



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВЪРХОВНА КАСАЦИОННА ПРОКУРАТУРА

Съкратен вариант

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.

Със Заповед № ЛС-701/06.03.2013 г. на Главния прокурор на Република България е разпоредено на *работна група в състав прокурори, следователи и външен експерт да извърши анализ на делата за корупция*, по които е работила прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г.

Заповедта е издадена в изпълнение на препоръките в доклада от 18.07.2012 г. на Европейската комисия относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка и конкретно на Препоръка 4 „Борба с организираната престъпност“, както и в изпълнение на Графика на неотложните мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт за изпълнение на показателите за напредък в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност, приет с решение № 750/11.09.2012 г. на Министерския съвет.

В изпълнение на заповедта, работната група се запозна със статистическата информация за водените в прокуратурата през периода 01.01.2007 г. – 15.02.2013 г. дела за корупционни престъпления и извърши проучване на подбрана на случаен принцип част от тези дела.

Предмет на проучване и анализ са:

- *както успешно (с осъдителни присъди), така и неуспешно (с оправдателни присъди) приключили дела*, а също и дела, по които досъдебното производство не е приключило, или е приключило с прекратяване на наказателното производство от прокуратурата.

- *правната рамка, съдебната и прокурорска практика и противоречиви решения, ефикасността на наблюдението и надзора, капацитет за работа,*

конкретните резултати от дейността на създадените специализирани съвместни екипи и на специализацията в прокуратурата по дела от тази категория, извършването на всеобхватни финансови проверки по тези дела и резултати от тях, данните за прилагането на специални разузнавателни средства, мерките за защита на свидетели и др. по такива дела.

Целите на анализа са:

- да бъде събрана информация за резултатите, постигнати от прокуратурата по случаите на корупция и злоупотреба със служебно положение от магистрати, разследващи органи, полицейски, митнически и гранични служители, нотариуси и съдебни изпълнители, както и от лица, заемащи висши длъжности в органите на изпълнителната власт.

- да бъдат установени както положителните практики, така и допускаемите системни слабости, типови грешки и повтарящи се проблемни подходи при разследването и поддържането на обвинения на съдебното производство по дела от тази категория и даването на конкретни предложения за мерки и действия, които следва да се предприемат за подобряване на работата на прокуратурата в тази област.

В РЕЗУЛТАТ НА РАБОТАТА СИ, КОМИСИЯТА УСТАНОВИ СЛЕДНОТО:

I. Правна рамка и съдебна практика

1. Правна рамка.

В българската правна уредба, в т.ч. и в Наказателния кодекс отсъства единно легално понятие за корупция. Като действаща правна уредба в тази област следва да се приемат следните нормативни актове:

1.1. Антикорузионните конвенции, ратифицирани от Р България:

Конвенция на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки (приета на 21 ноември 1997 г.), ратифицирана със закон на 3 юли 1998 г., обнародван в ДВ бр. 67 от 12 юни 1998 г., Конвенцията е обнародвана в ДВ бр. 66 от 6 юли 1999 г.

Наказателна конвенция на Съвета на Европа относно корупцията (ETS 173, съставена на 27.01.1999 г.), ратифицирана със закон, приет на 12 април 2001 г., и обнародван в ДВ, бр. 42 от 2001 г. в сила за Република България от 1 юли 2002 г., Конвенцията е обнародвана в ДВ бр. 73 от 26 юли 2002 г.

Конвенцията на ООН срещу корупцията, приета на 31 октомври, 2003 г., ратифицирана на 3 август 2006 г. със закон, който е обнародван в ДВ бр. 66/2006 г., в сила за РБ от 20 октомври 2006 г., Конвенцията е обнародвана в ДВ бр. 89 от 3 ноември 2006 г.

От трите конвенции произтичат изискванията за ратифициралите ги държави да предприемат необходимите мерки за обявяване в националните си законодателства за престъпления, когато са извършени умишлено, изброените в тях видове корупционна престъпна дейност.

След ратифициране на тези конвенции българският Наказателен кодекс от 1968 г., претърпява поправки няколко пъти (през 1999, 2000, 2002, 2010 и 2011 г.), за да отговори на съдържащите се в тях изисквания.

След хармонизиране на националното законодателство с международните актове, може да бъде направен извод, че българската нормативна уредба предлага добри инструменти за съдебното преследване и реализиране на наказателна отговорност за корупционни престъпления.

1.2. Наказателноправната теория очертава общите характеристики на корупционното поведение:

злоупотреба с власт или нарушение на служебни задължения с цел лично облагодетелстване, за сметка на интересите на обществото;

поставяне в зависимост от получаването на определена облага извършването на правомерно действие по служба;

противозаконно преразпределяне на ресурси в ущърб на обществен интерес, когато деецът цели лично (не само негово, но и на друго лице) облагодетелстване.

Корупцията не е изкоренена в никоя от развитите европейски страни, но и в нито една от тях тя не съставлява такъв обществен проблем, както у нас.

Корупцията е явление неотделимо от властта. Корупцията разяжда държавния апарат и подменя принципите, на които трябва да се основава неговата работа - законност, съблюдаване на човешките права, професионализъм.

Внимателният прочит на разпоредбите на Наказателния кодекс показва, че законът съдържа практически всички основни наказателноправни мерки против корупцията, макар и структурно уредени в различни глави:

Всички видове подкупи и търговия с влияние – Глава VIII „Престъпления против дейността на държавни органи, обществени организации и лица, изпълняващи публични функции“, Раздел IV чл. 301 – 307а и Глава VIIа „Престъпления против спорта“ – чл. 307в и чл. 307г във вр. с чл. 307в (допълненията в ДВ бр. 61/2011 г. с въвеждането на специални разпоредби за подкупа и търговията с влияние в спорта);

Корупционните престъпления във връзка със създаване на пречки пред правосъдието – Глава VIII, Раздел III „Престъпления против правосъдието“ – чл. 294, ал. 4 във вр. с ал. 2 във вр. с ал. 1 НК (лично укривателство);

Присвояване, злоупотреба или друго неправомерно използване на имущество от длъжностно лице, както и присвояване на имущество в частния сектор – в Глава V „Престъпления против собствеността“, Раздел III „Присвояване“ – чл. 201 – чл. 205, Раздел IV „Измама“ – чл. 210, ал. 1, т. 3 и чл. 211 във вр. с чл. 210, ал. 1, т. 3, Раздел V „Изнудване“ – чл. 213а, ал. 2, т. 5 във вр. с ал. 1 НК;

Злоупотреба със служебно положение и служебни функции – в Глава VI „Престъпления против стопанството“, Раздел I „Общи стопански престъпления“ – чл. 219, ал. 3 и ал. 4 във вр. с ал. 1 и ал. 2 – умишлена безстопанственост; чл. 220 – неизгодна сделка; чл. 224 – икономически шпионаж; чл. 226, ал. 1 и ал. 2 (когато извършителят е длъжностно лице) и Раздел II „Престъпления по служба“ (чл. 282 – 283а);

в Глава VII „Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната системи“ – чл. 254а и чл. 254б, ал. 2 във вр. с ал. 1 НК;

в Глава XIII „Военни престъпления“ – чл. 387, ал. 3 НК;

Активен и пасивен подкуп в частния сектор – Глава VI, Раздел I – чл. 225б и чл. 225в (когато извършителят е длъжностно лице по смисъла на чл. 93, т. 1, б. „Б“ НК);

Изпиране на облаги, придобити от престъпление – в Глава VII „Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната системи“ – чл. 253 – 253б;

Счетоводни престъпления, извършени умишлено, за да се скрият или прикрият престъпленията, свързани със съставянето или използването на фактура или друг счетоводен документ или запис, съдържащи невярна или непълна информация, както и с незаконното пропускане да се осчетоводи плащане: в Глава VII – чл. 255, ал. 2; чл. 255а (когато е длъжностно лице по смисъла на чл. 93, т. 1, б. „А“ и „Б“ НК); чл. 256, ал. 2 във вр. с ал. 1 НК; в Глава IX „Документни престъпления“ – чл. 310 във вр. с чл. 308, ал. 2 и 3; чл. 319 (ако извършителят е длъжностно лице по чл. 93, т. 1, б. „А“ или „Б“ НК); в Глава VI, Раздел IV „Престъпления против паричната и кредитната система“ – чл. 248а, ал. 3 и ал. 4.

Корупционните престъпления представляват практически незначителен дял от общия брой на разкритите и наказани престъпления в България. В

контекста на непрекъснато увеличаващите се през последните години общ брой на наказателните дела и осъдените лица в страната, корупционните престъпления съставляват малък процент от всички санкционирани криминални деяния. Това показва, че *наказателната политика на държавата не е ефективна по отношение на корупцията*, за разлика от престъпленията в други сфери на обществения живот. Очакванията, че усъвършенстването на разпоредбите на материалното наказателно право ще доведат до по-ефективно наказателно преследване на корупционната престъпност, не се оправдаха.

1.3. *По отношение на процесуалния аспект на наказателното производство по делата за корупционни престъпления*, той може да бъде изчерпан в едно изречение – делата за този род престъпления се образуват, разглеждат и решават от съдилищата по същите процесуални норми, които са валидни и за делата за всички останали престъпления.

Всички дела за корупционни престъпления са от общ характер, т.е. те се образуват по внесен от прокуратурата акт. Свидетелство за това, че законодателят е отдал голямо значение за разриването и наказването на тази престъпност е, че значителната част от тези престъпления се разглеждат на първа инстанция от окръжните съдилища, на въззивна инстанция от апелативните съдилища и подлежат на редовно касационно разглеждане от ВКС. Тази законодателна уредба сочи и на факта, че в повечето случаи се касае до усложнена престъпна дейност, както от фактическа, така и от правна страна, която предполага, че магистратите (както в прокуратурата, така и в съда), следва да имат необходимите знания и опит за разкриването и наказването на корупционните престъпления.

В материално – правен аспект проблемите, възникващи пред разследващите органи и съдилищата, във връзка с корупционни престъпления, се свеждат до приложението на закона и доказването на извършените престъпления.

2. Основни моменти в съдебната практика по най-значимите корупционни престъпления:

/следва анализ на практиката на Върховния касационен съд по дела за такива престъпления, с очертаване на основните въпроси, по които тази практика е противоречива/

.....

Наличните противоречия в практиката следва да бъдат преодолени по пътя на тълкувателната дейност.

II. Обобщени статистически данни за корупционните престъпления, по които е работила прокуратурата в периода 2007 – 2012 г.

При извършването на настоящото статистическо сравнение са използвани данните, предоставени от отдел VII „Информация, анализ и методическо ръководство“ (ИАМР) при ВКП като основен източник на информация, допълнени с данни, предоставени от отдел I „Противодействие на корупцията и престъпленията, извършени от длъжностни лица“ и отдел VI „Инспекторат“ при ВКП. Тук е мястото да бъде отбелязано, че при работата с предоставените статистически данни се забелязва *разминаване в данните, посочени от отделните източници*.

В посочените данни са включени всички корупционни престъпления по Глава пета, шеста, осма, осма „а“, девета и тринадесета от НК, независимо от длъжностното качество на лицата.

Според представената от отдел ИАМР информация, за периода 01.01.2007 – 31.12.2012 г., са образувани 418 453 досъдебни производства (ДП) за корупционни престъпления. За същия период в съда са внесени 135 135 прокурорски акта срещу 164 128 лица. Осъдени или санкционирани са 152 575 лица, а лицата, осъдени или санкционирани с влязла в сила присъда са 97 117. Оправданите лица са 6 480, а лицата с влезли в сила оправдателни присъди са 3 843.

Подробните справки и таблици, получени от посочените източници на информация са приложени към преписка № И-84/13 г. на ВКП.

По отделните години в посочения период статистическите данни са следните:

/следват обобщени данни за досъдебните производства с предмет корупционни престъпления за 2007 г., 2008 г., 2009 г., 2010 г., 2011 г. и 2012 г./

.....

III. Списък на проверените от работната група дела:

ЗАБЕЛЕЖКА: В настоящия доклад е включен само списък на проверените от работната група дела, поради големия обем на направените анализи. Това наложи като Приложение № 1 към доклада да бъде съставен обобщен подробен анализ на тези дела и списък на делата за корупция с особен обществен интерес, наблюдавани от Европейската комисия (актуален към 11.02.2013 г.). Отделните доклади на членовете на работната група за проверените от тях дела са приложени към преписка № И-84/13 г. на ВКП.

IV. Изводи

1. Положителна прокурорска практика

Положителната прокурорска практика винаги е последица от спазването на процесуалните изисквания на НПК, правилното приложение на закона и сериозното и отговорно отношение на прокурора при осъществяване на служебните задължения. При това тя не е обвързана само с постановяване на осъдителна присъда, а със спазването на закона и препоръките на криминалистическата тактика, независимо как е приключило наказателното производство.

Положителната прокурорска практика може да се сведе до следното:

познаване на предмета на доказване и даване на указания по разследването за установяване именно на релевантните факти;

използване на необходимите доказателствени средства за установяване на фактите от предмета на доказване;

постоянен контрол върху качеството на разследването;

вземане на решение по същество само при изяснени релевантни факти и след проведено пълно, всестранно и обективно разследване;

мотивирано и в съответствие с изискванията на НПК изготвяне на обвинителни и други прокурорски актове и точно прилагане на материалния закон;

познаване на съдебната практика на ВС/ВКС;

активно участие (а не присъствие) в съдебното производство – на първа, въззивна и касационна инстанция;

своевременно и обосновано атакуване на съдебните актове по реда на инстанционния контрол и по реда на извънредния способ на Глава 33 НПК „Възобновяване на наказателни дела“, когато са налице предпоставки за това;

стремеж към повишаване на професионалната квалификация.

При проверените дела, когато дейността на наблюдаващите прокурори е съответствала на горепосочените положения, наказателните производства

са приключили в кратки срокове, изяснени са фактите от предмета на доказване, прокурорските актове са обосновани и законосъобразни, постановени са осъдителни присъди и са наказани виновните лица.

2. Системни слабости, типови грешки, повтарящи се проблемни подходи при разследването, които са констатирани при проверката на делата.

2.1. Данните – законен повод за образуване на наказателни производства срещу лица, заемащи висши държавни длъжности, се получават в прокуратурата значително време след извършване на деянията, а в повечето случаи се извършват и продължителни проверки.

Продължителният период, изтекъл от извършване на деянието до образуване на наказателно производство, затруднява събирането на доказателства.

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 користни, 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.

2.2. Делата за корупционни престъпления (както срещу лица, заемащи висши държавни длъжности, така и срещу полицейски служители), се образуват кампанийно, обичайно след смяна на съответния министър или цялото правителство.

Рязкото увеличаване на броя на такива досъдебни производства в определен период създава допълнителни затруднения в работата по тях. Този начин на работа е предопределен от факта, че административно-контролните, финансово-контролните и оперативно-издирвателните органи са подчинени на изпълнителната власт и не работят ефективно и ритмично. Освен това делата срещу лица, заемащи висши държавни длъжности, засягат влиятелни обществени личности и срещат противодействие чрез политически и медийен натиск – законодателни инициативи за реформа на съдебната система, медийни кампании, сезиране на ВСС и Инспектората. Тези дела са изпитание за способностите и независимостта на правоза-

щитната система като цяло и на магистратите и разследващите органи, работещи по тях.

2.3. Налице е устойчива практика да се образуват наказателни производства за общи длъжностни престъпления (по чл. 282 от НК и по чл. 387 от НК), без да се полагат усилия за установяване на специален състав на престъплението.

Посочването на конкретен състав на престъпление и на признаците му от обективна и субективна страна в постановлението за образуване е необходимо, за да бъде очертан предметът на доказването и да се внесе организираност в дейността на разследващите органи. Неяснотата какво престъпление се разследва и какви обстоятелства подлежат на доказване, води до неоснователно образуване на голям брой дела, които впоследствие се прекратяват и до изразходване на значителни средства за ненужни експертизи и др.

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.

2.4. Непознаване на фактите и доказателствата по делото.

Не се проучват задълбочено и аналитично материалите. Не се анализират доказателствата, не се установяват противоречията в тях, не се провеждат процесуално-следствени действия по тяхното отстраняване или изясняване.

Непознаването на фактическата обстановка лишава от възможност прокурора да изисква събирането на адекватни доказателства и правилно да изгради обвинителната си теза. Не е ясен предметът на доказване по конкретното дело, както на прокурора, така и на разследващия орган. Това от своя страна предполага хаотично и продължително разследване, установяване на факти, които нямат нищо общо с предмета на доказване, и неустановяване на релевантни факти, което от своя страна става предпоставка за използване на неадекватни доказателствени средства и способности на доказване.

Неустановяването на релевантните факти препятства правилното приложение на материалния закон. Когато на наблюдаващия досъдебното производство прокурор не му е ясен предметът на доказване по конкретното дело, той е в невъзможност да даде конкретни указания по разследването, да следи за качествено му и срочно провеждане – въобще да изпълни процесуалните си правомощия и задължения по чл. 196 НПК.

2.5. Непознаване на закона и съдебната практика.

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 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.

Основополагащите постановления на Пленума на ВС и тълкувателни решения на ВС относно съставите на длъжностните и корупционните престъпления следва да се познават, не само защото са задължителни за правоприлагащите органи (в това число и за прокурорите), но и защото са източник на знания във връзка с правилното приложение на материалния закон. Съдебната практика на ВС и ВКС по отношение на тези състави не е противоречива, но е твърде богата, което изисква усилия и време за проучването и прилагането ѝ.

2.6. Недостатъчна активност в съдебната фаза.

Създадена е практика сред прокурорите да се събират доказателствени материали в подкрепа на обвинението единствено в досъдебната фаза на производството и липсва инициатива, в големия брой случаи, за събиране на допълнителни доказателства след образуване на съдебното производство по делото.

2.7. Повдигането на обвинения срещу голям брой лица, при недостатъчна обосновааност на обвинението.

Това, макар теоретично да се очаква да доведе до общественоприемливи резултати, на практика често затруднява хода на производството (поради необходимостта да се осигурят възможности за упражняване на правото на защита на по-голям брой лица – обвиняеми и техните защитници; поради предпоставяне на възможност на по-голям брой лица да шиканират с процесуалните си права и поради невъзможност съобвиняемите лица да се ползват като източник на гласни доказателствени средства в подкрепа на обвинението спрямо останалите лица).

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

2.10. Изготвянето на неясни, непълни, необективни експертни заключения в полза на обвинението, които лесно биха могли да се оборят в съдебната фаза на процеса и това да повлияе на крайния изход на делото.

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.

2.12. 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.

Търси се реализация на обвинителната теза „на всяка цена“ в съда, без да се държи ясна сметка за възможния краен изход на производството. Това прехвърля тежестта на доказване изцяло в съдебната фаза на производството, където възможностите за разгръщане на защитната позиция са всякога по-силни. Не се държи сметка за обстоятелството, че неблагоприятното на

обвинителната теза в съда ще има по-силен отрицателен обществен отзвук, особено ако са положени неимоверни усилия и е вложен сериозен потенциал в съдебната фаза на производството, отколкото, ако прокуратурата предварително извърши обективен анализ на поведението на обвиняемите лица и застъпи принципни позиции относно виновността и отговорността им.

2.13. При изготвяне на обвинителните актове не се спазват стриктно изискванията на чл. 246 НПК.

Налице е неумение да се формулира и обоснове фактическо и юридическо обвинение.

Изложението на фактологията е формално и неубедително, защото не е аргументирано със задълбочен анализ на доказателствата. Използват се клишетата. Изобщо отсъстват, например аргументи в подкрепа на субективната съставомерност на деянието – прекият умисъл и специалната цел. Многословието, ненужната описателност и претовареност в терминологията, с които се формулират диспозитивите на обвинителните актове, ги компрометират от гледна точка на убедителността и яснотата на обвинителната теза, която се претендира от прокурора.

Подценява се изключителното процесуално значение на обвинителния акт и най-вече на неговата обстоятелствена част, където прокурорът формулира фактическото обвинение, а именно то слага границите на бъдещото съдебно производство. ТР № 2/2002 г. на ОСНК на ВКС определя предмета на доказване по делото и очертава рамките, в които ще се развие процесът на доказване. Валидно за наказателната отговорност и произнасянето на съда е обвинението, формулирано в обвинителния акт. Подсъдимият се защитава именно в рамките на тези факти. Затова е от съществено значение как се формулира фактическото обвинение в обстоятелствената част на обвинителния акт и дали то ще даде възможност на съда да приложи закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо престъпление, без съществено изменение на обстоятелствената част на обвинението. В обстоятелствената част на обвинителния акт прокурорът задължително следва да посочи фактите, които обуславят съставомерността на деянието и участието на обвиняемия в осъществяването му, както и да изложи правни аргументи в тази връзка, което в голяма част от обвинителните актове не се констатира.

2.14. От съществено значение е и активността на прокурора в съдебното производство.

Това с особена сила се отнася до първоинстанционното съдебно производство, тъй като само там прокурорът разполага с процесуалната възможност да изменя обвинението по реда на чл. 287 НПК, когато са налице процесуални основания за това – при установяване на факти, които

водят до съществено изменение на обстоятелствената част на обвинението или на доказателства, обосноваващи приложение на закон за по-тежко наказуемо престъпление.

Активността на прокурора има значение и в процеса на доказване на обвинението пред съд – със съответните адекватни доказателствени искания и възражения. Бездействието на прокурора в производството пред първоинстанционния съд винаги води до неблагоприятни процесуални последици за държавното обвинение, които в повечето случаи се изразяват в постановяване на оправдателна присъда.

В инстанционното съдебно производство (въззивно и касационно) също има значение активността на участващия прокурор. Задълбоченото познаване на делото е изискуема предпоставка за адекватно процесуално поведение. Във въззивното производство - с доказателствени искания, а в пледоариите пред въззивната и касационната инстанция - с излагане на аргументи в подкрепа на подадения протест, а не бланкетно становище по него.

2.15. Фактичката и правна сложност на делата за корупционни престъпления налага и завишен професионален капацитет на наблюдаващия прокурор и на разследващия орган.

В тази връзка е необходима допълнителна квалификация и обучение с оглед приложението на някои закони – като напр. Закон за обществени поръчки, Закон за устройства на територията (ЗУТ) и др.

Освен това, не може да не се отчете и трудоемкостта на производствата, имащи за предмет разследването на корупционни престъпления, която не намира адекватно отражение при оценката на прокурорския труд (например при атестиране, при повишаване в длъжност и т.н.). Липсва мотивация сред прокурорите да работят по корупционни дела. Трудоемкостта на работата по дела за корупционни престъпления, извършени от лица, заемащи висши държавни длъжности не намира адекватно отражение при оценка на обема и натовареността на работещите по тях магистрати и разследващи органи, което поражда нежелание да се работи по тях. По такива дела отводите и постановленията за изпращане по компетентност са обичайно явление. Натовареността на работещите по тях, измерена като брой дела е малка, а същевременно обемът действия по разследването е несравним с действията по другите досъдебни производства. Крайните резултати от работата, измервани в показатели като оправдателни присъди, връщания за доразследване, осъдителни присъди, също водят до негативна оценка на работата на магистратите. Демотивиращо действа и обстоятелството, че разследваните лица разполагат с политическо и икономическо влияние и действията срещу тях могат да имат негативно отражение върху кариерата и социалния живот на магистрата и семейството му. Високата натовареност, негативните статистически резултати и опасността от социален ре-

ванш демотивират и магистрати и разследващи органи да работят активно по тези дела.

По много от т. нар. „провалени дела” почтеността и безпристрастността на магистратите, работили по тях, също е под въпрос. Общуването с лица, разполагащи с обществено влияние и значителни финансови средства, възприемащи търговията с влияние като норма на поведение, създава благоприятни условия за корупция на фона на силната демотивация. Същевременно, разследваните лица на висши държавни длъжности в изпълнителната власт, заемат тези длъжности, защото са излъчени от партии, които чрез парламентарната квота във ВСС могат да въздействат върху кадровото развитие на магистратите. По някои от делата съществуват конкретни съмнения за политически и други обвързаности и за преднамерено създаване на обстановка за материални облаги.

2.16. Разследването на корупционни престъпления е свързано със специфични трудности.

Получаването на самопризнания от лица, разполагащи с политическо влияние и значителни финансови средства, ползващи активна адвокатска защита, е практически невъзможно.

Свидетелите, обичайно лица в служебна или друга зависимост от разследваните, не желаят да дават показания и се поддават на въздействия чрез предлагане на облага или заплахата.

Изискваните документи, касаещи разследваните деяния, се съхраняват в учреждения, ръководени от заинтересовани от изхода на делото лица. Поради това често се отказва или забавя предоставянето им на разследващия орган, биват преправяни или унищожавани под благовиден предлог.

Съществуват трудности при ангажирането на квалифицирани експерти, оценяващи резултатите от решения на лица заемащи ръководни длъжности. Такива експерти не могат да бъдат мотивирани от ниските възнаграждения за експертните заключения, а освен това в професионалната си дейност са зависими от лицата, срещу които се провежда разследване или от свързаните с тях лица.

Особено трудно се изясняват елементите от субективната страна на съставите на корупционни престъпления.

2.17. Проблем пред реализацията на отговорността на предадените на съд длъжностни лица е отграничаването на персоналната от колективната 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.

2.18. 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 противоположен.

По този начин държавата и общините изгубиха контрол върху предприятия, 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. п.

2.19. Проблем, който затруднява доказването на евентуалното виновно поведение по делата за длъжностни престъпления по високите етажи на властта, е постоянно променящата се социално-икономическа обстановка, при която ръководните длъжностни лица са осъществявали дейността си, като например инфлация, промяна в курс на валута, промяна в котировките на петролни продукти, промяна в рамкови договори и др.

Съобразно тези обстоятелства, от дистанцията на времето поведението на определени стопански ръководители се явява вредоносно, но детайлният анализ на общественно-икономическите условия, при които е действало съответното лице, сочи, че е защитавало в максимална степен интересите на ръководеното от него звено.

Твърде често този анализ се прави едва в съдебната фаза на производството и изцяло се игнорира от органите на държавното обвинение.

2.20. Наличие на взаимна зависимост между участниците в корупционната сделка, както и взаимен интерес от сделката.

В случаите, в които съответното нарушение на правомощията на длъжностното лице по служба има корупционен характер, посочената зависимост обикновено затруднява разследването.

Във всички случаи следва да се предпочете съответното длъжностно лице да бъде санкционирано, макар и за отделен елемент от цялостната му престъпна дейност, отколкото да се търси безусловно, задължително и на всяка цена предаването му на съд за недоказуем или трудно доказуем фактически състав.

2.21. Неправилна преценка на прокурора по отношение отделните елементи от състава на престъплението и най-вече на елементите от субективната страна.

Особено при повдигане на обвинения за общи длъжностни престъпления и за престъпления по чл. 219 и чл. 220 от НК възникват трудности за доказване на елементите от субективната страна на тези престъпления. Когато за тези елементи се правят изводи само от действията на обвиняемия, без самопризнания, преки свидетелски показания, документи или резултати от СРС, съдебната практика не приема обвинението за доказано.

2.22. Липса на стремеж и мотивация за повишаване подготовката на държавните обвинители в областта на позитивното право и счетоводната и данъчна отчетност, което в редица случаи води до неразбиране на правната материя, регулираща дейността на съответните длъжностни лица.

Слаба е инициативността на магистратите в насока към взаимодействието с представителите на доктрината и за постановяването на актуална тълкувателна практика по основните спорни сред правоприлагащите органи въпроси.

Слабата професионална подготовка не може да бъде компенсирана с посещения на множеството обучителни мероприятия, които обичайно нямат практическа насоченост – слушат се лекции и се изясняват теоретични по-

нятия, като в повечето случаи са на теми, които пряко не касаят работата на прокурорите.

2.23. При неблагоприятно за обвинението развитие на производството не се прави обективен анализ на грешките, допуснати във всеки конкретен случай, не се полагат усилия за отстраняването им при бъдещи сходни правни казуси, не се съобразява практиката на съда с оглед уеднаквяване във вижданията относно съотношението между отделните престъпни състави и необходимите предпоставки за приложението им.

2.24. Липсва тенденция за оптимизиране на производствата извън условието „срок за разследване”, а именно – относно броя на обвиняемите лица, броя на свидетелите, обема доказателствени средства и други, което в редица случаи съществено затруднява разследването и съдебното следствие.

2.25. Предвидените в НК способности за борба с корупцията не са достатъчно ефективни.

Липсват норми, стимулиращи даването на самопризнания, чрез редуциране на наказанието.

Разкриването от дееца на престъпления, в които е участвал, не е предвидено като основание за отпадане на наказателната отговорност (изключващо наказуемостта) при споразумение между защитата и прокурора.

Алтернативните предпоставки за отпадане на наказуемостта са станали кумулативни като се изисква незабавно и доброволно съобщаване на властта. Съществува наказателна отговорност за провокация към подкуп (чл. 307 от НК).

Не са предвидени състави на „престъпления на просто извършване” за някои корупционни деяния (престъпления по служба, сключване на неизгодна сделка и безстопанственост) – повечето създадени за наказателно преследване на корупция състави на престъпления са увреждащи или създаващи опасност и при повдигането на обвинения е необходимо да бъдат констатирани реални и измерими щети, което често е невъзможно (напр. при възлагане на обществена поръчка на предопределен с манипулации изпълнител, няма с какво да бъдат сравнени. Сравняване със средна пазарна цена често е невъзможно поради уникалността на обекта, а и средната пазарна цена при пазарна икономика и свободно договаряне не може да бъде ограничител за цената предложена от изпълнителя.).

Освен това, доказването на обвинения за общи длъжностни престъпления, безстопанственост и съзнателно сключване на неизгодна сделка изисква доказване на елементи от субективната страна на съставите на тези престъпле-

ния, а това е изключително затруднено при действащия НПК, поради посочените по-горе причини.

2.26. Специфика на делата за корупционни престъпления, извършени от служители на МВР. Делата срещу служители на МВР обичайно са съпроводени с активно процесуално поведение на защитата, насочено към:

активно издигане на защитни версии;

забавяне на процеса, чрез искания за събиране на нови доказателства и издирване на лица ;

дискредитиране на свидетели, които са били обект на наказателно или административно-наказателно преследване и в тази връзка са им искани облаги;

привличане на лъжесвидетели – заинтересовани от изхода на делото колеги и лица от криминалния контингент.

В подзаконовата уредба за воденето на оперативни дела и преписки на предварителен отчет не съществува норма, въвеждаща задължение за длъжностните лица да уведомят прокуратурата при наличие на данни за престъпление. По този начин преценката дали са налице законен повод и достатъчно данни за образуване на наказателно производство е предоставена не на прокурора, а на оперативния работник и неговите административни началници.

Специфични затруднения при разследването на тази категория дела в периода 2007 – 2013 г. възникнаха и вследствие на променената им подсъдност. Общите съдилища продължават да разглеждат множество дела срещу служители на МВР, по които досъдебното производство е приключило след влизане в сила на ЗИДНПК (обн. ДВ бр.109/08 г.) и обвинителните актове са внесени от военни прокурори. По тези дела е налице тенденция, както на нежелание на съдиите да произнасят осъдителни присъди срещу полицейски служители от съдебния си район, така и на незаинтересованост и на нежелание да се поддържа обвинението и да се подават протести от страна на невоенните прокурори, представляващи прокуратурата по тези дела.

Уредбата в чл. 371 от НК на субектите на „военни престъпления“ е хаотична и не изхожда от никакви принципи. След премахването на военните звания на служителите от МВР и МП през 2006 г. за кратък период те не бяха субекти на военни престъпления. Впоследствие законодателят, съобразявайки се със спецификата на службата им, която не се промени с премахването на званията, ги предвиди като субекти в качеството им на държавни служители. В момента държавните служители в МВР са подсъдни на невоенни съдилища за военни престъпления, а служителите

от Министерство на правосъдието и ДАНС не са субекти на такива престъпления, въпреки пълната идентичност на службата им.

2.27. Недостатъчна методическа помощ от страна на по-горестоящата прокуратура и специализираните отдели (сектори) във ВКП.

Осъществяването на специален надзор в повечето случаи се свежда само до изпращане на справки и копия от актове (постановления и обвинителни актове), без да се осъществява ефективна методическа помощ и контрол, както в хода на разследването, така и в съдебното производство.

Тук следва да се отбележи, че такава помощ рядко се търси от наблюдаващите прокурори, а и рядко се намира.

По отношение на делата, наблюдавани от Европейската комисия, също е необходима засилена методическа помощ и контрол.

От друга страна, следва да се има предвид и обстоятелството, че в някои случаи специалният надзор води до спъване инициативността на наблюдаващия прокурор, който познава делото, но не смее да предприеме действия по него, тъй като очаква указания или одобрение „от горе”. Горестоящите прокурори, от своя страна, не познават в детайли делото, а дават указания по разследването, по квалификацията и т.н. Получава се също така и размиване на отговорността. Това неминуемо води до неблагоприятни резултати. Засиленият надзор от въззивната и касационната инстанция сам по себе си не е в състояние да обезпечи успешно разследване. Прокурорите са независими, подчиняват се само на закона, вземат решенията си по вътрешно убеждение и всяка намеса в работата им би могла да накърни това убеждение. Практикуваният т. нар. "специален отчет" дълги години се изразяваше в изготвяне на голям брой, възпроизвеждащи една и съща информация, справки по значителен брой дела. Идеята, която обуслови създаването на „специалния отчет” – необходимост от засилен прокурорски контрол и подпомагане на работата по дела, засягащи особен обществен интерес, намери практически израз в справочна дейност, откъсваща прокурорите от същинската им работа и създаваща негативна нагласа към работата по такива дела. Приетото през 2011 г. „Указание за засилена методическа помощ и надзор по определени наказателни производства” беше мотивирано с необходимостта от ограничаване на броя на делата на специален надзор, премахване на „режима на писмените справки”, пряко ангажиране на горестоящия прокурор и разтоварване на прокурорите от излишни дейности.

Негативен ефект породил издаденото от главния прокурор Указание изх. № 154/28.03.2012 г. относно подобряване на организацията на работа в Прокуратурата на РБ с цел намаляване на върнатите от съда дела за до-разследване и на оправдателните присъди. Поради опасенията от негативна

оценка по реда на това указание, вътрешното убеждение на прокурора дали да изготви обвинителен акт се влияе главно от съображения за вероятност от връщане на делото или постановяване на оправдателна присъда – възниква автоцензура. Прокурорът е мотивиран да внася в съда с обвинителен акт само безспорно доказани дела, които не са с фактическа и правна сложност. Делата с предмет усложнена престъпна дейност и със сложен фактически състав са „особено рискови” и това стимулира отлагането на внасянето им в съда, събиране на нови доказателства, а в редица случаи и прекратяване или необосновано спиране на наказателното производство. Освен това, в изпълнение на указанието се ангажира вниманието на прокурорите, без да са налице практически ползи. По-ценно би било да се създаде организация всеки прокурор, участвал в съдебно заседание по конкретно дело, да може да се запознае с мотивите на съдебните актове от всички инстанции. В момента рядко прокурорът, изготвил обвинителния акт и участвал в съдебното разглеждане на делото пред първата инстанция, има възможност да намери и да прочете въззивното и касационното решение по това дело. След постановяване на решението на ВКС делото се връща на първоинстанционния съд, който го архивира. Тази информация би могла да се организира в електронен вид.

2.28. Следва да се констатира и *липсата на пълна и актуална информация относно образуваните и наблюдавани от прокуратурата дела за корупционни престъпления от лицата по т. 4 от Заповедта.*

2.29. *Липсва единен електронен регистър, в който в реално време може да се получи пълна и достоверна информация за образуването, етапа и резултата от тези дела за всички лица по т. 4 от Заповедта, за използваните СРС, ВФП и защита на свидетели;*

2.30. В периода от 2007 г. досега *ПРБ работи с различни критерии кои престъпления са корупционни, както и срещу кои лица, извършили такива престъпления, следва да се води статистика.*

Практиката показва, че във всеки един съдебен процес за санкциониране на виновното длъжностно лице се проявява комплекс от фактори измежду посочените по-горе, което затруднява успешното и срочно приключване на делото.

2. Предложения за мерки и действия:

3.1. Предложения за промени в законодателството:

А). Промени в НК

Да се преосмисли понятието за длъжностно лице към стесняване на приложното му поле и най-вече ясната диференциация на категориите лица.

Понятие за „длъжностното лице”, визирано в разпоредбата на чл. 93, т. 1 НК, е твърде остаряло и неадекватно спрямо актуалното състояние на организацията на обществото. Липсват ясни и обективни критерии за разграничение между понятието „длъжностно лице” и други сходни правни фигури, легално дефинирани в НК, каквито са „орган на власт”, по смисъла на чл. 93, т. 2 НК, и „представител на обществеността”. Неясен е наказателноправният статут на някои особено важни категории лица като адвокати, частни съдебни изпълнители, помощник-частни съдебни изпълнители, нотариуси, помощник-нотариуси, еднолични търговци и някои други.

Да се осъвременят с оглед новите общественоеикономически и социални отношения и прецизират съществуващите понастоящем диспозиции на наказателноправните норми, регламентиращи съставите на длъжностни престъпления.

Инкриминирането на деяния с обективни и субективни признаци спрямо вече съществуващи такива създава колебания, относно приложното поле на разпоредбите и съотношението помежду им. Съществуването на наказателноправни норми с твърде усложнени диспозиции затруднява органите на досъдебното производство при формулиране на обвинението, в досъдебната фаза на производството, и при доказване на всеки отделен признак, в съдебната му фаза.

Създаване в Наказателния кодекс на състави на „престъпления на просто извършване” без оглед на наличието в конкретния случай на причинени вреди или създадена конкретна опасност за деяния, които при обикновени условия в големия брой случаи са обективно годни да доведат до вредни последици. Процесът на доказване би се облекчил изключително много, ако бъде предвидена наказателна отговорност за:

Нарушаване на правилата за възлагане на обществени поръчки в голям размер, което предопределя изпълнителя им;

Злоупотреба със служебно положение, чрез която се създава привилегировано положение на търговци;

Умишлено потвърждаване на неистина или затаяване на истина в декларациите по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности.

Преосмисляне на приложното поле на общото длъжностно престъпление по чл. 282 НК.

Към настоящия момент, съгласно наложилата се съдебна практика, приложението на състава на общото длъжностно престъпление по чл. 282 НК е

само за дейността на държавните органи и обществени организации и срещу лица с публични функции.

Следва да се обмисли и въведе аналогичен състав на длъжностно престъпление – престъпление по служба в стопанската сфера, което да обхваща длъжностните лица от дружествата по Търговския закон, кооперациите, обществените организации, като систематичното му място може да бъде в Глава VI „Престъпления против стопанството”.

Другата алтернатива е разширяването на приложното поле на чл. 282 НК, като се разшири непосредственият обект на защита от тези престъпления, като в обекта на защита, съответно в заглавието на Глава VIII се добави и „и дейността на ЮЛ”.

Създаване в НК на нови норми, изключващи наказуемостта на дееца, вследствие на негово последващо поведение:

за лица, дали подкуп, ако доброволно са съобщили на властта, когато не са били изнудени и когато съобщаването не е било незабавно;

за лица, разкрили особено тежки престъпления, в които са участвали, ако за това е сключено споразумение между защитата и прокурора;

въвеждане на норма, редуцираща наказанието при самопризнания на обвиняемия (като чл. 63 и чл. 58а от НК);

премахване на чл. 307 от НК (наказателната отговорност за провокация към подкуп);

Промяна на текста на чл. 392, ал. 1 от НК – изразът „лице от състава на граничния наряд” да бъде заменен с „гранично-полицейски орган”.

Това е необходимо, за да бъдат обхванати като субекти на престъпленията против граничната служба и служителите от Граничните контролно-пропускателни пунктове, които много по-често от останалите гранични полицаи могат да извършат корупционни престъпления.

Б. Промени в НПК:

Предварителната проверка предполага издирвателна и аналитична дейност за установяване на необходимите данни за образуване на досъдебно производство, предвид което е необходимо да бъде нормативно регулирана.

Разпоредбата на чл. 234, ал. 1 от НПК не е съобразена с предвидения в ЕКПЧОС *разумен срок*.

Това създава предпоставки за неоснователно негативно отношение при неминуемото удължаване на срока за разследване на корупционни престъпления, което прокуратурата и разследващите органи предприемат, за да могат да осъществяват работата си по този вид дела.

Неоснователна е и абсолютизираната от законодателя разпоредба на чл. 234, ал. 7 от НПК.

Очевидно целта на законодателя е да дисциплинира разследващите органи и прокуратурата за спазване на предвидените в ал. 1 – 3 срокове за разследване. Тази цел обаче не е по-важна от основната задача на наказателното производство, формулирана в чл. 1, ал. 1 на НПК, според която наказателното производство се провежда, за да осигури разкриването на престъплението, разобличаването на виновните и правилното прилагане на закона, както и на основния принцип, залегнал в чл. 13, ал. 1 от НПК, според който съдът, прокурорът и разследващите органи в пределите на своята компетентност са длъжни да вземат всички мерки, за да осигурят разкриването на обективната истина.

В чл. 127 от НПК с изменението в ДВ бр. 32/2010 г. законодателят включи в обхвата на писмените доказателствени средства докладите и приложенията към тях документи относно разследванията на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ).

Може би е добре да се обмисли възможността за включване на законово регламентирани актове на контролни държавни органи като годно писмено доказателствено средство по смисъла на чл. 127 от НПК, с които са констатирани нарушения, даващи основание за търсене на наказателна отговорност, каквито са докладите за извършени финансови инспекции на АДФИ по чл. 19 от ЗДФИ, на Сметна палата, на НАП.

Законодателно да бъдат опростени изискванията към изготвянето на обвинителните актове и по този начин да бъдат ограничени възможностите за връщане на делото за допълнително разследване, поради неяснота на обвинението.

Неяснотата на обвинението да бъде основание за връщане на делото за доразследване само ако обвиняемият твърди, че обвинението не му е ясно.

Да се отмени разпоредбата на чл. 136, ал. 2 НПК, създаваща абсолютна неприкосновеност на кореспонденцията и архива на нотариуси и адвокати.

Да бъде възстановена подсъдността на военните съдилища за деяния, извършени от служители на МВР при или по повод изпълнение на службата им.

В). Промени в други закони

Да бъде направена промяна в ЗМВР в частта, касаеща провеждане на разследване от разследващи полицаи, като бъде въведен принципът за случайно разпределение на делата.

Към настоящия момент практиката в МВР е главният разследващ полицай да разпределя досъдебните производства с резолюции по своя преценка.

Промени в Закона за адвокатурата (ЗА) и Закона за нотариусите и нотариалната дейност (ЗННД), като в разпоредбите относно неприкосновеността кореспонденцията и архива (чл. 33 от ЗА и чл. 21 ЗННД), бъде уточнено, че те касаят дейността им като адвокат или нотариус и не се отнасят за случаите, в които адвокатът или нотариусът са извършители на разследваното престъпление. Такава промяна не би противоречала на ЕКПЧОС и практиката на ЕСПЧ.

3.2.Предложения относно съдебната практика

Засилване дейността и ролята на върховната съдебна инстанция за отграничаване на основните спорни въпроси по приложението на съставите на длъжностните престъпления и за създаване задължителна за инстанционните съдилища практика по тези въпроси.

3.3.Предложения за подобряване дейността на прокуратурата

Предварителните проверки, които касаят дела с фактическа и правна сложност и високопоставени длъжностни лица да се извършват лично от съответните прокурори, а да не се възлагат на полицейски органи (тъй като те нямат необходимия професионален капацитет). Да се намери механизъм тези проверки да се възложат на следователите, доколкото те имат необходимите опит, познания и капацитет и не са толкова натоварени, колкото прокурорите.

Преустановяване на практиката да се образуват наказателни производства при липса на процесуални предпоставки за това.

Необходим е отказ от практиката да се образуват наказателни производства за общи длъжностни престъпления (по чл. 282 от НК и по чл. 387 от НК), без да се полагат усилия за конкретизиране на състава на престъплението. Посочването на конкретен състав на престъпление и на признаците му от обективна и субективна страна в постановлението за образуване е необходимо, за да бъде очертан предметът на доказването и

да се внесе организираност в дейността на разследващите органи, отказ от практиката за общи длъжностни престъпления.

Да се обърне сериозно внимание на прокурорите за осъществяване на ефективен надзор върху предварителното разследване.

В тази насока е необходимо наблюдаващият прокурор да осъществява активно правомощията си чрез даване на указания по реда на чл. 196 НПК, оказване на методическа помощ на разследващите органи и осъществяване на непрекъснат и системен контрол върху качеството и сročността на разследването за тези престъпления.

Необходим е и отказ от практиката да се събират доказателства за корупционни престъпления предимно чрез разпити и изискване на документи. Следва да се препоръча и популяризира прилагането на следствено-оперативни комбинации, включващи прилагане на СРС, едновременно с провеждането на претърсвания и разпити.

Назначаване в прокуратурата на експерти по икономика, счетоводство и данъци, които да подпомагат разследването по делата.

По този начин ще може да се осигури експертно мнение още от започване на досъдебното производство и дори преди това, ще може да се контролира, както сročното изготвяне на експертните становища, така и тяхното качество.

Да се обърне сериозно внимание на прокурорите при изготвяне на обвинителния акт и процесуалното му значение, което има в съдебното производство.

В тази връзка е необходимо да се анализират, както съществуващата практика на ВС/ВКС, така и допусканите процесуални пропуски и положителна прокурорска практика. От съществено значение в тази дейност е ролята на административния ръководител на съответната прокуратура по осъществяване на контрол.

Подобряване квалификацията на прокурорите.

Основните способности за това следва да бъдат запознаване с последните постижения в доктрината и актуалната съдебна практика.

Проучване и анализ на съществуващата съдебна практика на ВС и ВКС (особено на основополагащите Постановления на Пленума на ВС и тълкувателни решения) относно приложението на закона за длъжностни корупционни престъпления и престъпленията, свързани със злоупотреба с власт. Да се повишат изискванията към прокурорите за познаване на актуалната съдебна практика.

Повишаване квалификацията на прокурорите и разследващите органи с ефективни обучения във връзка с приложението и процедурите по специални закони, имащи отношения към извършване на корупционни престъпления (Закон за обществените поръчки, Закон за концесиите, Закон за горите, Закон за собствеността и ползването на земеделски земи, Закон за държавната собственост, Закон за общинската собственост, Закон за местното самоуправление и местната администрация, Закон за устройство на територията, Закон за устройство на държавния бюджет и съответните по години закони за бюджета, Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор и др., както и свързаните с тях подзаконовни актове).

Оказване на методическа помощ от страна на по-горестоящата прокуратура, вкл. от ВКП при разследването и участието в съдебни производства, имащи предмет такива престъпления.

Осъществяване на засилена методическа помощ и контрол по отношение на делата, наблюдавани от ЕК, имащи за предмет престъпления и лица, предмет на настоящата проверка.

Оказване на засилена методическа помощ и контрол от страна на въззивните и касационната прокуратура при изготвяне на въззивни и особено на касационни протести;

При осъществяване на т.нар. „специален надзор”, предвиден в Указание за оказване на засилена методическа помощ и надзор по определени наказателни производства в системата на Прокуратурата на Република България от 22.02.2011 г., надзорните прокурори следва да избягват форми на надзор, водещи до потискане на инициативността и самостоятелността и до размиване на отговорността на наблюдаващите прокурори.

Усилията им следва да са насочени към лично упражняване на контрол и участие в действия по разследването, когато е необходимо; координирането на работата по свързани помежду си дела (обмяна на информация, преценка дали да бъдат обединени, уведомяване за положителни практики), както и върху координирането на взаимодействието между органите на досъдебното производство и други държавни органи.

Засилване и утвърждаване на специализацията в прокуратурата;

Стимулиране и мотивиране на прокурорите, наблюдаващи дела за корупционни престъпления. Санкциониране на всяка проява на недобросъвестност от страна на прокурорите.

За осъществяването на тези препоръки е необходимо, на първо място, намиране на адекватен механизъм за оценка на работата на прокурорите, ра-

ботещи по такива дела, респективно - провеждане на строга дисциплинарна практика по отношение на допусканите нарушения, конфликт на интереси и корупционни прояви от тях.

Проверките по сигнали за такива деяния и надзорът върху досъдебните производства за такива деяния на магистрати е целесъобразно да се осъществяват лично от прокурори от Отдел „Инспекторат” при ВКП.

Отчитане при атестирането и при оценката на натовареността на магистратите на обстоятелството, че са работили по дела срещу лица, заемащи висши държавни длъжности.

Освен чрез избягване на негативна оценка за работата, магистратите следва да бъдат стимулирани и чрез повишаване на професионалното самочувствие – участие в обучения и съвещания, взаимодействие с чуждестранни партньори и други подходящи форми.

Намаляване натовареността на прокурорите, разглеждащи и решаващи такъв вид дела.

Поддържане на умерена и по-възможност равномерна натовареност с действия по разследването (не измерена в брой дела) на специализираните прокурори и следователи, които работят по дела за корупционни престъпления на лица, заемащи висши държавни длъжности.

Приключването на делата да се отчита от разследващите органи след постановяване на присъдата, а не след изпращане на делото в прокуратурата.

Така същите ще бъдат заинтересовани от качествено изработване на делата и ще бъдат стимулирани да бъдат съпричастни към делото и в неговата съдебна фаза;

Създаване на единен електронен регистър в Прокуратурата относно корупционните престъпления и злоупотреба с власт от лицата по т. 4 от Заповедта, в който в реално време да постъпва информация от първоинстанционните, въззивни и касационната прокуратура за движението, извършените действия и резултата от тези дела.

Необходимостта от създаването на такъв регистър се налага като извод и от установеното при работата на комисията разминаване в информацията подадена по отношение на делата за корупция от различните източници в рамките на ВКП – отдел I, отдел VI и отдел VII.

Създаване на организация за изпълнение и контрол на дейностите по изпълнението на Методически указания на главния прокурор № 2218 от 30.03.2012 г. относно всеобхватна финансова проверка.

Създаване на организация за изпълнение и контрол на дейностите по изпълнението на Инstrukция изх. № 112/11.03.2013 г. относно реда и сроковете за осъществяване на взаимодействие между Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, Държавната агенция "Национална сигурност", МВР, органите към министъра на финансите и ПРБ.

Отмяна на Указание на главния прокурор изх. № 154/28.03.2012 г. относно подобряване организацията на работа в Прокуратурата на РБ с цел намаляване на върнатите от съда дела за доразследване и на оправдателните присъди и възприемане на нов механизъм за анализ на делата, който има характер на аналитична дейност, а не на дисциплинарно производство.

Разработване на криминалистически методики за разследване на престъпления, извършени от лица заемащи висши държавни длъжности и от служители на МВР при и по повод изпълнение на службата им.

Изготвянето на методиките следва да бъде възложено на колективи, в които участват както научни работници, така и магистрати и разследващи органи с практически опит. В съдържанието им следва да се отчитат особеностите на субектите, особеностите на следствените ситуации, възможностите за противодействие на разкриването на обективната истина, способите за координиране между прокуратурата и останалите органи, ангажирани с разкриване и разследване на престъпленията.

По делата за корупционни престъпления, извършени от служители на МВР, могат да бъдат направени следните препоръки, изведени от добри практики:

Необходимост от повишена критичност при оценка на съобщенията за извършено престъпление (често тези съобщения целят отмъщение или осуетяване на наказателно производство срещу жалбоподателя);

Повишена необходимост от разпит на свидетели пред съдия поради опасност от промяна на показанията, след въздействие от обвиняемия или негови колеги;

Предотвратяване на изтичането на информация относно оперативните мероприятия и особено прилагането на специални разузнавателни средства;

Извършване на явни проверки от органи, които не са в йерархически отношения с проверяваните служители;

Необходимост от тясно взаимодействие с Дирекция ”Инспекторат” и Дирекция „Вътрешна сигурност” в МВР;

Извършване на неотложни действия по разследването и особено на разпити пред съдия, когато лицето, от което се иска облага, е с постоянно местопребиваване извън страната (особено по дела срещу гранични и пътни полицаи);

Повишена необходимост от прилагане на СРС;

Полагане на усилия за задържане на извършителя при получаване на предмета на престъплението.

Настоящият анализ е направен от работната група на база проверените от нея дела, представляващи извадка от всички дела за корупция, по които прокуратурата е работила през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г. и отразява и опита на всеки от членовете на комисията, натрупан при работата му като съдия, прокурор или следовател.

РАБОТНА ГРУПА ПО ЗАПОВЕД