София, Варна, Бургас, Пловдив и Велико Търново;

4. Изготвяне на анализ на резултатите от наблюдението и отправяне на препоръки за подобряване ефективността на Прокуратурата при осъществяването на ръководството и надзора върху дела за корупционни престъпления;

5. Осигуряване на публичност на дейността на организацията и стимулиране на сътрудничеството с други НПО;

6. Изготвяне на материали, които да подпомогнат гражданите в процеса на изготвяне и подаване на жалби и сигнали, свързани с корупционни престъпления.

III. Участие на партньорската организация

Като партньорска организация в осъществяването на проекта участва Прокуратурата на Република България. Участието на Прокуратурата в изпълнението на проекта беше от ключово значение за осъществяването на

гражданското наблюдение, за възприемането на резултатите от него и за постигането на проектните цели.

Благодарение на участието на институцията, екипът на ПРСС получи достъп до приключили през 2012 г. и 2013 г. преписки и наказателни производства за корупционни престъпления. Без включването на институцията в процеса на гражданско наблюдение би било невъзможно постигането на качествена промяна в работата на Прокуратурата, която да е основана на диалог с представители на гражданските организации.

Участието на Прокуратурата в проекта трябва да се разглежда не само от техническо-комуникационна гледна точка. Проектът положи основите на трайно сътрудничество между граждански организации и Прокуратурата в процеса на подобряване на ефективността на институцията в борбата с корупционните престъпления.

ЗА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Настоящото изследване представя резултатите от проведеното гражданско наблюдение върху капацитета на Прокуратурата да обработва ефективно сигнали за престъпления от корупционен характер, както и да разглежда и решава качествено и в срок делата за тази категория престъпления.

Наблюдението беше извършено от изследователския екип на ПРСС с помощта на сътрудник – наблюдатели в периода 01.12.2014 – 05.08.2015 г. във всички апелативни райони в страната. То имаше за задача да даде отговор на засиления граждански интерес към работата на Прокуратурата по дела за престъпленията от корупционен характер.

За пръв път външна на системата гражданска организация получи достъп до делата за корупционни престъпления, за да предложи външен поглед към причините за несъвършенствата в системата и да даде независими експертни препоръки за конкретни корективни действия, които да доведат до повишаване ефективността на противодействието на корупцията.

В рамките на наблюдението беше проследено образуването, развитието и приключването на 134 преписки и досъдебни производства за корупционни престъпления, които не са внесени в съда, а са приключили на фаза извънпроцесуална проверка или досъдебно производство. Именно тези дела, според експертите на ПРСС, се явяват показателни за трудностите, които Прокуратурата среща при разкриване и доказване на корупционните престъпления и за причините, поради които такива дела не се внасят за разглеждане в съда. Техният анализ би могъл да доведе до формулиране на необходимите мерки от законодателен и организационен характер, които да доведат до отстраняване на слабостите, пропуските и трудностите пред санкционирането на лицата, съпричастни към различните проявни форми на корупция.

Сравнително големият брой наблюдавани дела, образувани за различни корупционни престъпления и достъпната за анализаторите информация по тях позволи формиране на значими и обосновани изводи относно особеностите на досъдебната фаза на производството по делата за корупционни престъпления,

поведението на участниците по всяко от делата и в крайна сметка – основните достижения и слабости на заетите в органите на досъдебното производство по превенция и противодействие на корупцията, особено по високите етажи на властта.

Изследването е **насочено към:**

- органи на досъдебното производство, осъществяващи дейност по наказателно преследване и привличане към наказателна отговорност на лица за извършени корупционни престъпления;
- органи на съдебната власт и представители на адвокатурата, които вземат участие в разглеждането на наказателни дела за корупционни престъпления;
- управляващи и представляващи еднолични търговци, юридически лица и други изкуствени социални образувания, както и граждани, които са пострадали, претърпели вреди или свидетели на корупционни практики;
- разследващи журналисти, специализирани в наблюдението и публичното отразяване на делата за корупционни престъпления от висок обществен интерес;
- експертни екипи, ангажирани с изготвяне на законодателни инициативи за повишаване ефективността на съществуващите и въвеждане на нови механизми за превенция и противодействие на корупцията, особено по високите етажи на властта.

Като **очаквани резултати** от наблюдението могат да се посочат:

- осмисляне на основните слабости в дейността на правоохранителните институции във връзка с превенцията и противодействието на корупцията, особено по високите етажи на властта;
- предлагане на мерки за осъвременяване и усъвършенстване на законодателството, установяващо санкционни механизми за противодействие на корупцията, особено по високите етажи на властта;
- предприемане на инициативи по обучение на полицейските органи, разследващите полицаи, органите на съдебната власт и представители

на адвокатурата във връзка със спецификите на делата от разглеждания вид.

§ 1. ПРЕДМЕТ НА НАБЛЮДЕНИЕТО

От съществено значение за ефективността на наблюдението и анализа е очертаването на предмета на изследването – делата за корупционни престъпления.

В тази насока, на първо място, се яви необходимостта за дефиниране на понятието корупция. Това понятие не е дефинирано нито в закона, нито в съдебната практика.

Определение на понятието за корупция е предложено в чл. 2 от Гражданската конвенция относно корупцията⁶, съгласно който, за целите на конвенцията, „корупцията е искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга наследваща се облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, неполагащата се облага или обещаването на такава”.

При подготовката на Наказателната конвенция относно корупцията⁷, Мултидисциплинарната група на Съвета на Европа по корупцията дава следното определение: „корупция е подкупът и всяко друго действие, в което са въввлечени/участват лица, изпълняващи публични или частни функции, и което нарушава задълженията, произтичащи от статута на тези лица и е насочено към придобиване на каквато и да е наследваща се облага за тях самите или за други лица”.

Заслуга на наказателноправната теория е очертаването на общите характеристики на корумпирано поведение.

Според някои изследователи⁸, такова е налице в случаите, в които:

- е налице злоупотреба с власт или нарушаване на служебни задължения, с цел лично облагодетелстване, за сметка интересите на обществото;

⁶ Гражданската конвенция относно корупцията е ратифицирана със закон, приет от 38-мото НС на 10.05.2000 г., в сила за Р България от 01.11.2003 г., обн., ДВ, бр. 102/2003 г.

⁷ Наказателната конвенция относно корупцията е ратифицирана със закон, приет от 38-мото НС на 12.04.2001 г., в сила за Р България от 01.07.2002 г., обн., ДВ, бр. 73/2002 г.

⁸ Вж. Груев, Л., Б. Велчев, Наказателноправни аспекти в борбата срещу корупцията. Издание на ЦИД и Коалиция 2000, С., 2000.

- извършването на правомерно действие по служба се поставя в зависимост от получаването на определена облага;
- противозаконно се преразпределят ресурси в ущърб на обществения интерес, когато деецът цели лично (не само негово, но и на друго лице) облагодетелстване.

Според други⁹, най-типичните и общи критерии за дефиниране на корупционната престъпност, са следните:

- в корупционните деяния участват или са въввлечени лица, които изпълняват служба/работа/функция в публичния или частния сектор;
- поведението на тези лица не съответства на задълженията, произтичащи от техния статут и на правилата, установени за изпълнение на тяхната работа;
- поведението на тези лица е насочено към придобиване на наследваща се/противоправна облага/предимство, от какъвто и да е вид (користен мотив).

Вероятно всяко следващо изследване на въпроса ще допринесе за допълнителното изясняване на персоналния и функционален обхват на корупционно поведение.

За нуждите на анализа и наблюдението корупцията се дефинира като такова поведение, което се изразява в умишлено ненадлежащото изпълнение на задълженията по служба на едно лице, насочено пряко или косвено към извличане на облага.

На тази база се определи понятието за **корупционно престъпление. Това е форма на корупционно поведение (действие или бездействие), която е въздигната в престъпление по силата на наказателноправна норма от Особената част на българския Наказателен кодекс (НК).**

Понастоящем в българския наказателен закон съставомерните форми на корупционно поведение не са обособени в самостоятелно подразделение, поради това, че всяко едно от тях има специфичен обект на закрила, респ. – на посегателство, спрямо който е определено систематичното му място в закона.

⁹ Вж. Рупчев, Г., Анализ на материалното наказателно законодателство с оглед ефективността му в борбата с корупцията, Издание на Асоциация "Прозрачност без граници", С., 2004.

Все пак, за изследователя не съставлява трудност да посочи изчерпателно корупционните престъпления, инкриминирани в НК.

Съставомерните форми на корупционно поведение са следните:

- умишлената безстопанственост (по чл. 219, ал. 3 НК),
- сключването на неизгодна сделка (по чл. 220 НК),
- стопанският подкуп (по чл. 224 НК),
- пасивният подкуп в частния сектор (по чл. 225б НК),
- пасивният подкуп при осъществяване дейността на юридическо лице или едноличен търговец (по чл. 225в, ал. 1 НК),
- активният подкуп при осъществяване дейността на юридическо лице или едноличен търговец (по чл. 225в, ал. 2 НК),
- посредничеството към подкуп при осъществяване дейността на юридическо лице или едноличен търговец (по чл. 225в, ал. 4 НК),
- общото престъпление по служба (по чл. 282 НК),
- отказът или забавянето да се извади специално разрешение (чл. 282а НК),
- злоупотребата със служебно положение (по чл. 283 НК),
- допустителството към престъпление по служба (по чл. 285 НК),
- осуетяването на наказателното преследване (по чл. 288 НК),
- склоняването на длъжностно лице от органите на предварителното производство да наруши задълженията си във връзка с правораздаването (по чл. 289 НК),
- личното укривателство (по чл. 294 НК),
- осуетяване изпълнението на влязла в сила присъда (по чл. 295 НК),
- престъпното освобождаване на затворник (по чл. 299 НК),
- пасивният подкуп (по чл. 301 – 303 НК),
- активният подкуп (по чл. 304 НК),
- посредничеството към подкуп (по чл. 305а НК),
- провокацията към подкуп (по чл. 307 НК),
- лъжливото документиране от длъжностно лице (по чл. 311 НК), лъжливото документиране от лекар (по чл. 312 НК),
- даването на неверни сведения за младеж, подлежащ на военна служба (по чл. 365 НК),

- престъпното нарушаване на задълженията по военния отчет (по чл. 366 НК) и
- общото военно длъжностно престъпление (по чл. 387 НК).

Това е номенклатурата на корупционните престъпления по действащия Наказателен кодекс¹⁰.

Разбира се, наблюдението на делата и преписките, образувани в Прокуратурата на Република България, за всички гореизброени престъпления, далеч надхвърля общата на изследването. Ето защо наблюдението се концентрира върху работата на държавното обвинение по преписките и делата, образувани за типичните и най-често срещани корупционни престъпления, а именно:

- умишлената безстопанственост (по чл. 219, ал. 3 НК);
- сключването на неизгодна сделка (по чл. 220 НК);
- подкупа в частния сектор (по чл. 224 – 225в НК);
- общото престъпление по служба (по чл. 282 НК);
- злоупотребата със служебно положение (по чл. 283 НК);
- допустителството към престъпление по служба (по чл. 285 НК);
- подкупа (по чл. 301 – 307 НК);
- общото военно длъжностно престъпление (по чл. 387 НК).

Акцентът на изследването беше поставен върху преписките и досъдебните производства, които отговарят на следните кумулативно предвидени критерии:

- да са образувани за престъпления с посочената правна квалификация;
- да са образувани срещу известен или неизвестен извършител, който се явява лице, заемало или заемащо публична длъжност, по смисъла на чл. 2 от Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности^{11,12};

¹⁰ В Доклада за извършен анализ на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г., като корупционни се възприемат още престъпленията по чл. 201 – 205 НК, по чл. 210, ал. 1, т. 3 и по чл. 211 вр. с чл. 210, ал. 1, т. 3 НК, по чл. 213а, ал. 2, т. 5 НК, по чл. 226, ал. 1 и ал. 2 НК, по чл. 248а, ал. 3 НК, по чл. 253 – 253б НК, по чл. 254а НК, по чл. 254б НК, по чл. по чл. 255, ал. 2 НК, по чл. 255а НК, по чл. 256, ал. 2 НК, по чл. 307ви чл. 307г вр. с чл. 307в НК и по чл. 310 вр. с чл. 308, ал. 3 НК.

¹¹ Законът за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности (загл. изм. - ДВ, бр. 30 от 2013 г., в сила от 26.03.2013 г., изм. - ДВ, бр. 71 от 2013 г., в

сила от 13.08.2013 г.), е обн. ДВ, бр.38 от 9 Май 2000г., изм. ДВ, бр.28 от 19 Март 2002г., изм. ДВ, бр.74 от 30 Юли 2002г., изм. ДВ, бр. 8 от 28 Януари 2003г., изм. ДВ, бр.38 от 11 Май 2004г., изм. ДВ, бр.105 от 29 Декември 2005г., изм. ДВ, бр.38 от 9 Май 2006г., изм. ДВ, бр.73 от 5 Септември 2006г., изм. ДВ, бр.109 от 20 Декември 2007г., изм. ДВ, бр.33 от 28 Март 2008г., изм. ДВ, бр. 69 от 5 Август 2008г., изм. ДВ, бр.94 от 31 Октомври 2008г., изм. ДВ, бр. 93 от 24 Ноември 2009г., изм. ДВ, бр. 18 от 5 Март 2010г., изм. ДВ, бр.62 от 10 Август 2010г., доп. ДВ, бр.38 от 18 Май 2012г., изм. и доп. ДВ, бр.30 от 26 Март 2013г., изм. ДВ, бр.71 от 13 Август 2013г., изм. ДВ, бр.12 от 13 Февруари 2015г., доп. ДВ, бр.17 от 6 Март 2015г.

¹² Разпоредбата на чл. 2, ал. 1 (доп. - ДВ, бр. 38 от 2004 г., изм. - ДВ, бр. 73 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г.) от ЗПИЛЗВДД гласи: Декларираат своето имущество, доходи и разходи в страната и в чужбина: 1. президентът и вицепрезидентът; 2. народните представители; 3. (изм. - ДВ, бр. 73 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г.) министър-председателят, заместник министър-председателите, министрите и заместник-министрите; 4. председателят и съдиите от Конституционния съд; 5. председателите и съдиите от Върховния касационен съд и Върховния административен съд; 6. главният прокурор и прокурорите от Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура; 7. (изм. - ДВ, бр. 74 от 2002 г.) директорът на Националната следствена служба и неговите заместници; 8. (изм. - ДВ, бр. 73 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г.) председателите и заместник-председателите на държавни агенции, председателите и членовете на държавни комисии; 9. областните управители и заместник-областните управители; 10. (изм. - ДВ, бр. 12 от 2015 г.) председателят, заместник-председателите и членовете на Сметната палата; 11. председателят и членовете на Комисията за защита на конкуренцията; 12. управителят, подуправителите и членовете на управителния съвет на Българската народна банка; 13. (нова - ДВ, бр. 8 от 2003 г., в сила от 01.03.2003 г.) председателят, заместник-председателите и членовете на Комисията за финансов надзор; 13а. (нова - ДВ, бр. 17 от 2015 г., в сила от 06.03.2015 г.) председателят и членовете на Комисията за енергийно и водно регулиране; 14. (изм. - ДВ, бр. 28 от 2002 г., предишна т. 13 - ДВ, бр. 8 от 2003 г., в сила от 01.03.2003 г., изм. - ДВ, бр. 18 от 2010 г., в сила от 05.03.2010 г.) членовете на Изпълнителния съвет и на Надзорния съвет на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол; 15. (предишна т. 14 - ДВ, бр. 8 от 2003 г., в сила от 01.03.2003 г., доп. - ДВ, бр. 30 от 2013 г., в сила от 26.03.2013 г.) членовете на Висшия съдебен съвет, главният инспектор и инспекторите в Инспектората към Висшия съдебен съвет; 16. (предишна т. 15 - ДВ, бр. 8 от 2003 г., в сила от 01.03.2003 г., изм. - ДВ, бр. 38 от 2004 г.) председателят и членовете на Съвета за електронни медии; 17. (предишна т. 16 - ДВ, бр. 8 от 2003 г., в сила от 01.03.2003 г., изм. - ДВ, бр. 38 от 2004 г., изм. - ДВ, бр. 73 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г.) изпълнителните директори на изпълнителните агенции и ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, и техните заместници; 18. (предишна т. 17 - ДВ, бр. 8 от 2003 г., в сила от 01.03.2003 г., отм. - ДВ, бр. 94 от 2008 г., в сила от 01.01.2009 г.); 19. (нова - ДВ, бр. 38 от 2004 г.) омбудсманът и заместник-омбудсманът; 20. (нова - ДВ, бр. 38 от 2004 г.) председателят, заместник-председателят и членовете на Комисията за регулиране на съобщенията; 21. (нова - ДВ, бр. 38 от 2004 г., изм. - ДВ, бр. 73 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г.) органите на управление на Националния осигурителен институт; 22. (нова - ДВ, бр. 38 от 2004 г., доп. - ДВ, бр. 73 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г., изм. - ДВ, бр. 62 от 2010 г., в сила от 10.08.2010 г.) управителят на Националната здравноосигурителна каса и директорите на районните здравноосигурителни каси; 23. (нова - ДВ, бр. 38 от 2004 г.) генералните директори на Българската национална телевизия, на Българското национално радио и на Българската телеграфна агенция; 24. (нова - ДВ, бр. 38 от 2004 г.; доп. - ДВ, бр. 109 от 2007 г., в сила от 01.01.2008 г.) директорите и заместник-директорите на службите за сигурност и на службите за обществен ред по смисъла на Закона за защита на класифицираната информация, председателят и заместник-председателите на Държавна агенция "Национална сигурност", главните директори, директорите на дирекции и на териториални дирекции на агенцията; 25. (нова - ДВ, бр. 38 от 2004 г., доп. - ДВ, бр. 30 от 2013 г., в сила от 26.03.2013 г.) директорът и заместник-директорите на Агенция "Митници" и директорите на дирекции в Централното митническо управление; 26. (нова - ДВ, бр. 38 от 2004 г., изм. - ДВ, бр. 105 от 2005 г., в сила от 01.01.2006 г., доп. - ДВ, бр. 30 от 2013 г., в сила от 26.03.2013 г.) изпълнителният директор, заместник-директорите и главният секретар на Националната агенция за приходите и директорите на дирекции в централното управление и директорите на териториалните дирекции; 26а. (нова - ДВ, бр. 38 от 2012 г., в сила от 19.11.2012 г., доп. - ДВ, бр. 30 от 2013 г., в сила от 26.03.2013 г.) председателят, заместник-председателят и членовете на Комисията за отнемане на незаконно

- досъдебните производства да са прекратени, а преписките – да са приключили с отказ да се образува досъдебно производство в периода 2012 – 2013 г., независимо от датата на образуването им.

Това е и предметът на наблюдението по проекта, резултатите от което са представени по-долу.

придобито имущество и директорите на териториалните й звена; 27. (нова - ДВ, бр. 38 от 2004 г., изм. - ДВ, бр. 73 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г., изм. - ДВ, бр. 33 от 2008 г., изм. - ДВ, бр. 69 от 2008 г., изм. - ДВ, бр. 93 от 2009 г., в сила от 25.12.2009 г.) главният секретар на Министерството на вътрешните работи и неговите заместници, директорите на главните дирекции и техните заместници, директорите на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи и техните заместници; 28. (нова - ДВ, бр. 38 от 2004 г., изм. - ДВ, бр. 73 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г.) членовете на политическите кабинети; 29. (нова - ДВ, бр. 38 от 2004 г.) кметовете и заместник-кметовете на общини, кметовете и заместник-кметовете на райони и председателите на общински съвети; 30. (нова - ДВ, бр. 73 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г.) главният секретар на Народното събрание, на Президента и на Министерския съвет, главните секретари в администрацията на изпълнителната власт; 31. (нова - ДВ, бр. 30 от 2013 г., в сила от 26.03.2013 г., отм. - ДВ, бр. 71 от 2013 г., в сила от 13.08.2013 г.); 32. (нова - ДВ, бр. 30 от 2013 г., в сила от 26.03.2013 г.) членовете на Европейския парламент от Република България; 33. (нова - ДВ, бр. 30 от 2013 г., в сила от 26.03.2013 г.) членовете на Европейската комисия от Република България и българските граждани, заемащи длъжности в органите на Европейския съюз, избрани или назначени с решение или по предложение на български държавен орган; 34. (нова - ДВ, бр. 30 от 2013 г., в сила от 26.03.2013 г.) българските граждани, заемащи длъжности в Организацията на Северноатлантическия договор, които са избрани или назначени с решение или по предложение на български държавен орган; 35. (нова - ДВ, бр. 30 от 2013 г., в сила от 26.03.2013 г.) ръководителите на задграничните представителства на Република България; 36. (нова - ДВ, бр. 30 от 2013 г., в сила от 26.03.2013 г.) българските граждани, които по решение или предложение на български държавни органи са членове на управителни или контролни органи на международни организации, съфинансирани от Република България; 37. (нова - ДВ, бр. 30 от 2013 г., в сила от 26.03.2013 г.) членовете на управителния съвет и на надзорния съвет на Българската банка за развитие; 38. (нова - ДВ, бр. 30 от 2013 г., в сила от 26.03.2013 г., изм. - ДВ, бр. 71 от 2013 г., в сила от 13.08.2013 г.) членовете на управителните и контролните органи на Националната електрическа компания и на Българския енергиен холдинг; 39. (нова - ДВ, бр. 73 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г., предишна т. 31 - ДВ, бр. 30 от 2013 г., в сила от 26.03.2013 г.) други лица, за които това е предвидено в закон.

§ 2. МЕТОДОЛОГИЯ ЗА НАБЛЮДЕНИЕТО

За нуждите на проекта беше изготвена методология наблюдението.

Наблюдението на всяка от преписките и досъдебните производства беше насочено към събиране на максимално изчерпателна и обективна информация по предварително зададени от изследователите критерии, които да допринесат за последващия анализ и формулиране на основните изводи от дейността.

Критериите за наблюдение могат да се обособят в следните групи:

1. Сезиране на органите на досъдебното производство. Тук спадат критериите относно:

- законният повод за образуване на досъдебно производство (съобщение да органите на досъдебното производство; информация в средствата за масово осведомяване; лично явяване на дееца; непосредствено разкриване на признаци на извършено престъпление; отделени материали от друга преписка или досъдебно производство; друго);
- органът, до когото е подадено съобщението (прокурор или орган на МВР); прокуратура, до която е подаден сигналът (компетентната, по-горестоящата или по-долустоящата);
- лицето, подало сигнала (орган на държавната власт; орган на местното самоуправление; длъжностно лице, заето в структурите на държавната власт; длъжностно лице, заето в местното самоуправление; длъжностно лице, заето в частноправен субект; гражданин, който подава сигнал в лично качество; друго);
- наличието на указания относно виновното лице;
- наличието на предварителна вътрешноведомствена проверка;
- изминалият период от време между датата на извършване на деянието и датата на подаване на сигнала.

Критериите от тази група са показателни относно:

- начинът, по който органите на досъдебното производство най-често биват сезирани за корупционни престъпления;

- доверието на гражданите към отделните видове органи на досъдебното производство;
- правната култура на лицата, сигнализиращи за корупция;
- необходимите мерки за улесняване достъпа на гражданите до органите на досъдебното производство и повишаване на информираността им относно случаите, в които следва да сезират Прокуратурата и начинът, по който могат и следва да сторят това.

2. Извънпроцесуална проверка по постъпилите сигнали. Тук спадат критериите относно това:

- извършвана ли е проверка по преписката;
- извършена ли е служебна проверка от органите на МВР преди изпращане на преписката на прокуратурата (в случаите, в които сигналът е подаден до органите на МВР);
- с какъв акт е назначена проверката от прокурор; от коя прокуратура е постановена проверката – от компетентната, от по-горестоящата или от по-долустоящата;
- каква е продължителността на проверката;
- постановяван ли е отказ да се образува досъдебно производство;
- оспорен ли е отказът и по чия инициатива и какъв е резултатът от оспорването;
- какъв е изминалият период от време между датата на постановяване на отказа и образуването на досъдебното производство.

Критериите от тази група са показателни относно значението на извънпроцесуалната проверка за установяването и разкриването на корупционните престъпления и техните извършители и качеството на работа на лицата, извършващи проверките.

3. Образуване на досъдебно производство. Тук спадат критериите относно:

- реда за образуване на досъдебното производство - с постановление на прокурор (на основание чл. 212 , ал. 1 НПК) или с извършване на първото действие по разследването (на основание чл. 212, ал. 2 НПК);

- органа, образувал производството;
- лицето, срещу което е образувано досъдебното производство - известен или неизвестен извършител;
- периода от време между сезирането на прокуратурата и образуването на досъдебното производство;
- периода от време между приключване на проверката (ако има такава) и образуване на досъдебното производство.

Внимателният анализ на актовете за образуване на досъдебните производства за корупционни престъпления е обусловен от виждането, че тези актове, макар и формални, в голяма степен предопределят по-нататъшния ход на производството и в крайна сметка – резултата от разследването, най-малкото защото очертават предмета на доказване и първите и най-важни действия по разследването, които следва да се извършат по делото.

4. Разследващи органи и разследване. Тук спадат критериите относно:

- разпределението на делата между възможните разследващи органи;
- качеството на работата на разследващите органи;
- взаимодействието между разследващия орган и наблюдаващия прокурор;
- продължителността на разследването.

Тези критерии са показателни относно качеството на разследването и на взаимодействието между наблюдаващия прокурор и разследващия орган.

5. Обвиняеми лица и активност на защитата. Тук спадат критериите относно:

- повдиганите обвинения;
- броя на обвиняемите лица;
- моментът на повдигане на обвинението;
- периода от време между извършване на деянието и повдигане на първото работно обвинение;
- взетите мерки за неотклонение от органите на досъдебното производство;
- активността на защитата.

Тази категория критерии е показателна относно интензивността на упражняваната принуда по отношение на обвиняемите лица; процесуалното поведение на лицата, упражняващи функция по защита и значението на това поведение за хода и крайния изход на делото.

6. Приключване на досъдебното производство. Тук спадат критериите относно това:

- спирано ли е досъдебното производство;
- какъв период от време е изминал между образуване и приключване на досъдебното производство;
- с какво мнение на водещия разследването е приключило разследването и споделено ли е то от наблюдаващия прокурор;
- мотивирано ли е постановлението на прокурора;
- по какви причини е прекратено досъдебното производство.

Тази група критерии са показателни относно:

- причините, поради което наказателното производство е прекратено в досъдебното си фаза и не е преминало в следващата, съдебна фаза;
- качеството на окончателните прокурорски актове;
- срочността на разследването.

7. Инстанционен контрол и взаимодействие. Тук спадат критериите:

- по чия инициатива е иницииран контролът;
- коя е контролиращата инстанция;
- какъв е резултатът от оспорването;
- какви действия са извършени след отмяната на постановлението.

Тази категория критерии е показателна относно качеството и значението на инстанционния контрол върху постановленията на прокурора за прекратяване на наказателното производство.

Изследвани са също:

- сравнителния обем доказателства, събрани по делата за корупционни престъпления;
- взаимодействието на прокуратурата с други държавни органи;
- противоречивата практика по приложението на закона;
- охраняването на правата на пострадалия от престъплението.

Според изследователите, така приложените критерии към наблюдението осигуряват подробна, изчерпателна и обективна информация за работата на държавното обвинение по делата за корупционни престъпления, която да послужи за формулиране на съответните изводи относно причините за неуспеха на обвинението по тази категория дела.

§ 3. РЕЗУЛТАТИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО НА ДЕЛАТА ЗА КОРУПЦИОННИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ

В рамките на проекта е извършено наблюдение на 123 наказателни производства и 11 прокурорски преписки за корупционни престъпления, разпределени по съдебни райони, както следва:

- Софийски апелативен район (СГП) – 92 дела;
- Пловдивски апелативен район (ОП – Пловдив, ОП – Пазарджик, ОП – Стара Загора, ОП – Хасково, ОП – Кърджали, ОП Смолян) – 7 досъдебни производства и 4 преписки;
- Варненски апелативен район (ОП – Варна, ОП – Добрич, ОП – Търговище, ОП – Шумен, ОП – Силистра, ОП – Разград) – 8 досъдебни производства и 1 преписка;
- Великотърновски апелативен район (ОП Велико Търново, ОП Плевен, ОП Русе) – 10 досъдебни производства и 2 преписки;
- Бургаски апелативен район (ОП Бургас) – 6 досъдебни производства и 4 преписки.

Графично разпределението на наблюдаваните дела се илюстрира по следния начин:



Съобразно квалификацията на престъплението, за което са образувани наблюдаваните досъдебни производства¹³, те се разпределят както следва:



Съобразно сферата на дейност, в която се е проявила корупционната практика¹⁴, наблюдаваните дела и преписки се разпределят, както следва:

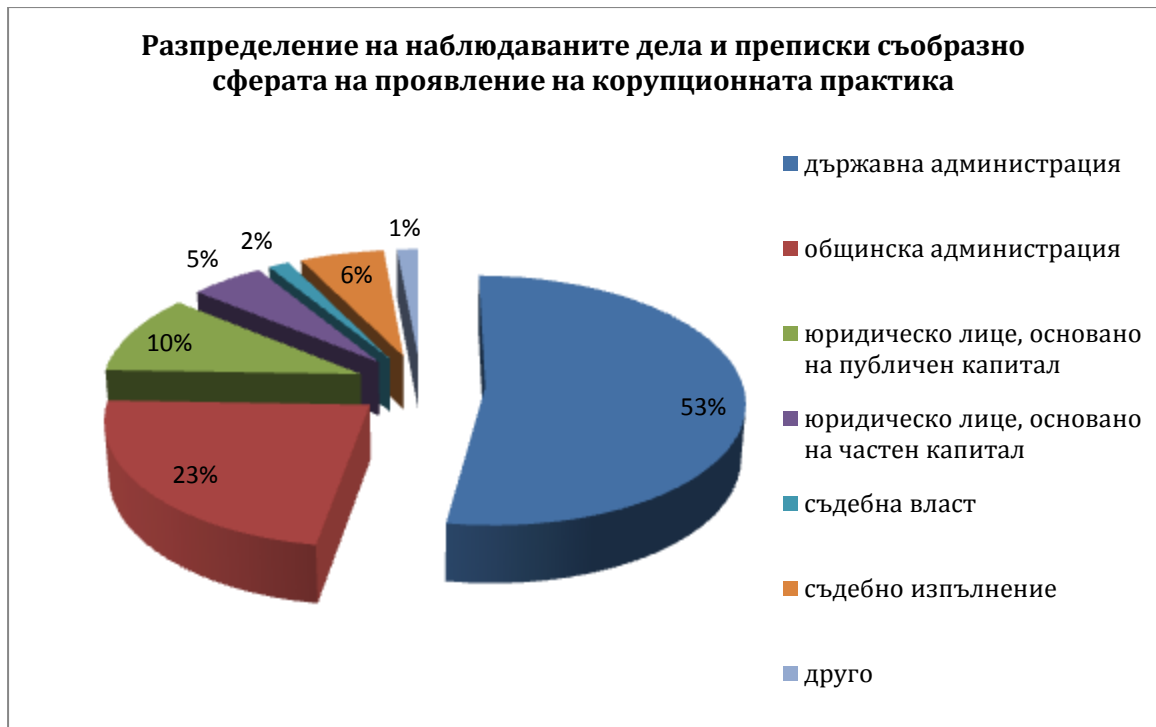
¹³ Промяната в квалификацията на престъплението, за което производството продължава да се води или повдигането на обвинение с правна квалификация, различна от тази, за която е образувано производството, са отчетени при наблюдението, но не са отразени в графиката.

По 10 от наблюдаваните дела, досъдебното производство е образувано и за друго престъпление, което не може да се квалифицира като корупционно – по чл. 270, по чл. 291, по чл. 248а, по чл. 253, по чл. 290 НК, по чл. 360 НК. В тези случаи за нуждите на изследването наблюдаваното дело се разпределя съобразно престъплението, определящо производството като такова за корупционно престъпление или по по-тежко наказуемото престъпление.

Възможно е някои от досъдебните производства да са образувани за повече от едно престъпление

Класификацията е неприложима по отношение на наблюдаваните преписки.

¹⁴ Във връзка с този критерий следва да се отбележи, че случаите на активен подкуп се разпределят съобразно качеството на лицето, на което подкупът е обещан, предложен или даден.



По-долу ще бъдат представени основните изводи от проведеното до момента наблюдение, съобразно приложените критерии.

1. Сезиране на органите на досъдебното производство

Очаквано, големият брой досъдебни производства и преписки за корупционни престъпления, са образувани по сигнал (съобщение) на граждани или на органи на изпълнителната власт или длъжностни лица до органите на досъдебното производство.

Съобразно законния повод, послужил за образуване на преписката или досъдебното производство, наблюдаваните дела са разпределят както следва¹⁵:

¹⁵ Има и случаи, в които преписката е образувана въз основа на повече от един вид законен повод.



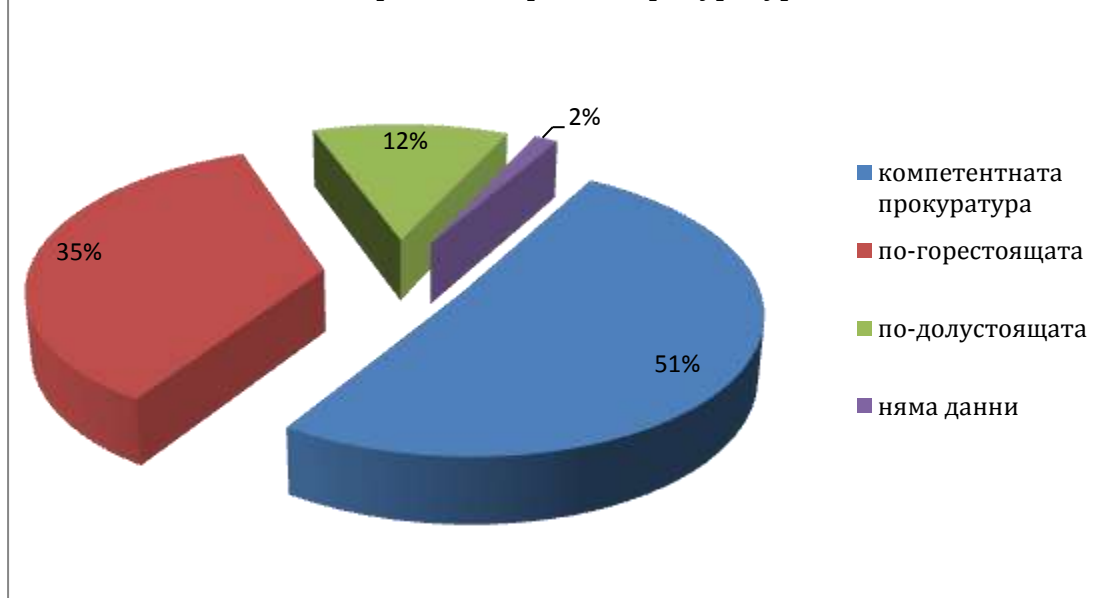
В големия брой случаи, сигналите са подадени до Прокуратурата. От общо 79 случая на сигнализиране на органите на досъдебното производство, само в 21 от тях сигналът е подаден до органите на полицията. В това отношение сигналите за корупционни престъпления показват отклонение от сигналите за други видове престъпления, в т.ч. и за организирана престъпност, които масово биват подавани в полицията.

Когато се сигнализира Прокуратурата, обаче, това не винаги е компетентната прокуратура. Ясно се очертава тенденцията да се сезира директно горестоящата прокуратура (голям брой сигнали се подават до Главния прокурор или до ВКП¹⁶) или и горестоящата прокуратура, което е израз на недоверието към инстанционните прокуратури и на очакването, че в случай, че се сезира директно горестоящата прокуратура, то по сигнала ще се работи с по-бързи темпове и с по-голяма осторожност.

Разпределението между сезираните прокуратури по наблюдаваните дела е както следва:

¹⁶ Така например, винаги, когато сигналът е подаден от народен представител, адресатът му е Върховната касационна прокуратура или Главният прокурор.

Разпределение на наблюдаваните дела и преписки съобразно сезираната прокуратура



Извършеното наблюдение позволява изводи и относно лицата, подаващи сигнали за корупция. Те се разпределят както следва¹⁷:

Разпределение на наблюдаваните дела и преписки съобразно качеството на лицата, подаващи сигнали

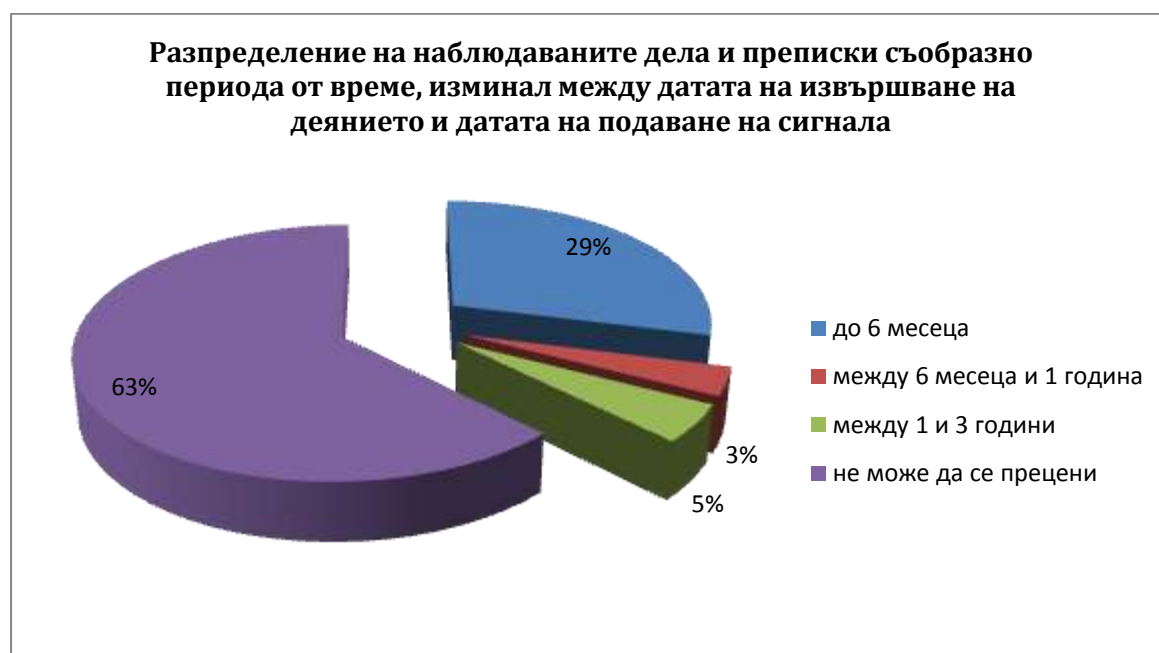


¹⁷ Наблюдават се случаи, в които органите на досъдебното производство са сезирани едновременно от различни лица.

В 54 от случаите в сигнала се посочва конкретно лице, извършило правонарушението, докато в други 24 не се изнася информация за лицето, извършило престъплението.

В 18 от случаите преди подаване на сигнала е била извършена вътрешноведомствена проверка от съответното административно звено. Най-често това са случаите, в които Прокуратурата се сезира след издаден ревизионен акт от НАП или акт за начет от АДФИ, или след приключване на дисциплинарно производство или проверка от инспекторат.

В големия брой случаи, сигналът се подава сравнително кратко време след узнаване за извършеното нарушение. Когато става въпрос за т.нар. „дребна корупция“ най-често сигналът се подава още същия ден или до дни след извършване на деянието¹⁸. Единични са случаите, в които сигналът е подаден след по-дълъг период (повече от шест месеца) и това най-често са случаите, в които Прокуратурата бива сезирана в резултат на проверка от НАП, АДФИ, Сметната палата и други органи с контролни правомощия.



¹⁸ Обичайна практика е при съобщения за „дребна корупция“ наказателно производство да се образува веднага, по реда на чл. 212, ал. 2 НПК. Всички случаи на образувани дела за корупционни престъпления от разследващите органи са именно за престъпления по чл. 301 или по чл. 304 и следващите НПК.

Анализът на резултатите от наблюдението по горепосочените критерии позволява **изводи**, съответни на целите на изследването, в няколко насоки.

От най-голямо значение за инициране на наказателното преследване на лица, извършили корупционно престъпление, са именно сигналите, подавани от граждани и от лица, заети в държавния апарат. Положително впечатление прави това, че се работи активно и по получени анонимни сигнали, въпреки че те не са законен повод за образуване на досъдебно производство. Значим е и приносът на медиите.

Съдържанието на сигнала е първата отправна точка на органите на досъдебното производство за насоката на разследване или проверка и за събиране на релевантните доказателства. Сигналът, който не съдържа достатъчно указания за извършеното деяние, в който неправилно се интерпретират известните на подателя му факти, или който не е придружен от релевантните документи, в значителна степен може да забави разследващите и да затрудни, ако не и да осуети, разкриването на обективната истина.

Същевременно, не са малко случаите, в които сигналите са или прекалено лаконични, или съдържащи прекомерно много информация (най-често – всички заключения от извършена проверка или ревизия), което затруднява крайно сезираните органи и извършващите проверката. В последния случай се създават предпоставки за прекомерно продължителна, нефокусирана в конкретни факти и обстоятелства проверка и за събиране на ненужно голям обем доказателствен материал, а това не е в полза на срочното и качествено разследване.

Заслужава при това да се отдели внимание и ресурс за повишаване качеството на сезиращите органите на досъдебното производство документи, а това означава:

- да се предприеме широка разяснителна кампания сред гражданите, заети в различните административни структури и представителите на медиите за видовете и същността на корупционните престъпления, за да могат те да бъдат своевременно установявани (най-често от контролни органи, инспекторати и други подобни звена) и едновременно с това – разграничавани от други правонарушения (с корупционен произход, или не);

- да се предприеме разяснителна кампания сред гражданите за това какво следва да е поведението им в случай, че са пострадали или свидетели на „дребна корупция“, по какъв начин следва да сезират институциите и какви са правата и задълженията им в хода на образувани извънпроцесуална проверка или досъдебно производство¹⁹;
- да се предприемат мерки за облекчаване достъпа на гражданите до инстанционните прокуратури (за подаване и получаване на информация и документи) и за повишаване качеството на обслужване на гражданите в деловодствата;
- да се създадат по-широки възможности за директен контакт на гражданите с прокурора, така, че те да добият увереност, че по сигнала се работи бързо, компетентно и професионално, с необходимата грижа и лична ангажираност; последното неминуемо ще доведе до увеличаване доверието на гражданите в работата на Прокуратурата, което е от съществено значение за превенцията и противодействието на престъпленията и правонарушенията въобще.

¹⁹ Стъпка в тази насока са изготвените по проекта материали, които да подпомогнат гражданите при процеса на изготвяне и подаване на жалби, свързани с корупционни престъпления, а именно „Противодействие на корупцията. Пътеводител за граждани“ и брошури.

Пътеводителят за граждани включва информация за това какво следва да се разбира под корупция и кои престъпления са корупционни. Разглеждат се и най-често срещаните корупционни престъпления – безстопанствеността, общото престъпление по служба, злоупотребата със служебно положение, подкупът в публичния сектор – пасивен и активен, търговията с влияние.

На гражданите подробно се изяснява процедурата, по която се развива досъдебното и съдебното производство по дела за корупционни престъпления. Разяснява се как биха могли да сезират институциите с информация за корупционно престъпление - къде и как се подава сигнал, какво следва да съдържа сигналът, как гражданите могат да следят движението на преписката и как да сезират институциите за корупционни нарушения, които не са престъпления.

В пътеводителя се съдържа подробна информация относно правата на пострадалия в досъдебното и в съдебното производство, правата на частния обвинител и гражданския ищец в производството, както и правата и задълженията на свидетеля в наказателното производство.

Към Пътеводителя са приложени примерни текстове на документи: примерен текст на сигнал за корупционно престъпление; примерен текст на жалба срещу постановление за отказ да се образува досъдебно производство; примерен текст на жалба срещу постановление за прекратяване на наказателно производство; примерен текст на жалба срещу определение на съда, с което се потвърждава постановлението на наблюдаващия прокурор за прекратяване на наказателното производство.

Особено негативно е влиянието върху разследващите на предварителното медийно огласяване на информацията, която впоследствие се подава до Прокуратурата, тъй като това създава предварителни очаквания към работата на държавното обвинение, предпоставя политически и/или обществен натиск върху работата на държавното обвинение в насока демонстриране на определен резултат и рефлектира върху процеса на доказване, като изкривява показанията на свидетелите, които вече от медиите са получили информация за доказателственорелевантните факти и обстоятелства, за които се очаква да дадат сведения.

Ето защо може да се препоръча да се работи с медиите в насока да депозират станалата им известна информация, свързана с корупционно престъпление, най-малко непосредствено преди оповестяването ѝ в СМО.

Впечатление прави големият брой случай, в които гражданите и административните структури, разполагащи с данни за корупция, сезират вместо компетентната прокуратура, висшестоящите органи в Прокуратурата. Възможно обяснение за това е липсата на доверие в инстанционните прокуратури (най-често защото гражданите не виждат, не могат да контактуват и не могат да проследят работата на прокурорите при инстанционните прокуратури) и предварително формирано убеждение, че по сигнала им ще се работи само в случай на натиск от по-горестояща прокуратура.

Обективно причини за подобни нагласи не се откриват. Съществуването им, обаче, налага да се работи целенасочено към повишаване прозрачността в работата на Прокуратурата, към популяризиране работата на отделните прокурори, към персонализирането на прокурора като институция, а не само на Главния прокурор.

Необходимо е да се изгради доверие на гражданите към прокурорите, които са местно компетентни да разглеждат сигналите им; необходимо е гражданите да усетят персоналната грижа на прокурорите към техните случаи, дори и в по-натоварените прокуратури. Усещането за прокурорско присъствие ще се отрази и в насока превенция на правонарушенията.

2. Извънпроцесуална проверка по постъпилите сигнали

Наблюдението показва, че проверка по образувателните преписки е назначавана в 68 от случаите, или в 50,7 % от наблюдаваните преписки и дела. Във всички тези случаи получената от прокурора информация не е била достатъчна, за да позволи формиране на обосновани изводи относно фактите и обстоятелствата, при които е извършено твърдяното престъпление, респ. – да се даде правна оценка на тези факти и обстоятелства.

Оттук и следните изводи.

Първо, извънпроцесуалната проверка е от изключително важно значение за работата на органите на досъдебното производство; качествено и срочно извършване на проверката би могло да даде значим тласък на разследването и то да приключи в кратки срокове или въобще да не се стигне до образуване на производство, когато е изначално ясно, че няма извършено престъпление; и обратното – некачествената проверка, тази на която липса стратегия и фокус и която не успява да изясни основните факти, от значение за преценката на прокурора по чл. 211 НПК, може изключително да затрудни и забави разследването.

Второ, слабост е липсата на подробна законодателна уредба на извънпроцесуалната проверка в НПК; такава е безспорно необходимо да се даде и то в най-кратки срокове²⁰.

Трето, необходимо е да се отдели сериозен ресурс за специализирано обучение на полицейските органи, извършващи проверки по сигнали за корупционни престъпления, в насока стратегия и тактика на проверката, релевантни ОИМ, начин на снемане на обяснения от лица, съставомерни признаци на престъпленията, подлежащи на установяване.

²⁰ В същия смисъл са и констатациите в Доклада за извършен анализ на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г., където се сочи: „Липсата в НПК на уредба на института на предварителната проверка като средство за установяване на достатъчно данни за извършено престъпление, се отразява негативно на разследванията на сложните икономически и финансови престъпления, които в голямата си част са корупционни, т.е. корупционни престъпления. Преписките, образувани за проверка на постъпили в прокуратурата сигнали и друга информация с твърдения за извършени корупционни престъпления, чието разследване по начало представлява фактическа и правна сложност, предполага добра организация на прокурорската работа в един етап, който не е включен нормативно в наказателното производство – предварителната проверка. В този етап трябва да бъдат събрани относими и правнозначими данни, обосноваващи правилна прокурорска преценка дали е налице основателното предположение за извършено престъпление.“

Иначе, по отношение на начина на назначаване и приключване на проверките може да се направи положителната констатация, че е преодоляна незаконосъобразната практика от предходни периоди в работата на Прокуратурата проверки да се назначават с писма, вместо с постановления, по смисъла на чл. 199 НПК, както и да приключват по преценка на полицейските органи относно наличието или липсата на престъпление.

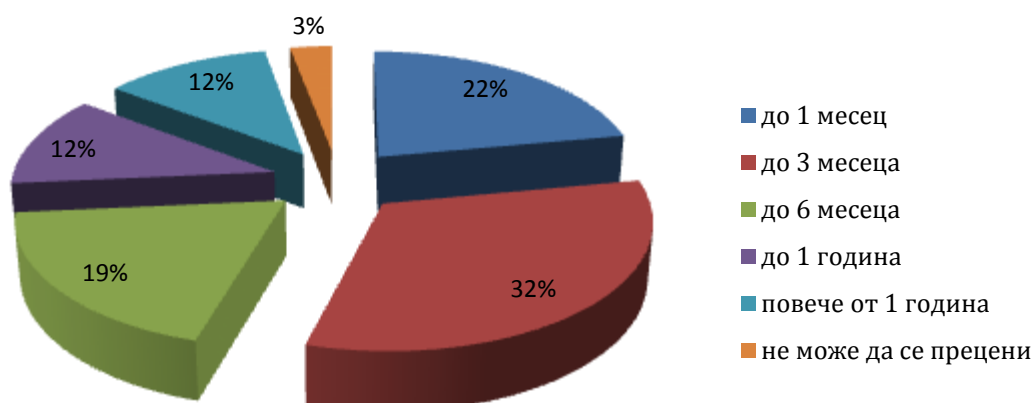
По отношение на органа, назначаващ проверката, наблюдаваните преписки и дела показват следните резултати²¹:



По отношение на продължителността на проверката, резултатите от наблюдението са в следните насоки:

²¹ В някои случаи проверка се назначава последователно от МВР и от Прокуратурата или от по-долустоящата прокуратура, а след изпращане на преписката по компетентност – и от компетентната прокуратура.

Разпределение на наблюдаваните дела и преписки съобразно продължителността на извънпроцесуалната проверка



Резултатите от приложението на тези критерии за наблюдение не показват значими отклонения и не обуславят необходимостта от предприемане на съответни мерки. Разбира се, препоръчително би било проверките да се извършват в максимално кратки срокове, но не и за сметка на качеството. Доколкото наблюдението не може да установи причини за забавяне хода на проверките²², не могат да се отправят и конкретни препоръки в тази насока.

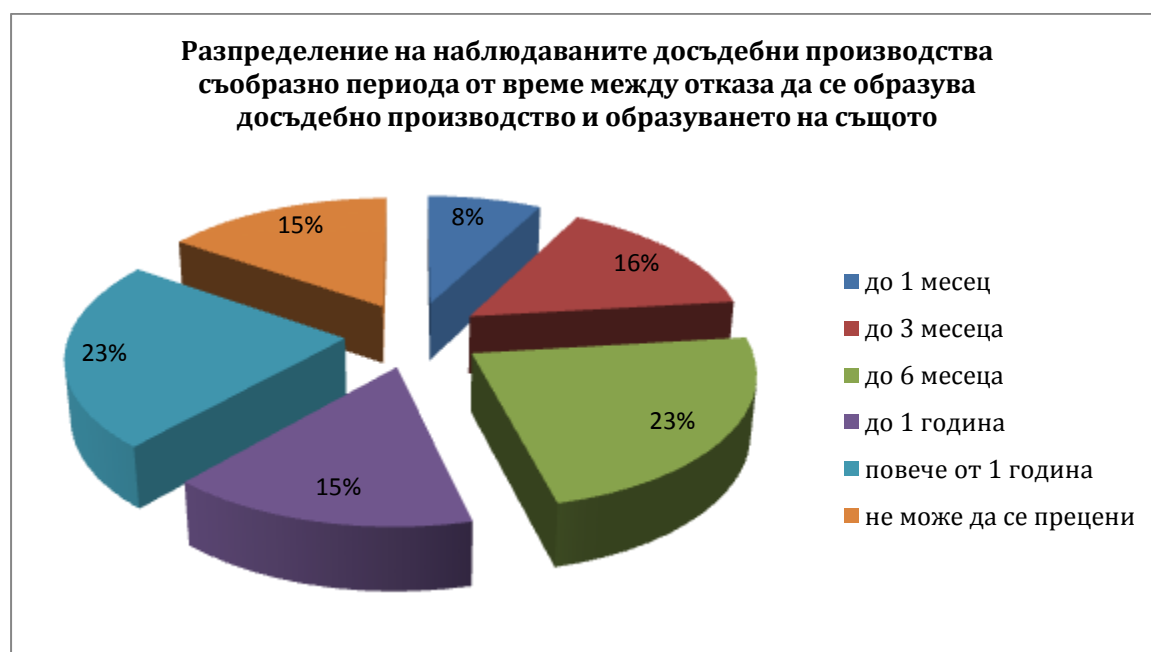
Във всички случаи това са въпроси не само на стратегия и тактика на проверката, но и на междуинституционално взаимодействие, контрол от страна на прокурора върху извършващия проверката и контрол от страна на ръководителя на звеното, към което принадлежи извършващия проверката. Уместно е до получаване на съответна законова регламентация, тези правоотношения да се уредят с подробни междуведомствени инструкции.

В 24 случая проверката е приключила с отказ да се образува досъдебно производство, като в 13 от тези случаи впоследствие досъдебно производство е било образувано. В последните случаи, постановлението на прокурора за отказ

²² Причината за това е, че проверката, като извънпроцесуална дейност, не е подробно регламентирана и ОИМ не се обективират така, както действията по разследването.

да се образува досъдебно производство е преценявано от по-горестоящата прокуратура като неправилно или незаконосъобразно²³.

Съобразно периода от време, изминал между постановяване на отказа да се образува досъдебно производство и образуването на такова, наблюдаваните дела са разпределят както следва:



В тази връзка се поставят два въпроса, които е необходимо да получат адекватен отговор в практиката на Прокуратурата.

На първо място, поставя се въпросът необходимо ли е във всеки случай на постановен отказ да се образува досъдебно производство за корупционно престъпление, по-горестоящата прокуратура да инициира служебно инстанционен контрол за законосъобразност. Според изследователите на ПРСС отговорът на този въпрос безусловно следва да е положителен. Възприемането на подобен подход ще намали до минимум случаите, в които не се образува досъдебно производство, въпреки наличието на законовите основания за това и ще съкрати времето между постановяване на отказа да се образува досъдебно производство и образуването на такова. Ако не бъде възприет такъв подход е наложително поне да се дадат указания за разширяване на кръга лица, които да

²³ Това е така дори в случаите, в които по-късно наказателното производство приключва с постановление за прекратяване, в което са изложени същите мотиви, поради които по-рано е било отказано образуването на производството.

се уведомяват за постановения отказ и по този начин да им се даде възможност да инициират инстанционен контрол за законосъобразност.

На второ място, стои въпросът правилно ли е прокурорът, постановил отказ да се образува досъдебно производство, да продължи да упражнява ръководство и надзор върху разследването след като постановлението му за отказ бъде отменено, респ. – бъде образувано производство. Разбира се, отговорът на този въпрос би могъл да бъде предпоставен от конкретните основания за отказа да се образува производство и конкретните отменителни основания. Когато, обаче, те се свеждат до неправилно приложение на закона или превратно тълкуване на събраните в хода на проверката материали, е уместно преписката да се преразпределя на друг прокурор при съответната прокуратура или поне да се определя втори прокурор. По този начин, от една страна, прокурорът, постановил отмененият прокурорски акт, няма да бъде задължаван да извършва разследване против вътрешното му убеждение, а от друга – ще се ограничат възможностите за неправилно приложение на закона или некачествено разследване.

3. Образуване на досъдебно производство

Екипът на ПРСС, осъществил наблюдението, концентрира сериозно внимание върху актовете на органите на досъдебното производство за образуване на наказателното производство за корупционни престъпления, мотивиран от виждането, че тази категория актове, макар и формални, в голяма степен предопределят по-нататъшния ход на производството и в крайна сметка – резултата от разследването, най-малкото защото очертават предмета на доказване и първите и най-важни действия по разследването, които следва да се извършат по делото.

Наблюдението показва, че в 92 от случаите производството е образувано с акт на прокурора, а в останалите 31 случая – по реда на чл. 212, ал. 2 НПК – с извършване на първото действие по разследването.

В големия брой случаи производството е образувано с акт на компетентния прокурор. Само в 2 от случаите производството е образувано с акт на по-горестоящата прокуратура²⁴.

Оттук и изводът, че в големия брой случаи производствата са образувани от компетентния да разгледа делото прокурор. Това е стриктно законосъобразното разрешение, но може да се препоръча, в случаите, в които по-горестоящият прокурор отменя отказ да се образува досъдебно производство или за пръв път констатира наличието на предпоставките по чл. 207 НПК, сам да образува досъдебното производство, като по този начин поеме отговорността за законосъобразността на това процесуално действие, вместо да дава задължителни указания в същия смисъл на подчинения нему прокурор от компетентната прокуратура, като по този начин ограничава свободното му вътрешно убеждение по фактите и тяхната правна оценка.

Положително впечатление правят диспозитивите на постановленията за образуване на наказателните производства за корупционни престъпления. В повечето случаи те са подробни, а не бланкетни, като по този начин очертават ясно и недвусмислено предмета на доказване в производството.

Показателно за правилната правна преценка и квалификация на деянието, давана от прокурора още при образуване на досъдебното производство е това, че само в 3 случая повдигнатото обвинение в хода на производството е за престъпление с различна правна квалификация от тази, за което е образувано производството.

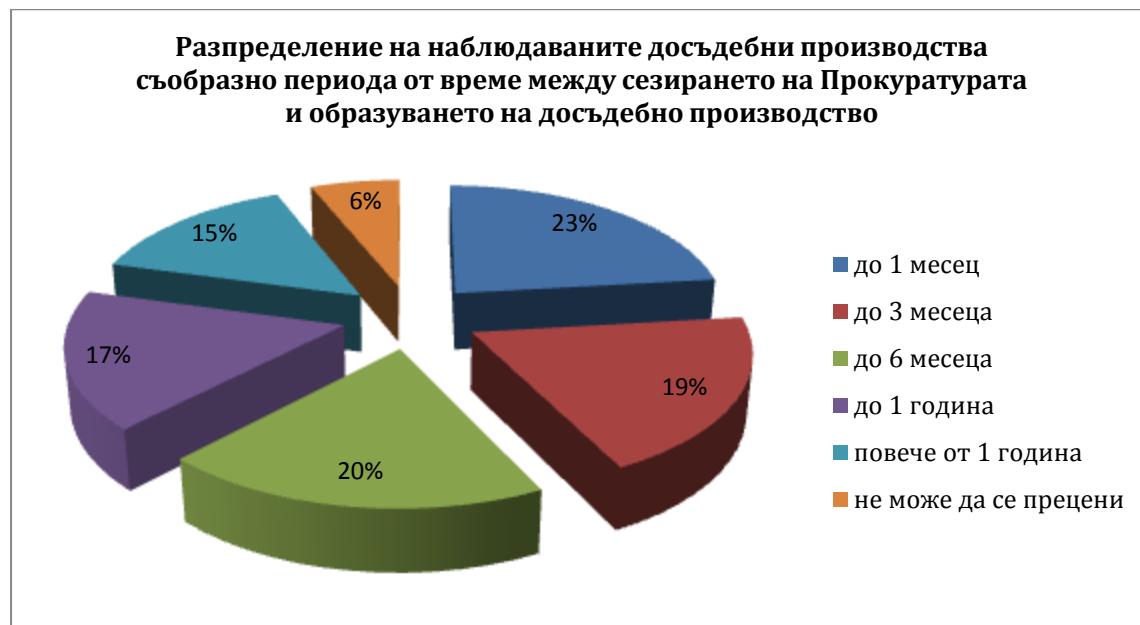
Дават се и подробни указания по хода на разследването.

В повечето случаи прокурорите се произнасят сравнително скоро след сезирането им или след приключването на проверката, ако е извършвана такава. Изключение правят случаите, в които след приключване на проверката е постановен отказ да се образува досъдебно производство и едва след неговата отмяна прокурорът образува досъдебно производство. В тези случаи се наблюдава съществено забавяне във времето, най-вече поради липсата на

²⁴ Разбира се, има и случаи, в които производството е започнало за друго престъпление, което по правилата на НПК е подследствено на по-долустоящата прокуратура и впоследствие е изпратено по компетентност на по-горестоящата прокуратура за упражняване на ръководство и надзор върху разследването за установеното в хода на проведеното до тогава досъдебно производство корупционно престъпление

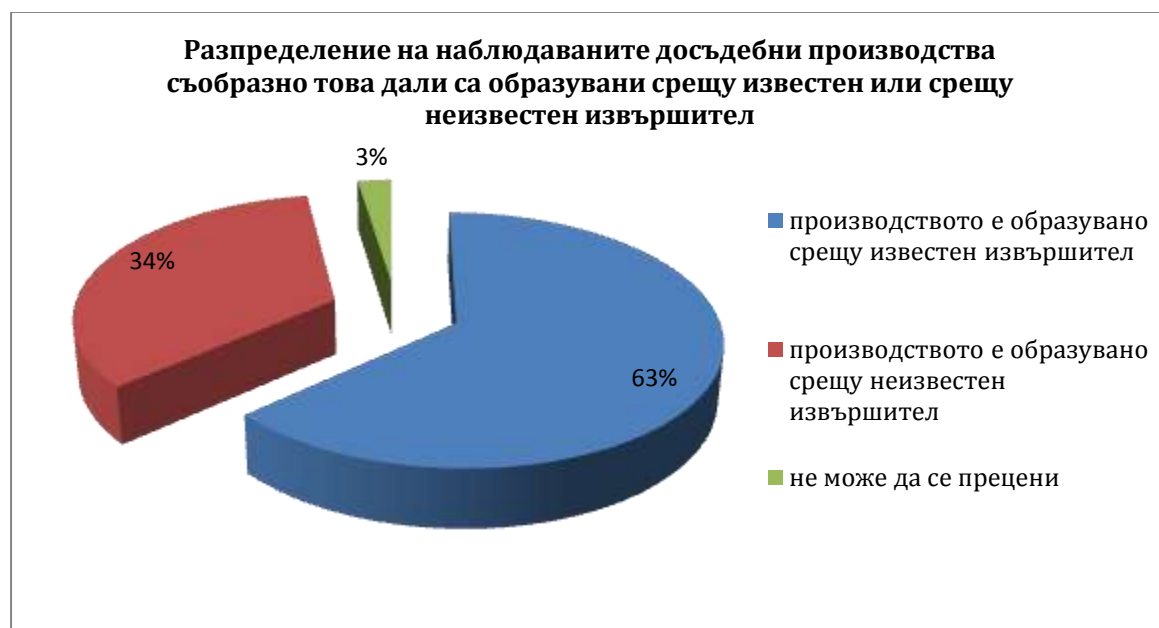
практика да се упражнява служебен институционален контрол върху актът за отказ да се образува досъдебно производство.

Резултатите от наблюдението в тази насока могат да бъдат илюстрирани по следния начин:



Разбира се, има и случаи на забавяне при образуване на досъдебното производство, най-често при кореспонденция във връзка с компетентността за образуване на производството или при спор за компетентност, но тези случаи са по-скоро изключение от правилото.

В хода на наблюдението е изследван и въпросът за процентното съотношение между делата, образувани срещу известен извършител и тези, образувани срещу неизвестен такъв. То е следното:



Принципно, въпросът за това дали производството следва да се образува срещу известен или срещу неизвестен извършител и какво е значението на това обстоятелство за разследването и за лицето, срещу което е образувано производството, е изключително сложен в теоретичен план и далеч надхвърлящ предмета на настоящото изследване. Ето защо и тук няма да се дава оценка на правилността на действията на прокурорите в тази насока. Необходимо е само да се отбележи, че има случаи, в които производството е образувано срещу неизвестен извършител, въпреки, че от диспозитива на постановлението, а и от събраните по преписката материали самоличността на автора на деянието е недвусмислено ясна²⁵.

Прави впечатление, че в масовия случай на досъдебни производства, образувани срещу известен извършител, лицето срещу което е образувано производството се разпитва като свидетел. Тази практика сама по себе си не е в нарушение на закона, но много често при призоваването и разпита на тези лица

²⁵ В същия смисъл са и констатациите в Доклада за извършен анализ на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г., където се сочи: „Налице е и порочна прокурорска практика да се образуват наказателни производства срещу неизвестни длъжностни лица или неизвестни магистрати, след като са налице достатъчно данни, че конкретно длъжностно лице или магистрат е извършило престъпление от общ характер.“.

те не биват уведомявани за обстоятелството, че производството се води срещу тях. С това се ограничава правото им на защита. Тези лица следва да бъдат уведомявани, че производството се води срещу тях и едва след това да бъдат запитвани желаят ли да дадат показания или не.

4. Разследващи органи. Разследване

Като разследващи органи по делата за корупционни престъпления участват както следователи, така и разследващи полицаи. Единици са случаите, в които действията по разследването се извършват от наблюдаващия прокурор.

Разпределението между разследващите органи е както следва:



Като добра практика може да се отбележи сформиранието на екипи от прокурори или от разследващи органи, както и между прокурори и разследващи органи по дела с по-голяма фактическа или правна сложност. За съжаление това се прави в единични случаи.

Прави впечатление, че качеството на работа на разследващите органи е на много добро равнище. Наблюдава се много добро взаимодействие между наблюдаващия прокурор и разследващите органи. Доказателство за това е, че делата, по които се налага наблюдаващият прокурор да дава постоянно указания по хода на разследването, са малко на брой. Случаите, в които се налага отвод на

водещия разследването по субективни причини и възлагане довършването и приключването на разследването на друг разследващ орган също са единици²⁶.

По делата за корупционни престъпления се работи в по-ускорени срокове отколкото по делата за останалите видове престъпления. И въпреки това производствата не приключват бързо, освен тези за т.нар. „дребна корупция“. Съобразно продължителността на разследването, наблюдаваните дела се разпределят както следва:



В големия брой случаи, за продължителността на разследването има обективни причини. Така, по делата за общо престъпление по служба, злоупотреба със служебно положение, умишлена безстопанственост, сключване на неизгодна сделка, се изискват по-сериозни процесуални усилия, събиране на голям обем доказателства и назначаване на сложни икономически и счетоводни експертизи, което води до обективно забавяне на разследването. По някои от делата разследването е забавено, поради необходимостта от изпълнение на съдебни поръчки или невъзможност да се намери вещо лице. Разбира се, има и дела, приключването на които е неоправдано забавено.

Веднага следва да се отбележи, че в публичното пространство все още се отдава твърде сериозно внимание на продължителността на производството, вместо на качеството на разследване и на създаването на гаранции за

²⁶ Констатирани са 21 такива случаи.

съблюдаване на правата и законните интереси на участниците в производството. И до момента необходимостта от качествено разследване, както по отношение на приложимия материален закон, така и по отношение съблюдаване процесуалните права на страните в производството, продължава да се подценява, за сметка на задоволяването на обществения интерес от бързо разследване, а това влияе негативно върху наказателното правораздаване.

Следва да се полагат усилия за преодоляване на тези неправилни представи и разясняване на причините, поради които разследването не може да приключи в кратки срокове.

Нещо повече – заслужава да се обмисли идеята по делата за някои видове престъпления, процесуалните срокове, визирани в чл. 234 и особено тези по чл. 368 НПК да се удължат, тъй като предвидените понастоящем такива са крайно недостатъчни и напълно нереалистични. Доказателство за това е, че почти по всяко дело се налага многократно удължаване на срока по реда на чл. 243, ал. 3 НПК, което допълнително затруднява наблюдаващия прокурор и е причина за безсмислена, от гледна точка на съществуващото на делото, но обемна кореспонденция.

По делата за корупционни престъпления видимо се полагат необходимите усилия за изясняване на обективната истина. Провежда се задълбочено, пълно и всеобхватно разследване. Единици са делата, по които разследващите не са положили нужните процесуални усилия или са забавили разследването неоправдано дълго без наличието на обективни причини за това.

Ако може да се очертае проблем пред разследването по тази категория дела, то това е текстовото формулиране на диспозитива на повдиганите обвинения. В много случаи разследващите срещат затруднения в тази насока, които не биват отстраняване от наблюдаващите прокурори. Това касае особено обвиненията за престъпления, характеризиращи се с бланкетни диспозиции, като тези по чл. 219 и по чл. 282, както и продължаваните престъпления. В тази насока е нужно повишаване капацитета на разследващите, а и на наблюдаващите прокурори²⁷.

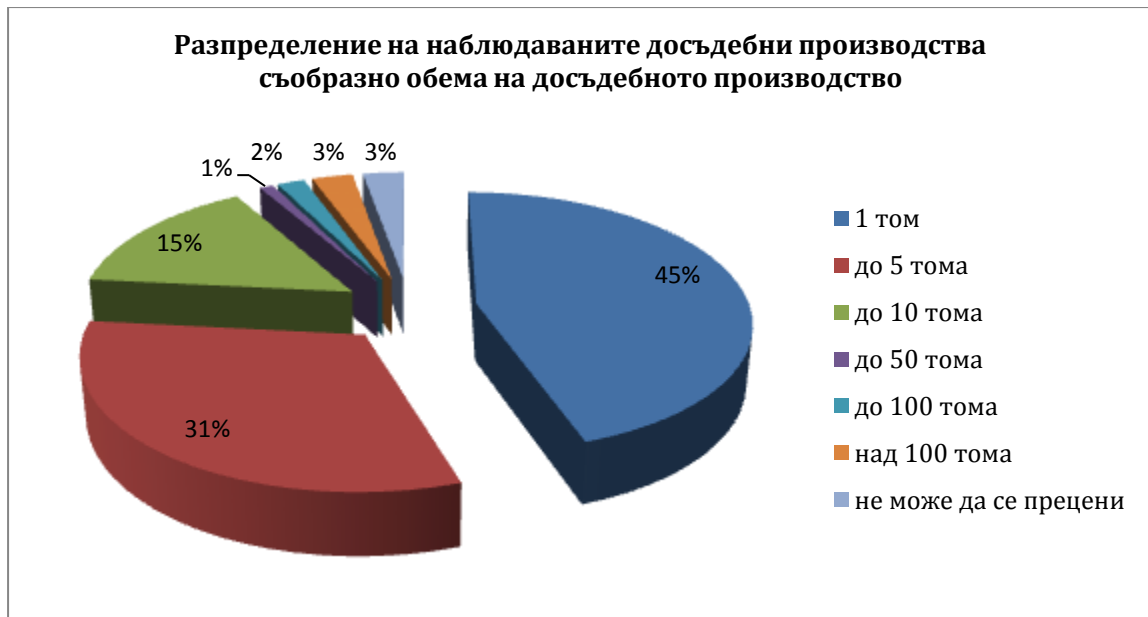
²⁷ В същия смисъл са и констатациите в Доклада за извършен анализ на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г., където се сочи: „Не се познават основни елементи от съставите на отделните корупционни престъпления, не се следи и не се познава съдебната практика в тази връзка. Това води до

С оглед обема на делата, образувани за корупционни престъпления, не се наблюдават значими отклонения в сравнение с делата за масовите престъпления.



неправилни квалификации на извършените деяния, както и до квалифициране като престъпления на деяния, които не съставляват престъпления. Например, в много случаи, бланкетната норма на чл. 282 НК се запълва с ирелевантни за престъплението по служба регламенти. Известно е, че съдебната практика и доктрината са последователни по въпроса за формите на изпълнителното деяние по чл. 282 НК – нарушаване на вменени задължения, бездействие по служба и превишаване на власт или права.

При формулиране на юридическото обвинение по делата се допуска смесването и объркването им.“



По делата за корупция по високите етажи на властта, обаче, обичайно се събира голям по обем доказателствен материал; изследва се дейността на лицата, евентуално съпричастни към противоправното деяние в нейната цялост и пълнота; търси се съдействие от граждани, юридически лица, други ведомства и организации за събиране на данни относими към деянието и съпричастните към извършването му лица; иска се разкриване на банкова тайна; правят се съдебни поръчки към други държави. Принципно, това е положителна тенденция, която следва да се адмира.

Същевременно, не може да бъде оставено без внимание обстоятелството, че тази широка по обхват и изискваща сериозни усилия и време дейност, твърде често остава неефективна, по няколко съображения.

На първо място, в хода на досъдебното производство често се събира огромен по обем доказателствен материал, в т.ч. и документи, които са ирелевантни и с това крайно се затруднява дейността на прокурора, а евентуално – и на съда, при упражняване на съдебен контрол в досъдебното производство, по запознаване с внесеното обвинение и подкрепящите го материали.

На второ място, големият обем доказателствени материали сериозно затруднява обвиняемия, неговата защита и пострадалия, когато има такъв, да се запознаят с делото, а това, от своя страна обуславя невъзможността им (при това

– често пъти обективна) да релевират своевременно доказателствени искания и с това да ускорят хода на процеса.

На трето място, големият брой лица, които се призовават за участие в производството, в процесуалното качество на свидетели, обективно води до затрудняване хода на производството поради трудностите по установяване актуалното им местонахождение и липсата на нужната техническа обезпеченост за дистанционния им разпит.

На четвърто място, у представителите на държавното обвинение все още битува схващането, че в досъдебната фаза на производството следва да се подготви изцяло обвинителната теза и да се съберат всички необходими доказателства, която в съдебната фаза следва само да се поддържа²⁸.

Разбира се, в някои случаи причините за събиране на подобен обем доказателства, са само и единствено обективни. Понякога, обаче, до това се стига поради липса на ясна тактика и методология на разследването, в резултат на което се събират всички възможни доказателства и „отсяването им“ през призмата на конкретна правна квалификация на един по-късен етап се явява силно затруднено. Като правило множество писмени доказателствени средства се прилагат нееднократно по делото по различни поводи (в т.ч. събират се и в хода на извънпроцесуалната проверка, и в хода на досъдебното производство)²⁹.

²⁸ Съответна на това убеждение е и практиката всички доказателствени материали, събрани в хода на досъдебното производство, да се предявяват на обвиняемия, пострадалия и техните процесуални представители, след приключване на разследването.

Това, от своя страна, принципно предпоставя някои крайно негативни тенденции пред обвинението в съдебната фаза на производството: от една страна, лицата, упражняващи защитна функция в производството разполагат с предварителна информация относно обвинителните доказателства, в тяхната цялост и пълнота, респ. – с възможност да ги манипулират на по-късен етап от производството и да им противопоставят неизвестни за държавното обвинение доказателства; от друга – лицата, упражняващи обвинителна функция, са демотивирани да полагат процесуални усилия за попълване на делото с доказателствен материал и често пъти ограничават дейността си в процеса до преповтаряне на вече извършените процесуални действия, при спазване принципите за устност и непосредственост.

²⁹ В същия смисъл са и констатациите в Доклада за извършен анализ на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г., където се изтъкват следните слабости: „2.8. Събиране на многоброен доказателствен материал, съдържащ ирелевантни или недопринасящи за доказване на обвинителната теза данни. Този подход съществено затруднява страните и съда при установяване на обективната фактическа обстановка и при преценка на релевантните доказателства. В практиката се наблюдават и случаи едни и същи документи да се прилагат неколкократно по дадено досъдебно производство.

2.9. Разпити на голям брой свидетели, чиито показания не допринасят съществено за разкриване на обективната истина. Тази практика (особено по делата за „длъжностни престъпления“, които се решават основно на базата на документи) води до трудностите при

Във връзка с гореказаното заслужава още веднъж да се препоръча да се положат усилия в насока прецизиране методиката за разследване на корупционни престъпления с цел по-правилна преценка на релевантните доказателства и доказателствени способности и избягване прилагането на едни и същи доказателства два или повече пъти.

5. Обвиняеми лица. Активност на защитата

Въпреки че големият брой дела са образувани срещу известен извършител – общо 77, производствата, по които са повдигани обвинения са малко на брой – 24.

Съобразно броя на лицата, привлечени към наказателна отговорност в рамките на едно и също наказателно производство, наблюдаваните производства се разпределят както следва:

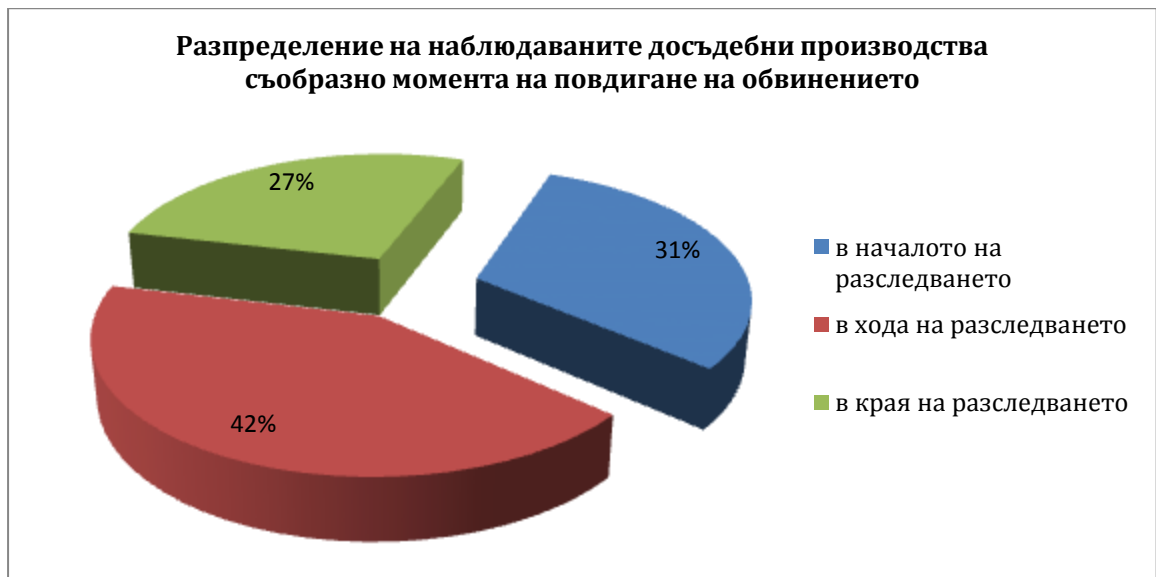


С оглед периода от време, изминал между извършване на деянието и повдигане на обвинение, наблюдаваните производства се разпределят както следва:

призоваването на свидетели и обуславя голям брой отлагания на делата и решаването им по същество години след внасяне на обвинението в съда.“



С оглед момента на повдигане на обвинението, наблюдаваните производства се разпределят както следва:

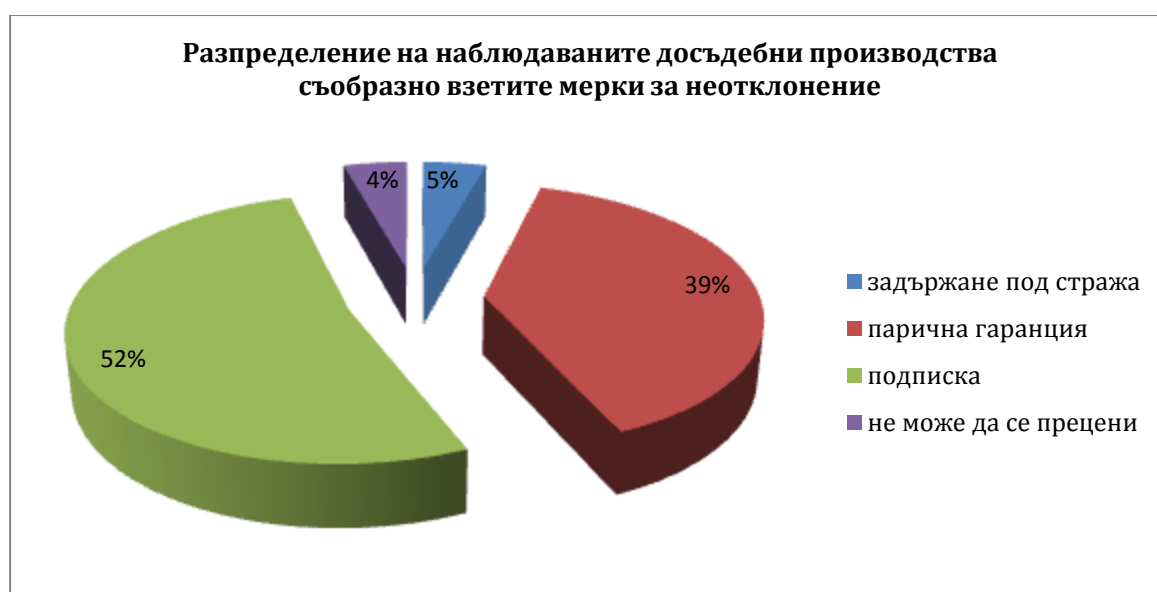


В големия брой случай обвинението се повдига в хода на разследването. Сравнително малък е броят дела, в които обвинението е повдигнато непосредствено след образуването на делото и тук най-често спадат случаите на „дребна корупция“ – предлагане или даване на подкуп на полицейски служители, в които извършителите са задържани на мястото на извършване на

престъплението. Разбира се, има и случаи, в които е недвусмислено ясно, че обвинението е повдигнато твърде прибързано и тенденциозно.

В големия брой случай не се налага повдигането на повторно обвинение, по реда на чл. 225 НПК. Случаите, в които обвиняемите са привлечени повторно към наказателна отговорност са само 5, като без изключение се касае до промяна в правната квалификация на обвинението.

В 22 от случаите по отношение на обвиняемия е взета мярка за неотклонение, като с оглед вида на търпяната мярка за процесуална принуда, тези случаи се разпределят, както следва:



Изводът, който може да се направи в следствие на гореказаното е, че делата за корупционни престъпления не разкриват значими отклонения по отношение на упражняваната процесуална принуда към обвиняемите лица, в сравнение с масовия случай дела.

В хода на наблюдението не са събрани статистически значими данни относно поведението на защитата на обвиняемите лица.

Убедено може да се твърди, обаче, че активността на защитата не води до забавяне хода на производството. Наблюдаван е един единствен случай, в който разследването се е забавило поради подаване на множество искания и други процесуални действия, налагащи изпращане на делото до по-горестоящата прокуратура или съда за упражняване на институционален контрол.

Активността на защитата и по тази категория досъдебни производства е много ниска и не рефлектира върху начина на приключване на досъдебното производство. Това, обаче, само по себе си, не е положителен показател, тъй като е възможно да се дължи на две групи причини: тактика на защитата и липса на доверие в обективността на органите на досъдебното производство³⁰.

Може да се препоръча да се положат усилия за по-обективно взаимодействие със защитата. Това би могло да доведе до укрепване капацитета на органите на досъдебното производство, до усъвършенстване методологиите за разследване на корупционни престъпления, както и до ограничаване на случаите на внасяне на необосновани обвинения в съда.

6. Приключване на досъдебното производство

От най-значим интерес за наблюдението се явиха актовете на представителите на държавното обвинение, слагащи край на наказателното производство. Именно анализът им дава най-показателна и значима информация относно качеството на работа на Прокуратурата по делата за корупционни престъпления и причините, поради които твърде голям брой преписки и дела за корупционни престъпления не стигат до съда.

С оглед причините, обусловили отказът да се образува досъдебно производство или образуваното такова за корупционно престъпление да се прекрати, наблюдаваните дела се разпределят както следва³¹:

³⁰ В същия смисъл са и констатациите в Доклада за извършен анализ на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г., където се изтъкват следните слабости: „2.11. Неглижирането на възможните оправдателни факти и обстоятелства, налични в материалите по досъдебното производство и на възможните оправдателни тези и версии на фазата на досъдебното производство, които биха могли да се проявят в съдебна фаза. Отказът на представителите на държавното обвинение да събират поискани от защитата гласни и писмени оправдателни доказателства за обвиняемите лица, което създава предпоставки, при допускане на искането им в съдебна фаза, за съществено изменение във фактическата обстановка по делото от тази, залегнала в обвинението, респ. до различни правни изводи от тези, формирани от органите на досъдебното производство.“

³¹ В голям брой случаи досъдебното производство се прекратява на повече от едно от посочените основания.



Сходни са причините и за постановяваните откази да се образува досъдебно производство: недоказаност – в 1 от случаите, обективна несъставомерност – в 8 от случаите; липса на умисъл и/или съставомерна цел – в 2 от случаите.

Подробният анализ на прокурорските актове показва съществена отлика между причините, водещи до прекратяване на наказателното производство, образувано за различните видове корупционни престъпления.

Така например, най-често и напълно законосъобразно делата, образувани за престъпление по чл. 282 НК, се прекратяват поради обективната и/или субективна несъставомерност на деянията. Проблемите тук произтичат от това, че често длъжностното лице действа при обвързана компетентост или след проведена надлежно съгласувателна процедура, или по въпроса се произнася колективен орган³².

³² В същия смисъл са и констатациите в Доклада за извършен анализ на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г., където се изтъкват следните слабости: „Проблем пред реализацията на отговорността на предадените на съд длъжностни лица е отграничаването на персоналната от колективната

Не са малко случаите, в които органите на досъдебното производство откриват празноти в закона или в подзаконовата нормативна уредба относно функциите или реда за упражняване на правомощията на длъжностните лица, поради което и конкретно осъществената от тях дейност не се явява в разрез с нормативен акт.

В голям брой случаи не се установява в резултат на неправомерното деяние да са причинени вреди на съответното предприятие или отрасъл от икономиката на страната и това изключва съставомерността на деянието по съответния престъпен състав. Същевременно, към момента, в който се установява неправомерното поведение на длъжностното лице, най-често е преклудирана възможността по отношение на същото да се приложат съответните дисциплинарни или административнонаказателни мерки.

Тук още веднъж следва да се подчертае, че за да не се стига до подобно положение е необходимо съответните административни звена изначално да правят правилна преценка относно това извършено ли е престъпление, или не, а ако все пак не са в състояние да направят такава – най-малкото наред със

отговорност при незаконосъобразни, неправилни или нецелесъобразни действия или бездействия по служба.

Често органите на съдебната власт се стремят да санкционират поведение, довело до сериозни вредни последици, но в хода на разследването се установява, че управленското решение е формирано от колективен орган, или от система от последователни, неправилни или незаконосъобразни действия на лица от различни звена в системата на единната структура, които в крайна сметка са обусловили и предпоставили управленското решение.

По тази категория дела неизменно се установява, че управленското решение (което в крайна сметка е незаконосъобразно) е взето след проверки, надлежно документирани от съответните длъжностни лица, извършени в съответствие със закона, без да може да се установи коя от тези проверки в действителност е била опорочена.

В тези случаи възможностите за търсене и реализация на наказателна отговорност от ръководните длъжностни лица са ограничени, доколкото не може да се персонализира вина. В някои случаи е невъзможно да се установи кое е лицето, предложило да се постанови вредоносното решение (при колективни органи за управление), а в други – управленското решение е било взето при условията на оперативна самостоятелност. В други случаи то е било единствено възможно при липса на обективни признаци за предшестващи незаконосъобразни действия на администрацията.

Друг проблем, при разглеждането и решаването на тези дела, е постигането на неправомерна цел посредством сложен фактически състав от взаимосвързани и обусловени юридически факти, нито един, от които сам по себе си или в съвкупност с останалите не е противоправен. По този начин държавата и общините изгубиха контрол върху предприятията, създадени с общинско или държавно участие, а по-късно и върху имоти на значителна стойност, срещу придобиване на други на по-ниска такава.

Проблемът произтича от това, че, от една страна, крайният вредоносен, управленски акт не е незаконосъобразен, тъй като е постановен при условията на оперативна самостоятелност, а не на обвързана компетентност, а от друга – че за формиране на управленската си преценка решаващият орган се е позовал на многобройни, но сами по себе си – законосъобразни, юридически факти – правни сделки, експертни оценки и др. под.“

сезирането на Прокуратурата да не пропускат да реализират дисциплинарната отговорност на виновните лица³³.

Изключително трудно е да се докаже специалната съставомерна цел по чл. 282, ал. 1 НК³⁴. Проблем е и преценката дали съответното длъжностно лице е възможен субект на престъплението по този законов текст.

Най-често, въпросите, които се поставят по делата за длъжностни престъпления, касаят не установяване на обективната фактическа обстановка, а приложението на закона.

Досъдебните производства, образувани за подкуп се прекратяват най-често поради недоказаност на предмета на посегателство (липса на същия или негодност на иззетите веществени доказателства) или поради недоказаност на връзката между предложения дар или облага и службата на длъжностното лице.

В голямата си част тези дела почиват на гласни доказателствени средства. Често свидетелите не могат да дадат надеждни и категорични показания или променят първоначалните си показания. Проблем е, че по голяма част от делата се събират противоречащи си гласни доказателствени средства, като липсват други доказателства (веществени доказателства или веществени доказателствени средства от експлоатирани специални разузнавателни средства) които да позволят на наблюдаващия прокурор да формира изводите си по фактите въз основа на една от групите доказателствени източници. Наблюдаващите прокурори основателно се въздържат да упражнят правомощията си по чл. 246 и сл. НПК в случай, че обвинителната теза се основава само на гласни доказателствени източници. Проблемът тук е установяването на фактическата обстановка, а не правната оценка на фактите.

³³ В същия смисъл са и констатациите в Доклада за извършен анализ на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г., където се изтъкват следните слабости: „Значителна част от делата, приключващи с оправдателни присъди, са образувани неоснователно и изобщо не е следвало да се внасят в съд. Това се отнася предимно за производства с предмет деяния с бланкетни елементи в състава на престъплението. Практиката административни и дисциплинарни нарушения да се квалифицират като общи длъжностни престъпления или безстопанственост, без да се полагат усилия за квалификация по специален състав или за търсене на друг вид отговорност, е причина за много от оправдателните присъди.“

³⁴ В същия смисъл са и констатациите в Доклада за извършен анализ на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г.

Иначе прави впечатление, че наблюдаващите прокурори мотивират добре, подробно и задълбочено крайните се актове, както за отказ да се образува досъдебно производство, така и за прекратяване на досъдебното производство. Личи значително по-голямо процесуално усилие и задълбоченост от това по останалите категории дела.

Разбира се, наблюдението показва и някои слабости в работата на Прокуратурата.

На първо място, в големия брой случаи, при постановяване на окончателните си прокурорски актове, прокурорите обсъждат само и единствено фактите и обстоятелствата, включени в предмета на доказване, съобразно квалификацията на престъплението, за което е образувано производството. Единици са постановленията, в които се коментира евентуалната съставомерност на деяния, които не са били предмет на разследване (например лъжесвидетелство или порочни документи), както и съставомерност на деянието, което е предмет на разследване, по престъпни състави, различни от тези, за които е образувано производството.

В случаите, в които наказателното производство не може да продължи поради давност или смърт на извършителя на деянието, фактите и обстоятелствата, свързани с разследваното деяние се изследват пределно лаконично, въпреки, че установената от прокурора фактическа обстановка и нейната правна квалификация би могла да има значение за други производства, например граждански или административни.

Пропуски има и при уведомяване на пострадалите от деянието или оцетените юридически лица за постановения краен прокурорски акт.

В много редки случаи се наблюдава произнасяне или кореспонденция с органи, призвани да налагат извъннаказателни санкции за корупционно поведение, като КОНПИ, КПУКИ и административнонаказващите органи. Единици са случаите, в които в постановленията на наблюдаващите прокурори се правят препоръки по реда на общия надзор за законност.

Това са насоки, в които е необходимо да се работи, за да се повиши ефективността на превенцията и противодействието на корупцията и другите закононарушения.

7. Инстанционен контрол и взаимодействие

Наблюдението на делата за корупционни престъпления позволи значими изводи и по отношение на упражнявания текущ и последващ инстанционен контрол върху работата на наблюдаващите прокурори по тези дела и постановяваните окончателни прокурорски актове.

Сравнително голям брой дела - 24, всички от които за корупция по високите етажи на властта, са взети на специален надзор от прокурори при Върховната касационна прокуратура. Това е практика, която следва да се адмира. Прави впечатление, обаче, че надзорът върху работата на прокурорите е изключително формализиран. Изискват се множество справки и доклади, което допълнително натоварва прокурорите от компетентната прокуратура, при все че необходимата информация за упражняване на надзора върху разследването и работата на прокурора може да се получи при непосредствено запознаване с материалите по делото. Не се наблюдава непосредствено участие на прокурори от по-горестоящите прокуратури при ръководството и надзора върху разследването; надзорът, който упражняват те, е по документи и чрез задължителни указания. В тази насока не може да не се отбележи, че повече гъвкавост и непосредствено участие на прокурорите от по-горестоящите прокуратури в ръководството на разследването би имало силен положителен ефект. Подобен подход би довел и до ограничаване на случаите на отмяна на прокурорските актове по реда на инстанционния контрол.

Все във връзка с текущия надзор върху работата на инстанционните прокурори, прави впечатление, че той е съсредоточен преди всичко върху делата за корупционни престъпления, образувани и водени от прокурори в софийските прокуратури. Надзорът върху делата под ръководството на прокуратурите в страната е сведен до минимум, а именно там съществува най-голям риск от отрицателно влияние върху разследването на местна почва.

Не се упражнява какъвто и да било инстанционен контрол върху постановленията за спиране на наказателното производство.

В тази насока е уместно да се препоръча всички актове, с които се решава по същество преписка или досъдебно производство, образувани за корупционно

престъпление, да подлежат в максимално кратки срокове на служебен институционален контрол, освен ако не са предмет на съдебен такъв.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Основна слабост в областта на превенцията и противодействието на корупционните правонарушения е фиксирането на законодателя и органите на изпълнителната власт върху санкционните механизми за въздействие върху лицата, осъществили корупционно поведение. Все още не се разбира достатъчно ясно значението, което обосновават, добре обмислени и правилно насочени превантивни мерки биха имали за ограничаване разпространението на корупцията, подобряването на бизнес средата, укрепването на демократичното общество и повишаване чувството за обществена справедливост и доверие в институциите биха имали.

Гореописаното явление води до фиксиране върху наказателноправните мерки за въздействие върху лицата, извършили корупционни нарушения, а тези мерки следва да бъдат оставени само за най-тежките форми на корупционно поведение, когато общественополезните цели не биха могли да бъдат постигнати с по-меки мерки.

Като закономерна последица от това се наблюдава, от една страна, нисък капацитет у администрацията да открива корупционен риск и да разкрива нарушения с корупционен произход и слабата активност на контролните органи в тази насока, а от друга – липса на капацитет и ресурс у администрацията да различава случаите, в които е налице престъпление от тези, в които се касае до дисциплинарно нарушение или организационна слабост. В резултат на това администрацията или не открива, респ. – не санкционира корупцията³⁵ или при най-малко съмнение сезира Прокуратурата, въпреки липсата на престъпление.

Взаимодействието между прокуратурата и администрацията, в т.ч. и контролните органи, е изключително слабо и неефективно. Институционалните прокуратури, поради претоварност и фактическа и правна сложност на делата, не

³⁵ Тук трябва да се признае, че в законодателството почти липсват механизми за санкциониране на корупционно поведение, освен предвидените в НК и в ЗПУКИ.

изследват организационни слабости в отделните административни звена, явяващи се подходяща почва за корупция или лоши практики и не сезират Върховната административна прокуратура за упражняване на общонадзорните ѝ правомощия; дори и да се направят препоръки по реда на надзора за законност, администрацията не дава обратна връзка за тяхното изпълнение. Не се носи отговорност за бездействие по линия на надзора за законност или за липса на активност при сезиране на компетентните институции, като КПУКИ, нито за неизпълнение на мерките, предписани по линия на надзора за законност.

Друга основна слабост е неправилното възприемане на работата на Прокуратурата в медийното пространство и в общественото съзнание. Трябва да се работи в насока убеждаване на гражданите, че и най-малкото съмнение за корупция, а и за престъпно поведение въобще, трябва да бъде проверено по надлежния процесуален ред. Само така ще се ограничат случаите на ненаказуемост и ще се повиши доверието в органите на досъдебното производство.

В общественото пространство продължават да битуват представите, че обвинителния уклон на прокурора стои над стремежа за разкриване на обективната истина. Поради тези неправилните схващания и поради все още срещащите се случаи на прибързано образуване на дела и самоцелно повдигане на обвинения, наказателното производство продължава да се схваща като заплаха или като разправа с определени лица. Липсва увереност у гражданите, че производството се образува за установяване на определени факти и обстоятелства по определен процесуален ред и за разкриване на истината. Дори и обективната истина да стане явна в хода на разследването, тя не достига до широката общественост или остава неразбрана поради сложния правен език и сложните казуси, или не се ползва с доверие.

Неправилната представа у гражданите за работата на Прокуратурата има и друг аспект. Гражданите или нямат доверие в полицията и органите на досъдебното производство, или вярват, че без да е необходимо да полагат усилия и да вземат активно участие, органите на досъдебното производство ще разкрият престъпленията и техните извършители.

Гражданите нямат адекватна представа за това за какво и как да сезират Прокуратурата и какво се очаква от тях след като се образува преписка. Масово

липсва адекватна представа за начина на работа и правомощията на Прокуратурата. Масово сигналът или съобщението в медиите се разглежда като сигурно доказателство за вина и от прокурора се очаква на всяка цена да повдигне обвинение. Прокурорът е лице, до което гражданите нямат достъп в най-важния етап от процеса; от правоохранителен орган той е превърнат в чиновник.

Що се отнася до образуваните наказателни производства за корупционни престъпления, уверено може да се твърди, че тези дела качествено се отличават от масовия случай на досъдебни производства. Това е също слабост.

Тази категория дела е приоритетна от гледна точка на сроковете за извършване на разследването, сроковете за произнасяне на компетентните органи, тези за приключване на производството, упражнени институционен контрол и въобще – от гледна точка на полаганите усилия от страна на държавното обвинение. Качеството на работа по тези дела, независимо от изхода на делото, е много по-високо от това по делата за масовите престъпления.

Поради обществения интерес и медийното внимание делата за корупционни престъпления, особено по високите етажи на властта, се разглеждат като изключение от правилото, а не като естествено проявление и продължение на законово прецизно и подробно регламентирания механизъм за търсене и разкриване на обективната истина и за възстановяване на евентуално накърнения правов ред.

Това, обаче, е практика, която е недопустима в едно демократично общество, защото обсъжданата атипичност влияе върху независимостта на прокурора, макар и неинституционализирано, върху вземането на решение по вътрешно убеждение, върху взаимодействието му с йерархично по-горестоящите или подчинени прокурори, а това изкривява процеса на работа. Същевременно слабостите, които и без това се проявяват в работата на прокуратурата, например при текстово формулиране на обвинение, при тактиката на разпитите, при поведението в съда, се проявяват и тук. Търси се резултативност, а не се предприемат мерки за преодоляване на слабостите в работата на институцията въобще.

Разбира се, по-горе в изложението вече бяха констатирани и други **слабости**, конкретно касаещи работата на държавното обвинение по делата за корупционни престъпления. Такива са:

- практиката при произнасяне по съществуващото на делото с окончателен прокурорски акт прокурорите да изследват само въпросите относно приложението на престъпния състав, по който е образувано досъдебното производство, а не евентуалната съставомерност и по други престъпни състави;
- практиката при произнасяне по несъставомерно или погасено по давност деяние прокурорите да не излагат подробни мотиви, които биха били от значение за други производства, извън наказателното;
- трудното и бавно взаимодействие между отделните прокуратури;
- липсата на служебен инстанционен контрол върху крайните актовете на инстанционните прокуратури и прекаленото му формализиране;
- практиката не във всички случаи да се уведомява пострадалият или лицето, подало сигнала, въз основа на който е образувано досъдебното производство, за да се обезпечи възможността за инициране на инстанционен контрол върху крайния прокурорски акт;
- по делата за подкуп – липса на практика при недоказаност на предмета на престъплението деянието да се преквалифицира по някои от алтернативните форми на изпълнително деяние и някои други.

В резултат на проведеното до момента наблюдение могат да се отправят няколко категории **препоръки**:

По отношение на Прокуратурата:

1) По отношение на работата с граждани:

- да се предприемат стъпки за повишаване на информираността на гражданите и журналистите с оглед да не се допуска смесване в

публичното пространство на наказателни и извъннаказателни мерки за въздействие и нереалистични очаквания;

- да се предприемат мерки за повишаване информираността на гражданите по отношение ролята и правомощията на Прокуратурата;
- да се предприемат мерки по повишаване на информираността на гражданите за корупционните престъпления и правата и задълженията им в хода на извънпроцесуалните проверки и досъдебното производство;
- да се предприемат мерки по свеждане на вниманието на обществото на действителните мотиви, довели до прекратяване на дела за корупционни престъпления от висок обществен интерес на ясен и разбираем за гражданите език;
- да се създаде възможност за по-близко взаимодействие между прокурора и гражданите в района му на компетентност;
- да се предприемат мерки за по-добро обслужване на гражданите от служителите на Прокуратурата.

2) По отношение на междуинституционалното взаимодействие:

- да се предприемат организационни мерки в насока проверка на основанията за сезиране на други институции, като КПУКИ и КОНПИ по по-голям брой дела и засилване на междуинституционалното взаимодействие;
- да се провеждат съвместни срещи с органите на администрацията по уеднаквяване на практиката за установяване на корупционни престъпления, сезиране на Прокуратурата и изпълнение на мерките по линия на надзора за законност;
- да се създаде ефективен механизъм за получаване на обратна връзка от институциите за изпълнението или причините за неизпълнението на предписанията на ВАП по линия на общия надзор за законност.

3) По отношение на разследването:

- да се предприемат мерки за укрепване капацитета на разследващите органи по отношение на методиката на разследване

на отделните корупционни престъпления и събирането на гласни доказателствени средства;

- да се предприемат мерки за укрепване капацитета на разследващите органи и наблюдаващите прокурори по отношение на процесуалната законосъобразност на постановленията за привличане на обвиняем и диспозитива на обвинението;
- при прекратяване на наказателното производство, образувано за конкретно престъпление, да се изследва въпроса за приложимостта на други престъпни състави, включително такива от компетентността на друга прокуратура;
- при прекратяване на наказателното производство поради смърт на дееца, давност или амнистия, прокурорите да излагат доводи досежно установената въз основа на събраната доказателствена съвкупност фактическа обстановка и нейната правна квалификация;
- да се предприемат стъпки за унифициране на практиката на прокурорите при маловажни случаи на подкуп³⁶;
- да се ускори и облекчи взаимодействието между отделните прокуратури, в т.ч. и с по-горестоящите прокуратури;
- да се ограничи формалността при комуникацията с горестоящия прокурор, като последният реално участва в ръководството и надзора върху разследването³⁷.

4) По отношение на предпроцесуалните проверки:

- да се предприемат мерки за укрепване капацитета на полицейските служители, натоварени с извършването на проверки по ЗСВ, с оглед събиране на необходимия обем данни, които да позволят навременна и точна преценка на прокурора по въпроса дали са достатъчно данни за осъществен състав на престъпление, или не;

³⁶ Наблюдението показва, че има случаи, в които прокурорите прекратяват наказателните дела, водени за подкуп, поради явна малозначителност на деянието, по смисъла на чл. 9, ал. 2 НК. Същевременно, анализът на съдебната практика показва, че има случаи и на внасяни обвинителни актове и осъдителни присъди за подобни деяния. Очевидно, налице е противоречие в практиката на прокуратурата по въпроса възможно ли е подкупът да е явно малозначително деяние и кога.

³⁷ В същия смисъл са и констатациите в Доклада за извършен анализ на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г.

при необходимост – изготвяне на методология за извършване на проверки;

- да се предприемат мерки за укрепване капацитета на държавните органи, които не са натоварени пряко с функции по превенция и противодействие на престъпленията, с оглед да не се подават сигнали за деяния, които не са престъпни и да не се пропуска да се сигнализира прокуратурата в случай на престъпление;
- да се упражнява институционален контрол за законосъобразност във всеки случай на отказ да се образува досъдебно производство за корупционно престъпление или да се дадат указания за разширяване на кръга лица, които да се уведомяват за постановения отказ и които да могат да инициират контрол за законосъобразност;
- в случай на отмяна на отказ да се образува досъдебно производство поради неправилно приложение на закона или превратно тълкуване на събраните в хода на проверката материали, преписката да се преразпределя на друг прокурор при съответната прокуратура или да се определя втори наблюдаващ прокурор.

По отношение на законодателя:

- да се работи за предвиждане на по-широк каталог извъннаказателни механизми за противодействие на корупционните нарушения и най-вече такива с превантивен характер (по линия на спазването на интегритета);
- да се предвиди механизъм за засилване на взаимодействието на Прокуратурата и администрацията по линия на надзора за законност и задължение на държавните органи да уведомяват Прокуратурата за предприетите действия и причината за евентуално неизпълнение на препоръките по линия на надзора за законност;
- да се анализира каталога от корупционни престъпления, уредени в сега действащия НК и да се предприемат мерки за актуализация на наказателните състави с цел обхващане на всички възможни форми

на корупция и уредба на адекватни квалифицирани и прилигирани състави³⁸;

- да се предвиди състав на общо длъжностно престъпление в частния сектор³⁹;
- съставомерната цел по чл. 282 НК да се въздигне в квалифициран признак, а не в признак по основния състав, а в признак по основния състав да се визират значителните вредни последици;
- да се предвидят състави на подкуп и търговия с влияние в сферата на работа на юридическите лица с нестопанска цел;
- да се инкриминира съставянето на частен документ с невярно съдържание;
- да се регламентира извънпроцесуалната проверка в НПК⁴⁰;
- да се предвиди диференциация в сроковете по чл. 368 НПК съобразно квалификацията на разследваното престъпление, като възможен критерий за това да бъде подсъдността на делото или предвиденото наказание.

По отношение на администрацията:

- да се предвидят мерки за повишаване капацитета на контролните органи и тези, натоварени с функции по интегритета, за установяване на организационни слабости, създаващи риск от корупция, на случаи на нарушаване на интегритета и на случаи на правонарушения с корупционен произход, които не са престъпления;
- да се предвидят мерки за повишаване капацитета на администрацията по разпознаване на корупционните престъпления от други форми на правонарушения и по създаване на механизми за своевременно и качествено сигнализиране на органите на досъдебното производство;

³⁸ В същия смисъл са и препоръките в Доклада за извършен анализ на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г.

³⁹ В същия смисъл са и констатациите в Доклада за извършен анализ на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г.

⁴⁰ В същия смисъл са и констатациите в Доклада за извършен анализ на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г.

- да се предвиди механизъм за „обратна връзка“ по отношение изпълнението на указанията на Прокуратурата по линия на общонадзорните ѝ правомощия.