



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA**

**МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИОННИ  
ПРАКТИКИ В СФЕРАТА НА  
УПРАВЛЕНИЕТО НА ОБЩИНСКА  
СОБСТВЕНОСТ И ВЪЗЛАГАНЕ  
НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В  
БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ**

София 2004 г.

*Настоящата публикация е осъществена с финансовата подкрепа на Американската агенция за международно развитие (USAID), съгласно условията на сътрудничество # 183-C-00-02-00103 от 30 април 2002 година. Изразените в настоящия материал виждания принадлежат на авторите и не отразяват непременно виждането на Американската агенция за международно развитие.*



Асоциация “Прозрачност без граници”

**Мониторинг на корупционни практики в сферата на управлението на общинска собственост и възлагане на обществени поръчки в българските общини**

ISBN 954-91449-2-5

Съставители: Александра Вичева, Ваня Кашукеева - Нушева  
Редактор: Диана Ковачева

**АСОЦИАЦИЯ “ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”**

София 1000

ул. “Бистрица” №3, ет.4

тел. 9867713, 9867920

тел/факс 9867834

e-mail: [mbox@transparency-bg.org](mailto:mbox@transparency-bg.org)

[www.transparency-bg.org](http://www.transparency-bg.org)

## СЪДЪРЖАНИЕ

Увод _____	5
I. Моделът на разследващ екип журналист – юрист: нов подход за ефективен мониторинг на корупционни практики – <i>Александра Вичева, Ваня Кашукеева – Нушева</i> _____	7
II. Корупционната ситуация във Варна през погледа на юриста – <i>Елка Кръстева</i> _____	21
III. Корупционната ситуация във Варна през погледа на журналиста – <i>Деян Дончев</i> _____	37
IV. Когато се нарушат правилата на играта ... – <i>Наташа Димитрова, Мария Радева</i> _____	51
V. Мониторинг на корупционни практики в сферата на управлението на общинската собственост и възлагането на обществени поръчки в българските общини – експертна оценка на разследващия журналист – <i>Станимир Въгленов</i> _____	63
VI. Приложения _____	83



## У В О Д

Настоящата публикация е резултат от едногодишния проект на Асоциация “Прозрачност без граници” – “Мониторинг на корупционни практики в сферата на управлението на общинска собственост и възлагане на обществени поръчки в българските общини“. До известна степен този проект може да бъде определен като провокативен за нас като национално представителство на Transparency International – най-голямата световна коалиция за борба с корупцията.

Причината е, че Transparency International си поставя за цел да мобилизира структурите на гражданското общество и бизнеса, както и представители на академичните и правителствените среди в опитите си да намали корупцията на национално, регионално и международно равнище, но не се ангажира с конкретни случаи, не назовава имена и не атакува конкретни личности.

И все пак, корупцията винаги е свързана с конкретен казус, винаги започва от конкретно решение на конкретен

човек, жертва винаги е конкретно лице. Своеобразно “заобикаляне” на принципа, че нямаме право да приемаме конкретни сигнали, бе реализирането на идеята за разследващите екипи на местно ниво, включващи юрист и журналист. Този по-различен, индиректен подход, се оказа успешен.

В продължение на една година в два областни града – Русе и Варна, юристи и журналисти екипно разследваха сигнали за корупция. Тяхната работа бе съпроводена с предизвикателства и трудности. Дейността им обаче доказва, че подход, при който в разследването на случаи на корупция участва не само разследващ журналист, но и юрист, който да “дешифрира” юридическата страна на казуса, определено постига по-добри резултати, защото преформулира скандала и подозрението в аргументирано становище.

Възползвам се от случая да благодаря на участниците в разследващите екипи и на екипа на Асоциация “Прозрачност без граници” за усилията, които положиха, за да доведем до успешен край тази съвместна инициатива.

Наред с това изразявам специална благодарност към “Инициатива Отворено управление”, без чиято финансова подкрепа този проект нямаше да бъде факт.

Диана Ковачева  
Изпълнителен директор  
Асоциация “Прозрачност без граници”

## **МОДЕЛЪТ НА РАЗСЛЕДВАЩ ЕКИП ЖУРНАЛИСТ – ЮРИСТ: НОВ ПОДХОД ЗА ЕФЕКТИВЕН МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ**

*Александра Вичева, юрист*

*Ваня Кашукеева – Нушева, политолог*

Управлението на общинската собственост и възлагането на обществени поръчки често пъти стават повод за изострени спорове и обвинения в незаконосъобразност и нецелесъобразност на взетите решения или непрозрачност при провеждането на законоустановените процедури. Нарушенията в тези две области са индикатор за наличие на корупционни практики в общинската администрация, от една страна, а от друга – източник на недоверие на гражданите в безпристрастността и честността на общинските служители.

Изследванията и анализите на Асоциация “Прозрачност без граници” през последните пет години показват високо ниво на непознаване на механизмите за контрол върху работата на местните власти в специфичните им правомощия по управление на общинска собственост и възлагане на обществени поръчки.

Липсата на информация и опит как да се упражнява ефективен граждански контрол е допълнителен катализатор за развитието на корупция на общинско ниво. Тези пропуски, наред със слабо разработената нормативна уредба и липсата на прозрачни процедури, са сериозен генератор за

разпространението на корупцията. Именно заради това инициативата на Асоциация “Прозрачност без граници” бе насочена към събиране на информация и разследване на конкретни корупционни казуси, съчетани с оказване на натиск и контрол от страна на разследващия екип върху работата на служителите в администрацията. За изпълнение на предвидените цели в проекта бе избран един нетрадиционен подход, посредством който, от една страна, трябваше да се реализира същинското разследване на корупция на общинско ниво в разглежданите две области, а от друга – да се тества адекватността на самия подход.

Реализацията на проекта на Асоциация “Прозрачност без граници” – “Мониторинг на корупционни практики в сферата на управлението на общинската собственост и възлагане на обществени поръчки в българските общини”, показва, че обективното проследяване на корупционни случаи от трета, незаинтересувана страна е един от успешните подходи за ограничаване на корупцията в процедурите по възлагане на обществени поръчки и управление на общинска собственост.

Другият съществен резултат от реализацията на проекта бе апробирането на ефективността на новия подход в борбата с корупцията на общинско ниво, изработен въз основа на досегашния опит в работата на Асоциация “Прозрачност без граници”.

В процеса на тестване на този подход акцентът бе поставен върху осъществяването на активен мониторинг от страна на разследващи екипи на корупционни практики в сферата на управлението на общинската собственост и възлагането на обществени поръчки на територията на общините Варна и Русе.



## Работата на разследващия екип

Разследващата дейност се осъществи от екип, сформирани от двама специалисти: юрист (адвокат) и разследващ журналист с опит и практика в областта на възлагането на обществени поръчки и управлението на общинска собственост. Работата на екипа се реализираше на общинско ниво като се разследваха конкретни сигнали за корупция и неправомерни действия на общинската администрация в двете разглеждани сфери.

В своята дейност екипът се ръководеше от три основни принципа:

- достоверност на предоставените данни;
- независимост и стремеж към обективност при събирането и обработването на информация;
- ефективност на провежданото разследване.

Екипите изследваха нивото на корупция в разглежданите области на базата на данни от публикуваните или излъчени материали в местните преса и електронни медии, от постъпили оплаквания на граждани и юридически лица, от информация, придобита в резултат на разследващата им дейност, както и от предоставени справки от магистратите и съдебните деловодители за текущи дела по депозираните жалби за корупция и образувани административни производства срещу актове на местните органи.

В зависимост от тяхната професионална квалификация дейността на членовете на разследващите екипи бе подчинена на различни цели и задачи. Местните координатори бяха обучени за работа в екип при усвояването

на методология за осъществяване на журналистическо разследване, за прилагането на подходящи техники за регистриране и разследване на случаите на корупция, както и за различните начини на документиране, класификация и разследване на корупционни казуси.

Всеки от членовете на екипа разглеждаше корупционните казуси от специфичния ъгъл на своята професионална позиция и компетентност. По този начин се осигуряваше възможност за анализ, отразяващ по-широк спектър от мнения и оценки. Същевременно изборът на модел на екип от юрист и журналист предполагаше съчетаване на различните гледни точки и осигуряване на качествено нов резултат от тяхната съвместна работа. Дватама специалисти в екип извършваха дейности по систематизацията, класификацията и съхранението на постъпилите жалби, сигнали, документи и материали по модел на досие на разследване, изработен от Асоциация “Прозрачност без граници”. Едновременно с това, в хода на работата те обменяха знания и опит от своята професионална област със своя колега като по този начин ограничаваха до минимум възможността от грешки в хода на разследването.

### **Специфика на работата на юристите**

Дейността на юристите, които изпълняваха и функциите на местни координатори на територията на съответната община, се изразяваше в няколко насоки.

В хода на работата първият им непосредствен ангажимент бе приемането на сигнали и жалби на граждани и юридически лица, пострадали от корупция при контактите им с местната администрация в сферата на управлението на общинската собственост и възлагането на обществените

поръчки.

Друг акцент в работата на юристите бе предоставянето на безплатна юридическа консултация на граждани, потърсили съдействие по конкретни случаи, свързани с корупция или неправомерни действия от страна на местната администрация във връзка с възлагането на обществени поръчки и управлението на общинска собственост.

Непосредствено след запознаването с фактите по конкретния случай, юристите извършваха правна оценка на постъпилите сигнали и материали по отношение на: значимост на проблема, степен на съответствие на целите на проекта, пълнота на събраните доказателствени материали. В резултат на събраната информация те изработваха ежемесечен доклад, съдържащ правен анализ на казусите и предлагащ правно аргументирани последващи действия.

В случай че регистрираният казус представлява престъпление и са събрани достатъчно доказателства в подкрепа на това твърдение, задълженията на юристите визираща и изготвянето на жалби и сезирането на компетентните органи.

Не на последно място, юристите осъществяваха и поддържаха контакти с представители на прокуратурата и съда с цел ефективното разследване на конкретните сигнали на граждани или на получените данни от мониторинга на публикациите в местната преса.

### **Специфика на работата на журналистите**

Най-съществената дейност на журналистите, работещи като местни координатори на територията на

съответната община, бе осъществяването на ежедневен мониторинг на публикации в местната преса и предавания на местните електронни медии с цел откриване и регистриране на сигнали за корупционни практики и неправомерни действия на местните власти при управлението на общинската собственост и при възлагането на обществени поръчки.

На базата на проведения мониторинг и на последващата регистрация на сигналите за корупция от местната преса, журналистите извършваха ежемесечна систематизация на публикуваните или излъчените по електронните медии материали.

Непосредствено след регистрацията на случай на неправомерни действия на местната администрация по сигнал на гражданин или от публикация в местната преса, журналистите провеждаха интервюта "face to face" с граждани и представители на общините с цел установяване истинността на фактите по случая и степента на евентуално развитие на случая в бъдеще. Заедно с юристите, журналистите систематизираха фактите и документацията по случите в досие, което ежемесечно се представяше на Асоциация "Прозрачност без граници".

### **Предизвикателства пред дейността на разследващия екип**

Наред с успешното реализиране на новия подход за борба с корупцията на местно ниво, работата на екипа бе съпътствана от редица предизвикателства.

На първо място, общинската администрация често пъти укриваше случаите на неправомерни действия на общински служители или на лица, заемащи изборни позиции. Екипите в Русе и Варна се сблъскваха с нежелание

за сътрудничество при опитите за изясняване на възникналите казуси. В повечето случаи общинската администрация изразяваше “мълчалив отказ” от произнасяне. Отправените искания и молби на граждани бяха умишлено забавяни от компетентните органи, които проявяваха безразличие спрямо публикациите за корупция в местната преса. В хода на работата членовете на разследващите екипи констатираха, че общинската администрация усвоява все повече и все по-съвършени техники за прикриване на корупционни практики.

Други фактори, възпрепятстващи ефективната работа на екипите, бяха бавното административно производство по дела, свързани с обжалване на административни актове на общинските власти и пасивността на местните медии. Опитите за популяризиране на борбата с корупцията на общинско ниво, и по-конкретно – огласяването на данни за нарушения се натъкнаха на нежеланието за подпомагане и сътрудничество от страна на медиите. В основата на такова поведение разследващите екипи често откриваха две основни причини – общинските и регионални медии са притежание на лица, които са свързани с политическите партии, представени в местния парламент, или на бизнес-структури, които имат силно влияние в местната икономика и политически живот.

### **Резултати от работата на екипите**

Един от най-важните резултати от работата на екипите бе установяването на сътрудничество със съответните представители на местната администрация, пресата и съдебната власт, което, от своя страна се реализираше в зависимост от особеностите на отделните случаи и от желанието за сътрудничество от съответните длъжностни лица.

В процеса на разследване екипите търсеха и получаваха съдействие и подкрепа от институции, имащи правомощия да осъществяват контрол по законосъобразност в работата на общинската администрация.

Друг ценен резултат от съвместната работа на разследващите екипи на местно ниво и на ръководещия екип на Асоциация "Прозрачност без граници" бе извършеното обобщение и **класификация на най-разпространените типове нарушения при управление на общинска собственост и при възлагане на обществени поръчки**. Всъщност, това бе заключителната част от дейността, в резултат на която от отделните казуси бяха изведени и систематично подредени най-често използваните видове нарушения и заобикаляне на законоустановените процедури. От една страна, тази систематизация би могла да служи като ценен ориентир, насочващ вниманието към възможностите за реализиране на различни корупционни практики. От друга страна, обобщенията и анализите биха могли да послужат като база за предприемане на законодателни и организационно-административни действия за предотвратяване на възможностите за злоупотреби със служебно положение и за неправомерно възползване от пропуските в нормативната уредба.

Анализът на работата на екипите спомогна до голяма степен за **идентифицирането на основните типове корупционни практики** при управлението на общинска собственост и възлагането на обществени поръчки. В резултат на проведения от екипите мониторинг бе събрана значителна по обем информация за конкретни казуси с нарушения при управление на общинска собственост и възлагане на обществени поръчки. Въз основа на това се

извърши обобщение и класификация на най-разпространените типове нарушения, които могат да послужат като показател за възможно реализиране на корупционни практики.

**При разпореждането с общинска собственост** екипите констатираха неправомерни действия на местната администрация главно по сключването на незаконосъобразни и нецелесъобразни сделки – замени, продажби и отдаване под наем на общинска собственост.

Екипите разследваха процедурите по сключване на сделки за замени на общинска срещу частна собственост. Резултатите от проучванията показаха, че замените са неравностойни, липсва публичност и прозрачност при взимането на решенията от Общинските съвети – не се предоставя точна информация за стойността на имотите, площта и мястото им в рамките на общия градоустройствен план. Обичайна практика е да се заменят жилища от крайните квартали срещу жилища или търговска площ в централната част на града. При гласуване на замените не се спазва единна методика за определяне стойността на имотите и на тяхната рентабилност (обикновено ползването на собствеността в крайните жилищни квартали не предоставя същата възможност за икономически дивиденди, както тази в центъра). При провеждане на мониторинга от екипите са констатирани непълноти в протоколите на Общинския съвет при обсъждане на предложенията и липса на последващ контрол по изпълнение на сделките.

Друг, често използван механизъм за ощетяване на общинския бюджет в полза на частни интереси, е отдаването под наем на общинска собственост по занижени тарифи или неспазването на предмета на сключени договори за отдаване под наем. Този метод за намаляване на разходите

за наета площ се използва както от частния бизнес, така и от обществени формации като политическите партии, например. И докато по отношение на бизнес – сектора квалифицирането на този механизъм като нарушение е безспорно, то за действията на политическите партии не може да се даде еднозначна оценка, тъй като самите те декларират, че работят в полза на публичните интереси и нямат самостоятелна финансова дейност, която осигурява финансиране за тяхната политическа дейност.

Друго констатирано нарушение при разпореждането с общинска собственост е сключването на сделки за продажба на общинска собственост на цени, значително по-ниски от стойността на данъчната оценка. Администрацията в двете общини систематично нарушава не само Закона за общинската собственост, но и не спазва подзаконовите нормативни актове – в случая наредбите на Общинските съвети. Незаконно се поставят временни постройки и преместваеми съоръжения, незаконосъобразно се използват общински терени за извършване на търговска дейност.

В процедурите по **възлагане на обществени поръчки** екипите констатираха груби нарушения от страна на местната администрация при прилагането на разпоредбите на Закона за обществените поръчки (ЗОП) – често пъти закона не само, че не се спазва, а дори се заобикаля. Масово се сключват договори на стойност, която не изисква прилагането на този закон. Впоследствие се подписват анекси към вече сключени договори със стопански субекти, като по този начин отново се заобикаля Закона за обществените поръчки. Практиката показва, че кметовете и служителите в съответните звена на администрацията често създават условия за неравнопоставеност в търговете, като



целта е облагодетелстване или отстраняване на определени кандидати при възлагането на определена обществена поръчка. Екипите разкриха множество пропуски както в тръжните документации по определени казуси, така и нередности в различните етапи по възлагане на обществени поръчки.

Идентифицираните в резултат на мониторинга основни типове нарушения при разпореждането с общинска собственост и при възлагането на обществените поръчки показват, че съществуват множество пропуски в нормативната база в изследваните области. Това се използва от служителите в общинската администрация и лицата на изборни позиции за неправомерно облагодетелстване чрез заобикаляне или директно нарушаване на законите. Същевременно, липсва достатъчно информация за механизмите и средствата, чрез които може да се осъществява ефективен граждански контрол върху дейността на общинските власти.

Проблемът за разследването на случаи на корупция и особено при управлението на общинската собственост и възлагането на обществени поръчки на местно ниво рядко попада във фокуса на общественото внимание. Дори и в големи градове като Варна и Русе липсват подготвени журналисти, които да подхождат професионално към разследването, с ясна идея за резултатите от подобна дейност. Също така ефективното разследване на случаи на корупция неминуемо изисква и разглеждането им в юридически аспект, което изисква задълбочени специализирани познания в съответните области. Въпреки че в разследването на тези специфични сфери съществуват множество предизвикателства и проблеми, разследващите екипи успяха да открият съществени нарушения и се опитаха да поставят проблема корупция във фокуса на

общественото внимание в двата града.

### **Перспективи за развитие**

Перспективите за развитие на дейността на разследващия екип биха могли да се развият в три основни насоки.

На първо място, продължаването на разследващата дейност на екипите би могло да се развие посредством пълноценното усвояване и усъвършенстване на методологията за разследване. Основните предизвикателства тук произтичат от необходимостта да се акцентира върху по-задълбочено изследване на разкрити случаи на нарушения (събиране на допълнително информация, проследяване на развитието им във времето), както и да се фокусира върху разследвания на нови случаи, които имат по-широка обществена значимост.

Успехът на тази дейност зависи и от поддържането и задълбочаването на контактите с представители на изпълнителната, съдебната власт и на медиите на общинско и регионално ниво. Тези контакти трябва да получат последователно развитие и утвърждаване. В голяма част от случаите корупционният натиск на местно ниво се осъществява от отделни общински служители или представители на политическите партии в общинския парламент. Едно от ефективните средства за ограничаване на корупцията на местно ниво е "осветляването" на проблема, извеждането му извън рамките на локалната общност и сезирането на държавни институции от централната изпълнителна власт и деконцентрираните ѝ звена. В този контекст би следвало да се установят контакти със Сметната палата, Парламентарната комисия за борба с корупцията, Комисията за координация на

работата по борба с корупцията към Министерски съвет и областните инспекторати.

Освен възможности за получаване на нова информация и осигуряване на повече публичност, това измерение позволява и задействане на формални и неформални канали в рамките на общинската власт за коригиране на неправомерно взети решения и за възпрепятстване на потенциални корупционни действия.

Третата насока в дейността на разследващия екип е логично продължение на вече установените контакти с представители на държавните институции, медиите и неправителствени организации. Тя следва да се впише в рамките на застъпническа кампания, която има за цел провокиране на обществения интерес към проблема и създаване на предпоставки за нетолерантна към различните форми на корупция обществена среда. Същността на тези застъпнически кампании би трябвало да се основава на добре планирана и провеждана информационна политика, включваща обща информация за ефектите от разрастването на корупцията, конкретна информация за случаите, както и проследяване реакцията на институциите. Следващ елемент в рамките на такава инициатива е установяването на партньорство с неправителствени организации и оказване на натиск върху администрацията за ограничаване на корупционните практики в нейната работа. Ценен принос в застъпническите кампании биха могли да дадат и представителите на бизнеса, които се стремят да работят в съответствие със законите в страната и с правилата на добрата бизнес етика. Именно те имат непосредствен интерес от установяването на бизнес – климат, недопускащ корупция и нелоялна конкуренция и същевременно благоприятстващ утвърждаването на добри

модели на конкурентна пазарна икономика.

Тези насоки биха могли да се заложат в основата на един работещ модел на разследваща дейност, който съдейства за ограничаване на корупцията в местната власт и извежда на преден план добри практики в общинското самоуправление.

## КОРУПЦИОННАТА СИТУАЦИЯ ВЪВ ВАРНА ПРЕЗ ПОГЛЕДА НА ЮРИСТА

*Елка Кръстева, юрист*

През месец март 2003 година във Варна стартира изпълнението на проекта на Асоциация “Прозрачност без граници” – “Мониторинг на корупционни практики в сферата на управлението на общинска собственост и възлагане на обществени поръчки в българските общини”. Проектните дейности бяха изпълнени от екип, съставен от юрист и журналист. Стартът на проекта бе даден с обява в местните вестници за отваряне на приемна за регистриране и консултиране на случаи на корупция при разпореждане с общинска собственост. Екипът установи необходимостта от по-активна намеса на медиите за популяризиране на борбата с корупцията. Бяха дадени интервюта за местното радио и за вестниците, ангажирано бе вниманието на вестник “Перспектива”.

Първоначално сигналите бяха много чести, членовете на екипа ги получаваха както по телефона, така и лично. Това, което се чувстваше в обажданията на гражданите, бе страх и недоверие, че положението може да бъде променено. Понякога обаждането бе последвано от лично посещение в приемната. Гражданите идваха във варненския офис с цялата налична документация по случаите – предварително събрана и подредена. По много от регистрираните в началото казуси вече имаше публикации в пресата. Отзвукът от тези публикации беше различен.

При някои от случаите още първата публикация предизвикваше резултат, който се изразяваше или в незабавно произнасяне на административния орган (в случаите, когато единствената реакция преди беше мълчалив отказ) или в прекратяване на незаконосъобразните действия. В други случаи, обаче, публикациите не само, че не предизвикваха нужната реакция у администрацията, но и не ангажираха достатъчно общественото мнение. Общото и при двата вида отзвук е, че администрацията обикновено предприема привидно някакви действия с цел да отклони общественото внимание от казуса, но тези действия най-често са насочени към забавяне на окончателното разрешаване на случая и като цяло са ненужни или неефективни.

При първите разговори с лица, потърсили съдействие от екипа правеше впечатление, че гражданите залагаха изключително много на влиянието на пресата и на медиите изобщо и гледаха на тях като на безусловно необходим съюзник в борбата за защита на нарушените си права.

Анализът на публикуваните материали в местната преса във Варна за периода на проекта показва, че за корупцията не се пише достатъчно. Публикуваните материали не са журналистически разследвания, а по-скоро отразяване на факти, предоставени от гражданите, които дават картината на определен частен проблем към конкретен момент във времето, без да се пристъпва към разследване или да се проследи развитието на случая.

Причините за този подход са много. Местната преса най-често отказва да реагира и да публикува материали за корупция, тъй като собствениците на вестниците са в трайно установени бизнес отношения с общинската администрация и не желаят да се ангажират с публикуване на компрометиращи

материали. Друга основна причина за пасивността на медиите в подобни случаи е, че някои от членовете на Общинския съвет са собственици на печатни медии.

Успоредно с работата по обсъждане на постъпилите сигнали, екипът извършваше и допълнителни собствени проучвания – в зависимост от професионалната квалификация и личните контакти. Работата на журналиста бе насочена предимно към проучване на публикациите в пресата и извършване на собствено разследване по случаите. Юридическата работа се изразяваше в даване на правни становища и квалификации по постъпилите казуси и издирване на нови от съда и прокуратурата във Варна.

Един от основните проблеми във Варненска област, отнасящи се до корупционни действия на общинската администрация, е свързан с начина на управление на общинската собственост и по-точно на методиката на предоставяне правото на ползване върху временни постройки-павилиони.

Екипът проучи случаите, регистрирани по сигнали на граждани. Установи се, че според Наредбата на община Варна за разполагане на преместваеми обекти за търговия съгласно член 56 от Закона за устройство на територията тези постройки се незаконни и подлежат на премахване.

Предстои решение на Варненския окръжен съд по заведеното от живущите дело. При обстоен анализ на фактите по случаите се забелязва, че те съвпадат с вече утвърден сценарий, по който общински служители се облагодетелстват чрез разпореждане с общинска собственост. Служителите използват времето, което е

необходимо, за да бъдат придвижени жалбите на гражданите към компетентните по-горни инстанции и от последвалия период на произнасяне на висшестоящите органи. Правата на гражданите са нарушени и общинските служители са с ясно съзнание за това, но докато се установи кой е прав, всеки по веригата е получил своето “удовлетворение” от сделката с изключение, разбира се, на потърпевшите граждани.

Възниква въпросът “Защо общински служители си позволяват открито да нарушават нормативни актове, дори в случаите, когато знаят, че висшестоящият орган ще отмени акта им на разпореждане?”. Отговорът може да бъде намерен в липсата на адекватна компенсаторна система за нарушени права на гражданите, от една страна, и, от друга – в липсата на адекватна реакция и предприемане на санкции вътре в системата на администрацията.

Слабият вътрешен административен контрол косвено толерира корупционни действия на общински служители, които се чувстват безнаказани и недосегаеми. Кое в този случай е емблематично и очертава самостоятелен корупционен модел при подобен род действия на администрацията? Общинските служители разчитат на мудността на съдебната система. Административните дела във ВОС текат бавно и общинските власти се възползват от това да поддържат безнаказано беззаконието. До произнасяне на съда по казусите обикновено страните губят интерес или произнасянето се е обезмислило. Бавното разглеждане на делата подхранва корупционните действия.

В друг случай относно поставяне на павилиони се наблюдава (в пълна противоположност с практиката за забавяне) едно изключително бързо произнасяне на кмета,



свързано със заповед за премахване на преместваем обект, който е оставен в съответствие с всички изисквания на закона. Кметът на район Приморски, град Варна е издал заповед за поставяне на временен обект на ЕТ “Динко – Константин Мавродиев” за срок от 01.05.2003 година до 30.04.2005 година.

На 30.05.2003 година е подадена жалба от “Макситур” ООД до кмета на община Варна за това, че в пешеходната зона на булевард “Одеса” се извършва строеж и това възпрепятства провеждането на търговското изложение “Сувенир Ескпо – 2003”. Под № 2002/07.08.2003 година кметът на община Варна издава заповед за демонтиране на постройките, като отменя заповедта на районния кмет като незаконосъобразна. С последваща заповед №2006/07.08.2003 година кметът на община Варна предвид това, че имот общинска собственост се ползва без правно основание, нарежда да се из земе от ЕТ “Динко” общинския имот, като дава 12 часа за доброволно изпълнение – демонтиране на павилиона и назначава фирма, която да го демонтира в случай, че не е спазен срока. Заповедта е връчена в 21.15 часа на 08.08.2003 година. На следващия ден ЕТ “Динко” обжалва пред Варненски окръжен съд, който се произнася с определение, което спира изпълнението на заповедта на кмета. С Решение от 19.08.2003 година Варненски окръжен съд отменя заповедта на кмета. Случаят е пример как в един ден администрацията може да издаде две заповеди, в пълна противоположност на други казуси, докато други важни произнасяния се бавят с месеци.

Интересен е фактът, че цялата процедура по премахване на законно поставеното съоръжение е започнала само въз основа на един сигнал на една частна фирма,

която не прилага никакви доказателства в подкрепа на твърденията си.

Най-често нарушенията на етиката и преценките по целесъобразност на общинските служители се изразяват в умишлено протакане на произнасянето по искания и молби на граждани, в опити за потушаване на случаите. Явно е отношението на безстопанственост от страна на общинските власти във връзка с управлението на общинската собственост.

Така например, отчуждаването на недвижими имоти – частна общинска собственост се извършва по реда на член 8, алинея 2 от Закона за общинската собственост, който препраща към Наредба, приета от съответния Общински съвет:

Чл. 8. (1) (Изм. - ДВ, брой 96 от 1999 г.) Общинският съвет приема решения по придобиване, управление и разпореждане с общинска собственост и упражнява общо ръководство и контрол.

(2) (Изм. - ДВ, брой 69 от 1999 г., изм. - ДВ, брой 96 от 1999 г.) Общинският съвет определя с наредба реда за придобиване, управление и разпореждане с общинското имущество и конкретните правомощия на кметовете.

От друга страна, член 35 от същия закон регламентира извършването на сделките продажба и замяна на недвижими имоти – частна общинска собственост:

Чл. 35. (1) (Изм. - ДВ, брой 96 от 1999 г.) Продажба на недвижим имот – частна общинска собственост, се извършва с решение на Общинския съвет или със заповед на кмета на общината след проведен търг или

конкурс при условия и по ред, определени с наредбата по член 8, алинея 2.

(2) (Изм. - ДВ, брой 96 от 1999 г.) Замяната на недвижим имот – частна общинска собственост, или отстъпването на право на строеж върху такъв имот се извършва от кмета след решение на Общинския съвет.

(3) Въз основа на резултатите от търга, съответно от решението на Общинския съвет, се сключва договор за продажба, съответно – за замяна.

При съпоставяне на двете алинеи на член 35 виждаме, че процедурата по замяната на недвижимите имоти е по-облекчена и разширява в значителна степен правомощията на кмета или по-точно неговата оперативна самостоятелност в преценката на контрагента по сделката. Последното условие за приключване на подобен род сделки е назначаването на експерт-оценител за определяне на пазарната цена на имотите. Тук диапазоните на оценяване са изключително широки и дават възможност за намеса на “външни фактори” в процеса на оценяване и избора на самия оценител.

Общински съвет – Варна е приел Наредба за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, в съответствие с която се извършват всички сделки с недвижими имоти и движими вещи на територията на община Варна. Процедурата за продажба на недвижим имот общинска собственост се подчинява на член 35 от Закона за общинската собственост, както и на член 104 от Наредбата. Според член 35 от Закона за общинска собственост продажба на имот – частна общинска собственост се извършва чрез търг или конкурс, при условия

и по ред определени в Наредбата. Това означава, че Наредбата би следвало само да уточнява реда за провеждане на търга или конкурса. В Наредбата на Общински съвет Варна, обаче, виждаме, че тя предоставя и още една възможност за Общинския съвет да решава продажбите без търг или конкурс, като определи сам купувача и цената или методите на определянето ѝ. В случаите на продажба бихме могли да наблюдаваме по-голяма прозрачност на сделките. Може би именно за това и по-често срещаната форма на отчуждаване на общинско имущество е замяната. По силата на член 107 от Наредбата замяната се извършва след решение на Общински съвет, като въз основа на решението кметът сключва договор, в който се определят цената и условията на замяната. Никъде в Наредбата не е посочено дали Общинският съвет определя точно и изчерпателно имотите, с които ще се извършва замяната на общинско имущество, с пълната им идентификация и цена или поне метода на оценяване. Алинея 2 на същия член посочва, че това се уточнява от кмета на общината в договора за замяна. Както можем да видим в наредбата липсва процедура за последващ контрол по извършените сделки. Решенията за тези замени се вземат с гласуване на заседание на Общинския съвет, по предложение на комисията по "Собственост и стопанство".

След местните избори и началото на работата на новия местен парламент, съветниците взеха така дългоочакваното от всички граждани решение протоколите от заседанията на Общинския съвет да се публикуват на интернет страницата на общината. Това до голяма степен създава условия за мониторинг на работата на съветниците, но по никакъв начин не влияе върху процедурата по отчуждаване чрез замяна. Тази пролука в регламентирането

на условията на сделката и контрола по изпълнението, както и липсата на ясна процедура създават условия за корупция и ощетяване на общината.

Описаните случаи са по-скоро илюстрация на пропуски в нормативната уредба и механизмите за контрол, които водят до предоставяне на възможности за корупция. Анализът на тези случаи би спомогнал да бъдат открити способности за борба с явлението в конкретните институции.

При извършването на проверки по някои от представените в приемната случаи екипът срещна много трудности в проучване становището на ответната страна – общинска администрация. Прави впечатление, че общинска администрация не желае да участва в каквито и да е разговори по казусите.

“Пропуски” на общинска администрация стават най-често причина за възлагане на обществени поръчки на лица, които нямат право дори да участват в конкурса или се допускат пропуски в процедурата с цел отваряне на възможност за бъдещо изнудване на спечелилия конкурса. Не могат да бъдат заведени прокурорски преписки по случаите, защото пропусъкът може да се класифицира само като грешка по невнимание и не може да бъде доказано престъпно поведение. Отново се натъкваме на една от основните характеристики на наблюдаваните случаи, а именно – проблеми при доказване на умисъл при неизпълнение на задължения с цел облагодетелстване.

През месец март 2003 година кметът на община Варна издава заповед №0507/14.03.2003 година за възлагане на обществена поръчка за дезинфекция, дезакаризация и дезинсекция на “Дезинфекционна станция” АД. Към

документите, подадени от един от участниците в конкурса, няма представено удостоверение за професионална подготовка да ръководи дезинфекционните дейности – на прокуриста на "Дезинфекционна станция" АД Вирджиния Жекова. Този документ е задължителен елемент от тръжната документация. Според жалбоподателя не е спазена нормативно установената процедура по възлагане на обществена поръчка и поради което заповедта на кмета на община Варна е незаконосъобразна и нецелесъобразна. Варненски окръжен съд отменя заповедта на заместник-кмета издадена въз основа на делегирани права от кмета на общината на основание допуснати процесуални нарушения при провеждане на конкурса.

В друг случай със заповед №1995/05.08.2002 година на кмета на община Варна е открита процедура по провеждане на открит конкурс по възлагане на обществена поръчка за осъществяване на ежедневна почасова охрана на четири общински обекта. Мотивите на жалбоподателите са, че не е спазен срокът изискван от член 34, алинея 2 от Закона за обществените поръчки, както и че при провеждане на процедурата са допуснати съществени закононарушения, включително и че юристът на спечелилата конкурса фирма е стоял на масата на комисията. Друго грубо нарушение на процедурата е, че комисията дава допълнителен срок за оправяне на нередовностите по документите на спечелилата по-късно конкурса фирма, вместо да я декласира, както изисква законът. Фирмите, които се оплакаха, са подали жалби до Варненски окръжен съд. В резултат на това е образувано дело №1595/2002 година и се очаква съдът да се произнесе с решение.

При мониторинга на корупционни практики екипът се натъкна и на случай, при който органите на общинската и

държавната власт с отказа да изпълнят задълженията си създават предпоставки и косвено подпомагат корупцията. Случаят е свързан с продажбата на едно незавършено строителство, за което е бил одобрен план за построяването на поликлиника. Оценката на незавършеното строителство е 1,9 милиона лева, а е продадено за около 400 000 лева. Веднага след това започва разпродажбата на “зелено” на кабинети в сградата за много по-големи суми. При разследване е установено, че след непосредственото регистриране на фирма “Диджител” ЕООД е платена сума по приватизационна сделка в значителен размер – първоначално над 120 000 лева, а в последствие още 400 000 лева. Също така, невярно е вписана регистрацията на въпросната фирма на посочения адрес. Дори Дирекция “Собственост и стопанство” при община Варна няма информация за седалището на фирма “Диджител” ЕООД. Такава сума не може да се натрупа за толкова кратък период от търговската дейност (около 20 дни) и вероятно става въпрос за неплатени всички видове данъци и публично правни задължения. Както е видно, адресът на данъчно задълженото лице също е недействителен, което отново е негово нарушение, съгласно законодателството. От ДКЦ I “Света Клементина-Варна” ЕООД, регистрирано по фирмено дело № 455/2000 година на ВОС, представлявано от Георги С. Роев, в качеството му на управител, са изпратени до Директора на ТДД- Варна, копие от търговските сделки за продажбата на обекта, които не са обложени с дължимите на държавата данъци. В този смисъл доходите и имуществата на фирма “Диджител” ЕООД са неясни и в дейността му като данъчно задължено лице са допуснати нарушения относно регистрацията му, както и относно данъчните му задължения, които следва да бъдат установени по основание и размер от Директора на ТДД-

Варна, съгласно неговите правомощия по член 231 от Данъчно процесуален кодекс. Данъчна администрация отклонява искането, като отговаря, че не е в нейните правомощия да упражнява следприватизационен контрол, а искането изобщо не е за извършване на следприватизационен контрол.

Институциите с действията си практически отказват да се намесят и да си свършат работата. Жалбоподателят бива препращан от орган на орган, от една администрация на друга. И до днес не са извършени проверките, за които жалбоподателят е призовавал.

Друг интересен случай е практиката за предоставяне на концесия за стопанисването на общинско имущество – публична общинска собственост.

От юридическа гледна точка възниква въпросът: Защо е необходимо в Закона за общинската собственост да съществува разпоредбата на член 67, която на практика създава изключение от разпоредбите на един специален закон, какъвто се явява Закона за концесиите? Не създава ли тази разпоредба предпоставки да се излиза извън рамките, които поставя Законът за общинската собственост по отношение на правилата за разпореждане с общинско имущество? Какви изключения създават разпоредбите на глава осма от Закона за общинска собственост? Според член 1 от Закона за концесиите: "С този закон се уреждат условията и редът за предоставяне на концесии." Тоест не би следвало, а и едва ли е икономически и юридически обосновано да се придава нов смисъл на същото понятие, но в друг закон, както е случаят със Закона за общинската собственост, като се избягва дефиницията с пояснения от рода на: "по смисъла на този закон"... Ако законът за



концесиите предвиждаше да се предоставя това особено право и за общинско имущество, не следваше ли да го упомене изрично? Член 2 от Закона за концесиите изчерпателно изброява случаите, при които това право може да бъде предоставено, а именно само за обекти – публична държавна собственост или за дейности, представляващи държавен монопол.

Според член 67 от Закона за общинската собственост, обаче "Концесия по смисъла на този закон е предоставянето на особено право на ползване върху обекти публична общинска собственост, включително такива, които ще бъдат изградени от концесионера с негови средства, както и даването на разрешение за извършване на дейности за задоволяване на обществени потребности, които се извършват от общините".

Член 70 от същия закон пояснява кои са тези дейности:

1. водоснабдяване и канализация;

3. използване на мрежи и съоръжения на транспортната инфраструктура и транспортното обслужване на населението;

6. търговска дейност, осъществявана върху имоти, публична общинска собственост;

Член 71 от цитирания закон постановява следното:  
(1) Редът за предоставяне на концесия обхваща:

1. решение на общинския съвет за предоставяне на концесията, взето с мнозинство от повече от половината от общия брой на съветниците;

2. (Доп. - ДВ, брой 96 от 1999 година) провеждане на

конкурс или търг за определяне на концесионера при условия и по ред, определени с Наредба на Общинския съвет, освен когато с решението по точка 1 концесионерът е определен без търг или конкурс в установените със закон случаи;

3. сключване на договор за концесия от кмета на общината.

Законът за общинската собственост препраща към Наредбата на Общински съвет само по отношение на реда за провеждане на търга или конкурса при отдаване на имущество на концесия. В наредбата няма изобщо разпоредби, отнасящи се до отдаване на имущество на концесия. Отново големи правомощия се предоставят на кмета при изготвяне на договора за концесия. Въпреки, че Правилникът за прилагане на Закона за общинската собственост регламентира съдържанието на концесионния договор, то отново кметът е този, който има последната дума при уточняване на условията по него.

Съществената разлика при договора за наем и този за концесия е срокът на предоставяне на правото. При концесията той е 35 години, с възможност да бъде продължен най-много до 50 години, а при наема възможността е до 3 години. Интересен е случаят във Варна с отдаване на концесия на Центъра за съвременно изкуство. Сградата се намира в централната градска част и е със застроена площ от 1885 квадратни метра. Определеното еднократно концесионно възнаграждение е 50 000 лева, платимо на две вноски и годишен приход за общината от дейността не-по-малко от 5 000 лева годишно. Като имаме предвид и редицата неуредени въпроси около съсобствеността на имота с частни лица и липсата на спешна нужда от подобно решение, можем сами да си отговорим защо така бързо и при

такива условия бе сключен този концесионен договор.

В заключение следва да се отбележи, че на територията на община Варна предпоставките за реализиране на корупционните практики в работата на общинската администрация са много и задачата, която стои пред обществото е не само да констатира, а да заеме активна гражданска позиция за борба с това явление.



## КОРУПЦИОННАТА СИТУАЦИЯ ВЪВ ВАРНА ПРЕЗ ПОГЛЕДА НА ЖУРНАЛИСТА

*Деян Дончев, журналист*

Сформираният разследващ екип по проекта на Асоциация “Прозрачност без граници” – “Мониторинг на корупционни практики в сферата на управлението на общинска собственост и възлагане на обществени поръчки в българските общини” в град Варна имаше за основна задача осъществяването на дейности по мониторинг на случаи на корупция в местната администрация в сферата на управлението на общинската собственост и възлагането на обществените поръчки.

Основни източници на информация за корупционни случаи в местната власт бяха печатните медии, заведените дела в съдилищата и сигналите на гражданите, отправяни към екипа. За периода на проекта юристът и журналистът осъществяваха мониторинг на местната преса и електронните медии, като приемаха и сигнали на граждани и юридически лица, съмняващи се в корупционни практики в местната власт.

Публикациите в местната преса на тема корупция отразяваха дебатите и информацията за решенията на Общинския съвет или неговите комисии. Единични бяха случаите на представяне на случаи на корупция в общински процедури по възлагане на обществени поръчки от граждани или юридически лица. Всъщност, информацията в медиите

следваше завеждането на дела в съда срещу решения на администрацията или Общинския съвет. Изключения бяха граждани, ощетени от неправомерно поставени търговски обекти в близост до техните жилища.

В продължение на едногодишния период на проекта, случаите отразени в медиите във Варна, които третират темата на мониторинга, бяха:

- замените на общинска собственост срещу частни жилища, вместо продажби чрез публични търгове;
- обществените поръчки за ремонти на градската инфраструктура и комунално-битови дейности;
- предоставянето под наем и концесионни договори на общинска собственост;
- издаването на разрешения за строеж на временни търговски обекти.

Активна практика в коментирания дейност на Общинския съвет във Варна бяха замените на общински срещу неравностойни жилищни имоти, собственост на частни фирми. В този вид сделки се откроява липсата на ефективни мерки за граждански контрол, която подхранва възможностите за незаконно облагодетелстване. Практиката показва, че най-често обект на замени са общински поземлени имоти в кварталите и комплексите край града, отредени за търговска или производствена дейност.

Предмет на замяна са частни жилищни имоти, представляващи апартаменти и гаражи, чиито пазарни оценки се определят от лицензирани оценители, които се определят от кметската администрация. Заплащането на

оценките е за сметка на фирмата или лицето, искащо замяната. Чрез тези замени общината желае да попълни жилищния си фонд, с който обезщетява собственици на отчуждени имоти и крайно-нуждаещи се. От друга страна, част от общинската собственост често е в идеални части с частната и общината няма реални приходи от тези имоти. Оказва се, че замените представляват трансформация на тази собственост в жилища за крайно-нуждаещи се.

Решенията за сделките по замяна се вземат с гласуване на заседание на Общинския съвет по предложение на комисията “Собственост и стопанство”. Всяко предложение може да се оспори от общински съветник при неговото разглеждане. Дотук нищо смущаващо в една процедура за разпореждане с общинска собственост. След даването на “зелена светлина” на замените, Общинският съвет не получава обратна информация за равностойната замяна на имотите. Колко и каква собственост ще получи кметството – съветниците и обществеността разбират след финализиране на сделката. В повечето случаи дори и след това гражданите не научават повече за замените.

В официална справка на кметската администрация се посочва само броя на апартаментите или гаражите, срещу които са заменени парцели общинска земя. Например: срещу имот от 1914 квадратни метра в крайморския квартал на Варна “Чайка” са придобити две жилища. От справката не е ясно това апартаменти ли са, къде се намират и на каква цена са оценени. Пазарната цена на земята в този район варира между 50 и 70 долара на квадратен метър.

Друг пример: за земя от 2000 квадратни метра в крайградската местност “Франга дере” справката в графата “изпълнение” посочва само “придобито едно жилище”.

Безспорен е изводът, че липсата на прозрачност и публичност в процедурата по замените създава подозрителност за нечисти сделки. Това мнение бе изразено и от някои общински съветници пред варненските медии. "При замените стават далавери, за 2 – 3 декара общината взема 2 – 3 апартамента" – пише вестник "Морски труд" в статия от 10 април 2003 година под заглавие "Заменят общински имоти след скандал".

В интервю, направено по разследване на местния екип на Асоциация "Прозрачност без граници", независимият общински съветник Веселина Савова предложи да се наложи вето върху замените. От групата на СДС в Общинския съвет също апелираха за това, но решения по сделките се вземаха до последното заседание от мандата на съвета. С цел публичност и достоверност на работата на Общинския съвет по отношение на скандалните замени, Веселина Савова предложи да се вземе решение протоколите от заседанията на Общинския съвет да се публикуват в интернет страницата на общината. Това не е направено и до днес. Отказът протоколите с решенията на Общинския съвет да се публикуват в Интернет "размива персоналната отговорност, която трябва да носят съветниците" – заяви Веселина Савова. Община Варна разполага с интернет страница, издава се и вестник "Общински вестник", но протоколите от заседанията се предават в сбит, формален вид, в който липсва информация за дебатите от заседанията и действията на общинските съветници.

Следващият сериозен проблем в решенията на Общинския съвет във Варна по отношение на замяната на имоти е липсата на пълнота в протоколите от заседанията. Протоколите отразяват само основната характеристика за



общинския имот, предложен за замяна, без да се посочва неговата пазарна стойност или осреднената цена за площта в съответния район, както и каква е била необходимостта от конкретната сделка.

Липсата на информация по време на заседанията, на които се вземат решения за замени на общински имоти елиминира дебата по същество и прави практически невъзможен всеки опит за граждански контрол върху поведението на общинските съветници. Така например кметската администрация прави предложение да замени недвижим имот, частна общинска собственост в квартал "Чайка", представляващ детска ясла, разположена върху 6800 квадратни метра земя, от които 1312 квадратни метра застроена площ. Искането е постъпило от ЕТ "Татяна Атанасова", която притежава част от имота и провежда обучение в своето частно училище "Малкият принц". Срещу това едноличната търговка предлага жилища за крайно-нуждаещи се и гаражи. По груба сметка цената на земята в имота е на стойност около 500 000 евро. Тъй като не бе представена оценка за стойността на имота, на заседанието си Общинският съвет измени това предложение и отложи изпълнението на замяната, преди да се сключи сделката и оценките на лицензирания оценител да се предоставят за гласуване от съветниците. В резултат на това се спря изпълнението на замяната, но подобен подход е изключение при извършване на този вид сделки.

Друг фактор за риск от корупция е ограниченият кръг от съветници в общинска комисия "Собственост и стопанство". Съветниците внасят предложенията за извършване на замени на заседанията на Общинския съвет. На практика членовете на тази комисия извършват сделките след като останалите общински съветници гласуват

повечето предложения с 0 гласа, с 1 против, или 1 въздържал се, което е видно от справките от протоколите на заседанията.

### **Примери за случаи на корупция и неправомерни действия на общинската администрация, изведени от мониторинга на местната преса**

Вниманието на разследващия екип бе привлечено от проблем с управлението на общинската собственост, придобил значителна публичност в града. Установиха се груби нарушения на законната и подзаконна нормативна уредба при действията на общинската администрация.

"Дават за 35 години Центъра за съвременно изкуство", "Дадоха на концесия Центъра за изкуство. Далавера до последната секунда", "Общината харизва чужда собственост", "Концесия ще спасява сградата на СБХ", "Кметът дава златен имот на ТИМ за 35 години" са заглавията от варненската преса за общинското решение по предоставянето на концесия за извършване на търговска дейност в Центъра за съвременно изкуство.

Цитирани са редица публикации в местната преса по случая със сключването на концесионен договор за сграда в идеалния център на Варна. Сградата се отдава за 35 годишно ползване, срещу извършване на ремонт (на който не е направена калкулация) и годишна вноска, която, разпределена на дванадесет месеца, се равнява на сума около 500 лева на месец.

След направени проучвания по случая, екипът установи, че на 19 септември 2003 година постоянната комисия по "Собственост и стопанство" към Общинския съвет е депозирала предложение от кмета на Варна Кирил

Йорданов за предоставяне на двуетажната сграда на концесия с мотива, че общината няма средства да извърши належащия ремонт. Предложението е направено по молба на фирмата “Имоти, наеми, обслужване” ЕООД от град София.

Според разпоредбите на Закона за общинската собственост, имотът представлява публична общинска собственост в центъра на Варна на булевард “Княз Борис I” с обща разгъната застроена площ от 1885 квадратни метра. Екипът също така установи, че сградата се отдава срещу цена от 50 000 лева еднократно концесионно възнаграждение, платимо на два пъти и годишна вноска от 1,5% от общите приходи на дейността, но не по-малко от 5 000 лева. Пресметнато това означава, че общината ще получава максимум 534 лева месечен наем в продължение на 35 години. В задълженията на концесията влизат реконструкция и ремонт на сградата, като не се променя предназначението ѝ и не се извършва незаконно строителство.

Концесионният договор не е оповестен публично. Дискусиите в комисия по “Собственост и стопанство” са отложени за извънредно заседание на 23 септември 2003 година (т.е. четири дни по-късно). На това последно заседание предложението е прието само с един глас “въздържал се”.

Взетото решение провокира множество граждански протести, организирани от Инициативен комитет, сформирани от средите на художниците. За един ден са събрани над 300 подписа, а в писмо на протестиращите се сочи, че на 23 август 2003 година в кметството е депозирана молба от директора на галерията, помещаваща се в сградата, в която се иска скица-виза за проектиране и реконструкция на сградата. Проектът е

предвиждал запазване на функциите на сградата и строителните работи са били оценени на 636 676 лева. Сумата е половината от планираните разходи на концесионера. Средствата можели да постъпят от фонд "Социално-инвестиционен" и от пред-присъединителните фондове. Преписката не е разгледана от общинската дирекция по собственост, въпреки че е пратена там на 4 септември 2003 година.

Междувременно се установи, че освен общината, собственост върху сградата имат и единадесет частни лица. През 1996 година по силата на реституционните закони е върната на бившите собственици част от земята, върху която е построена сградата. "През изминалите години имотът е бил обект на множество злоупотреби и нарушения. Протестирали сме пред общината, но очевидно по-изгодно бе да се остави сградата да се руши, за да се даде почти без пари", казва г-жа Парушева – представител на собствениците. За концесията те са научили от пресата. Предполага се, че и общинските съветници, гласували предложението, също не са знаели за съществуването на други собственици на терена.

За проверка на случая с въпросната концесия е призован областният управител на Варна Яни Янев. От администрацията обещава, че ще изпълнят служебното си задължение да проверят решението на Общинския съвет в срок от 30 дни. От общината в нарушение на срока насрочват провеждането на конкурс за отдаването на концесията с дата 17 октомври 2003 година, като срокът на приемане на офертите е 16 октомври 2003 година. В деня на отварянето на офертите за разглеждане областният управител спира решението на Общинския съвет до неговото разглеждане от съда. Очакват се резултатите.

Без отговор остават въпросите: Защо се бърза с осъществяването на процедурата, въпреки появилите се проблеми и груби нарушения? Защо липсва публичност и прозрачност по условията на този концесионен договор?

Вниманието на екипа бе привлечено и от друг случай, по който бе направено разследване – замяната на плочките по централния площад “Независимост” във Варна. Това бе най-значимата и най-коментираната общинска инвестиция от началото на годината във Варна. Възникнаха съмнения относно целесъобразността на подмяната на старите мраморни плочи на централния варненски площад с италиански теракот. ”Почти всички плочки на площад “Независимост” са здрави, но въпреки това се подменят по решение на кметската управа” – пише в писмо до медиите и до Апелативна прокуратура варненецът Марин Киров. Реконструкцията възлиза на 2 000 000 лева, които ще бъдат възстановявани от редовия данъкоплатец, тъй като разходите са покрити и с част от изтеглен облигационен заем. Оскъпяването на ремонта започва още с избора на новите плочки, за което в Италия са командировани общински служители и консултанти. Обществената поръчка за доставка на материала получава общинската фирма “Инжстрой инженеринг”, която прави подбор на оферти от италиански производители. Така и не става ясно защо общинският избор се спира на италианското производство, което е от най-скъпите.

Първоначалната инвестиция за ремонта е обявена на стойност 600 000 лева. В процеса на работа сумата се покачва на 1 200 000 лева, а при приключването на ремонтните работи тя вече е около 2 000 000 лева. В крайна сметка, изкъртването на старата настилка е оскъпило реконструкцията със 100% и крайната стойност надхвърля

три пъти предварителното заложените средства. Общите изчисления, коментирани в пресата, показват, че при ремонтирана площ от 14 000 квадратни метра един квадратен метър от новата настилка струва на общината около 140 лева.

Недостатъците от това архитектурно решение вече са факт: освен че има начупени плочи от колите, зареждащи магазините в непосредствена близост, първият по-сериозен дъжд превърна площада в езеро. За подобряване на подземната инфраструктура не е направено нищо и така се оскъпява бъдещото ѝ развитие.

Екипът проследи избора на фирма-изпълнител. Първият етап на инвестицията започва с търсене на производител, в случая – в Италия, който да достави плочките за площада. С него контактуват заместник-кметът по финансовите въпроси Димо Стоев и заместник-кметът по архитектура и строителство архитект Вили Жечев. Вторият етап е възлагане на обществена поръчка на фирма, която да достави плочките – варненската фирма "Инжстрой инженеринг". Тази фирма следва да направи избор на плочки и италианската оферта се оказва най-подходяща. Фирмата спечелва обществената поръчка с оферта за сума от 600 000 лева, но на финала общината заплаща три пъти повече, близо 2 милиона лева. За проверка на случая е сезирана прокуратурата. Преди това са публикувани две статии във вестник "Черноморие", намекващи за корупция. Към момента проверката по случая на варненската районна прокуратура все още не е приключила.

### **Примери за случаи на корупция и неправомерни действия на общинската администрация по сигнали на граждани**

Наред с гореописаните разследвания, направени от екипа вследствие на мониторинга на публикациите в местната преса, разследващият екип проследи и редица случаи на корупция и непрозрачни действия на местната администрация, постъпили по сигнали на граждани.

Екипът регистрира два случая, отнасящи се до неправомерни действия на кметската администрация по поставяне на незаконни търговски павилиони. Постройките блокират входовете на жилищни кооперации във Варна.

Живеещите подават жалби до районните кметства, по които няма последващо разглеждане и произнасяне на общинската администрация – т. е. последицата е “мълчалив отказ” от разглеждане.

След извършена журналистическа проверка се установи, че представители на кметските служби признават неофициално, че неправомерно са издавани строителни разрешения за поставяне на временни постройки в нарушение на Закона за местно самоуправление и местна администрация и на Закона за устройство на територията.

Единият от случаите е проследен по сигнал на живеещите в жилищна кооперация на улица “Д-р Пискулиев” №30 във Варна, които са депозирали две поредни жалби в община Варна и районното кметство “Одесос” срещу строителство на барака в прохода на жилищния им блок. В празничните дни около 6 септември 2003 година работници успели да съградят новия търговски обект, който е залепен до стената на блока и на практика прегражда изхода към улицата.

Строителят е покрил с ламарина отворите за проветряване на мазетата в блока, така че те остават без въздух и светлина. Построеното създава проблеми и за обслужването на инсталацията за отопление, върху чийто вход е част от павилиона. От друга страна, в жилищната кооперация живеят много възрастни хора и инвалиди и на практика техният достъп до улицата е максимално затруднен. Собственикът е започнал масивно строителство, без да иска съгласието на живеещите. След като нееднократно са сезирани, служителите от кметската администрация "Обществен ред и контрол" заявяват, че нищо не могат да направят, тъй като въпросът е от компетентността на районното кметство, което е издавало неправомерни разрешителни за строителство.

Друг случай, визиращ незаконно строителство на павилиони и разследван от екипа, е постъпил по сигнал на петима граждани, живеещи на улица "Генерал Колев" №60А. Те се борят година и половина срещу незаконното поставяне на временни павилиони пред сградата им. Резултатът от многобройните жалби и оплаквания е мълчание и бездействие от страна на общинската администрация на Варна. Основанията на Радосвета и Николай Димови, Емил Дочев, Симеон Тонев и Румен Убчев са, че двата павилиона за продажба на вестници и списания пред жилищата им не съществуват в одобрения от общината план. Техните жалби и протести до кметството започват още с поставянето на първия павилион, собственост на ЕТ "АМ-Р52", но вместо неговото премахване се поставя втора барака, собственост на "Десислава 90-94" ЕООД. Двата обекта са незаконни и подлежат на премахване според действащата в момента Наредба на община Варна за разполагане на преместваеми обекти за търговия, както и съгласно член 56 от Закона за



устройство на територията. В отговор на подадените жалби от общинската дирекция “Обществен ред и контрол” по същество признават незаконосъобразните действия на служителите от кметството в район “Приморски”, но не са предприели съответните мерки за премахване на павилионите.

В описаните два случая най-ясно се очертава един от основните проблеми в местната власт – липса или недостатъчна координация между институциите на местно ниво. Липсата на контрол в кметствата дава възможност и на “най-малкия служител” за безнаказано незаконно облагодетелстване.

Резултатите от проекта във Варна показват, че устройството и дейността на местните власти не създават условия за повишаване на прозрачността и отчетността в разпореждането с общинската собственост и възлагането на обществени поръчки. В заключение може да се направи изводът, че намаляването на предпоставките за корупция би могло да бъде резултат само от изработването и спазването на ясни правила, прилагането на взаимен контрол между институциите на властта и осъществяването на ефективен граждански контрол върху органите на местно самоуправление.



## КОГАТО СЕ НАРУШАТ ПРАВИЛАТА НА ИГРАТА...

*Наташа Димитрова, журналист*

*Мария Радева, юрист*

В рамките на проекта “Мониторинг на корупционни практики в общинската администрация в сферата на управление на общинската собственост и в процесите по възлагане на обществени поръчки в българските общини”, който бе реализиран в град Русе в продължение на една година, бяха поставени няколко цели, между които постигане на по-голяма прозрачност в работата на общинската власт, прилагане на системен подход за борба с корупцията и активизиране на гражданския контрол върху работата на местната администрация и органите на местното самоуправление.

Като голям областен център град Русе предполага възможности за динамични процеси по посока промяната на формите на корупция и бързата смяна на схеми и практики, използвани в “неосветените” за обществеността дейности.

Тези условия определяха и насоките в работа на създадения местен разследващ екип от юрист и журналист, който направи своите разследвания на корупционните практики на общинско ниво в две области – управление на общинската собственост и възлагане на обществените поръчки.

Екипът работи съвместно с граждански сдружения,

както и с местната колегия от юристи и журналисти. Също така, представители на различни държавни институции, се ангажираха с мнение или действия по проверка на случаите.

В хода на осъществяването на проекта се получиха различни сигнали и молби за съдействие, които бяха насочени както към юриста, така и към ангажирания журналист в екипа. Като основен проблем се очерта недоверието на гражданите и съмненията за корупция в дейността на общинската администрация, работеща в сферата на строителните дейности на територията на града. По време на проекта излязоха наяве заложен в предходните години "капани" в управлението на общинската собственост и създадоха условия за безпрецедентни скандали в обществения живот на Русе. Разкритите нарушения доказаха, че липсата на прозрачност и на повишен контрол спрямо действията на общинските длъжностни лица може да доведе до потушаване на случаите на злоупотреба със служебно положение.

Екипът разгледа и случаи, които на пръв поглед са извън неговите цели, но бяха обект на внимание заради връзките им с други непрозрачно или неправомерно взети решения на общинската администрация.

Заложеният модел на гражданските приемни трябваше да привлече вниманието на гражданите, особено когато ставаше въпрос за консултации и за сигнали за корупционни практики, част от които бяха анонимни и без доказателства. Публичността, която получиха някои от случаите в местните и националните медии, понякога постигаше много бърз резултат. В други казуси не се констатираше каквато и да било реакция от страна на администрацията по отношение на изнесените данни.

Колкото и да са добре измислени схемите на корупция в някои сделки, рано или късно те дават сигнали за това, че са нарушени или не са добре изпълнени текстове от нормативните документи. В периода на действие на проекта в Русе имаше достатъчно случаи, които се отнасяха не само до отделни лица, но и засягаха интересите на цели групи от хора. Повишената изобретателност при нарушаване на “правилата на играта” от страна на общинската администрация вече е нов етап, при който се изисква изключителна активност от страна на екипите от журналисти и юристи, както и добро познаване на оставените “отворени врати” в закони и правилници за работа на общинските администрации и съвети. От друга страна, възможността на чиновниците да укриват информация е показателна, че администрацията още няма съзнанието, че трябва да работи за интересите на гражданите, които я издържат със своите данъци. В този смисъл, инициативата за мониторинг на управлението на общинската собственост и възлагането на обществените поръчки е още един инструмент за осъществяване на граждански контрол върху администрацията и ефективен механизъм за коригиране на незаконосъобразни и нецелесъобразни управленски решения.

Няколко са примерите на сериозни нарушения на правата на собственост на гражданите в Русе, които бяха констатирани в резултат на проведения мониторинг.

Случаят със Станчо Станчев, потърсил съдействие от разследващия екип, се отнася само за единичен конфликт с русенската община. Изграденото в жилищния блок рекламno пано води до наводняване на сградата и е превърнато в контейнер за боклуци, достигащи до прозореца на Станчев. Въпреки многобройните жалби, общинската администрация не беше предприела никакви мерки, с които

да коригира изградената от нейната фирма недомислена метална конструкция. Едва след като случаят бе изнесен в местните медии, чиновниците обърнаха внимание на проблема.

В последните дни на 2002 година бяха проведени конкурси от общината за транспортни фирми, които да обслужват с автобуси пътниците от Русе за София, Варна, Плевен и Силистра. Още тогава имаше протести на отпадналите превозвачи, които обявиха, че процедурата не е прозрачна. В първите дни на 2003 година те продължиха да обслужват маршрутите, тъй като вече бяха продали своите билети. Достигна се до куриози, при които автобуси на две фирми, в един и същи час предлагаха пътуване на русенци. Протестите на декласираните превозвачи бяха отразени от медиите, като в материалите се посочваше, че не всички фирми са знаели за датите на обявените конкурси, а още по-малко за условията в тях.

По-късно много от превозвачите са завели съдебни дела срещу общината, които бяха проследени от юриста на проекта Мария Радева. След журналистически натиск бе насрочен допълнителен оглед на автобусния парк на протестиращите фирми от специална комисия на общинската администрация и част от тях се върнаха на работа по извънградски маршрути. Това беше справедлив резултат, но и доказателство, че конкурсът е бил непрозрачен или недобре подготвен.

Случаят, който предизвика най-бурна обществена реакция, бе скандалът със събарянето на общинска сграда в центъра на града. Както образно се изразиха представители на медиите "за една нощ сградата в центъра на Русе изчезна". Срутването е извършено в събота срещу неделя.

Сградата е част от архитектурен ансамбъл и е паметник на културата с местно значение. Част от заглавията на уводните материали в медиите бяха: “Събориха сграда-паметник на културата пред очите на русенци”, “Дават на прокурор съборената сграда в центъра”, “Искат нов проект за съборената сграда”.

Скандалът е отразяван в медиите повече от месец. Казусът за екипа по проекта бе сложен. След направените разследвания се оказа, че първият етаж от 146 квадратни метра имот е продаден от общината на търг преди две години. Вторият етаж е държавна собственост, който е обект на съдебни дела между КНСБ и областната администрация в Русе. Установено бе, че новият собственик е започнал строителни работи, без да притежава всички необходими разрешителни от общинския отдел “Паметници на културата” и от други инстанции.

Екипът проведе множество запитвания и разговори, докато се изясни картината, която беше възмутила русенската общественост. Независимо от изпратеното уведомително писмо за започващата реконструкция в областната администрация, проблемът е бил negliжиран и се е смятало, че ако се остави без отговор искането за строителни работи, това на практика означава “мълчалив отказ”.

В хода на разследването екипът достигна до извода, че терминът се използва неправилно в този юридически казус и че вина за случилото се имат чиновници от областната администрация и архитекти от общината. В хода на скандала бе замесено и името на русенския кмет Елеонора Николова, която бе обвинена, че преди две години е била адвокат на новия собственик на първия етаж от

съборената сграда.

В този случай бяха нарушени два закона: Законът за паметниците на културата и музеите и Законът за устройство на територията. Поради започналата предизборна кампания екипът не можеше да докаже съмненията си за корупция. Медийният натиск в града по случая бе толкова силен, че в последващ етап бе подписано споразумение да бъде възстановена в точен план фасадата на съборения паметник на културата.

В документа се посочва, че ако това не стане, на новия собственик няма да бъдат разрешени следващи строителни работи. Не става ясно какви са били задълженията на кандидатите в конкурса за бъдещото реконструиране на тази сграда.

Екипът бе потърсен от представители на сдружение, чиято основна цел е борбата с незаконното строителство в Русе. С писмо то искаше съдействие и правни консултации за своята дейност. Намесата на екипа бе ефективна дотолкова, че след оповестените твърдения на пресконференция от сдружението за корупция на общински служители с конкретни имена в местните медии, няколко от тях излязоха в печата с опровержение за намеса в посочените примери. Този случай отново затвърди мнението, че липсва прозрачност в работата на общинските служби, свързани със строителство и опазване на сградния фонд в Русе.

Подобни проблеми има и в други общини на русенска област. Оказва се, че Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол е проверила за половин година 30 обществени поръчки с нарушения. Съставени са 9 акта по Закона за обществените поръчки (ЗОП), 20 акта за нарушение на Наредбата за възлагане на поръчки и други



44 акта. Открити са и шест случая на непроведени процедури. Нарушенията са най-вече в общините Две могили и Иваново. В общините Бяла и Ветово не са проведени изобщо процедури за възлагане на поръчки за строителство на общински обекти, както и за снабдяване с горива. От допълнителната работа по тези данни се оказва, че по ЗОП са проверени и 45 обществени поръчки за 5 661 000 лева. Екипът се постара да събере и обобщи тази информация, за да я използва като отправна точка при изясняване какви са размерите на парите, които се харчат от общините за част от техните дейности. Проверките са направени по време на четвъртата година от управлението на кметовете и избора на Общински съвети.

Когато в общините се вземат неправомерни решения, задължение на областните управители е да ги спират. По повод констатираните нарушения в тези казуси местните медии написаха: "Областният управител изпрати в съда скандално решение на Бяла".

В материала се посочва договор с частно дружество, при който е нарушен Закона за общинската собственост и още два други закона. Масово се нарушава Закона за обществените поръчки, като се подписват анекси към вече сключени договори със стопански субекти – това е заключението на експерти при изследванията на екипа. По този начин най-често се ощетява републиканския бюджет. Заглавието на вестник "Утро" за тези случаи е: "Вреди в размер на 57 000 лева за държавния бюджет само за половин година са открили инспекторите наДФК". За съжаление не бе възможно да се направи по-задълбочено разследване на тези нарушения поради пълния отказ на кметовете и данъчните експерти за предоставяне на информация и сътрудничество.

Русенският областен управител Румен Януаров публично бе обвинен, че нарушава Закона за обществените поръчки. Сигналът бе подаден от адвокат Стоян Митков по повод производството на 85 екокубове за събиране на опасни пестициди. Явно цялата операция е била непрозрачна не само за кметовете и общинските съвети в областта, но и за населението. Част от заглавията в местната преса са: "Събират тихомълком залежали отрови. В село Бъзън са настръхнали срещу опасните отпадъци". Разследването на екипа ни разкри, че производство на стойност 400 000 лева е възложено на фирма "Лесинг импекс" с управител Владимир Савов, съдружник в други фирми с Йорданка Калчева, съпруга на министъра на държавната администрация Димитър Калчев и бивш русенски кмет. За този случай русенският областен управител обясни, че е действал по член 13 от ЗОП и затова е възложил директно производството на екокубовете без възлагане на обществена поръчка. В защита на това действие се изказа и началникът на Гражданската защита Стефко Бурджиев, който призна, че в страната има само една лицензирана фирма за производството на тези контейнери, но се взело решение производството да се извърши на русенска територия. В случая Законът разрешава директното възлагане, като същевременно не забранява в изпълнението на поръчката да участват и лица, близки до властта. При оценката относно формалното спазване на изискванията за законност на сделката не могат да възникват съмнения, но същевременно остават подозренията за корупция и неправомерно използване на властта. Законът за обществените поръчки допуска участие на свързани с възложителя лица, а в случая е налице взаимен интерес от изпълнение на производството от посочената фирма.

Непрозрачни са и процедурите, по които са

определени терените в различните общини, където ще се съхраняват екокубовете с опасните пестициди до построяването на регионалното депо в Русе. В резултат на подаден сигнал от екипа до областната администрация ще се проведе ревизия на Държавен вътрешен финансов контрол, за да се провери защо все пак областният управител е действал по този член от закона, след като не става въпрос за извънредни обстоятелства. Проектът е бил известен повече от година и не се е налагало спешно вземане на решение за сключената сделка.

Както в цялата страна, така и в Русе Общинският съвет раздава помещения на политически сили срещу смешни наеми. От оповестените данни 62 общински имота се стопанисват от партии и неправителствени организации срещу месечен наем от 6 стотинки на квадратен метър. Веднага след сключването на договора на наем, политическите сили отдават помещенията за търговски обекти и дори за производствени цели. Месечният приход на общината от раздадените имоти би трябвало да бъде 374, 84 лева, но дори и тази сума трудно се събира.

Според проучванията на екипа, ако помещенията са били отдадени по тарифи, съизмерими със пазарните стойности за наем, то в общината е трябвало да постъпват поне 5 672 лева месечно. Партийните лидери, обаче, заявяват, че по този начин издържат офисите си и организацията. От съществуващото положение в Русе най-често се възползват двете най-големи партии – БСП и СДС. Четири от шест помещения на социалистите са кафенета, а в едно има цех за алуминиева дограма. СДС са наели пет общински обекта, като в три от тях има магазини или кафенета.

Малките партии са по-прагматични. Федерация Царство България е дала клуба си в центъра на града за търговия с плодове и зеленчуци. По този въпрос местните медии писаха няколко критични материала. Резултатът е, че на заседание на Общинския съвет ще бъде внесено предложение за нова такса за помещенията, отдадени под наем на политически партии. От 6 стотинки за квадратен метър тя ще стане 50 стотинки.

Поради множеството проблеми и опити за противодействие или забавяне на исканата информация, работата на разследващия екип бе сериозно възпрепятствана, а обективното проследяване на случаите – затруднено.

В различни етапи от разследването установихме, че необходимите данни могат да се дадат по телефон или в разговор, но не и когато се използват магнетофони за запис. Друга важна констатация на екипа бе, че огласяването на случаите в медиите обикновено помагаше за изясняване на проблемите или до по-бързо вземане на решения, които да бъдат от полза за русенци.

Пример за това е конкурсът на общината за транспортните фирми, обслужващи пътниците по маршрутите до големите градове – София, Варна, Плевен и Велико Търново. Сътрудничеството на екипа с гражданското сдружение, което се бори с незаконното строителство в Русе в даде добър резултат и е един от примерите за добро взаимодействие с други граждански организации. Представители на сдружението първи потърсиха екипа и поискаха юридическа консултация и журналистическо съдействие относно случаите, до които бяха стигнали. Макар и да не беше доказана категорично неправомерната намеса на общински служители, публикациите в медиите биха могли

да се окачествят като превенция за този сектор в местната власт.

Случаят, в който се проведе най-ефективно разследване, се отнася до разследването на съборения архитектурен паметник в центъра на Русе. Подобен акт, който скандализира обществеността, не остана извън вниманието на местни и национални медии, които се опитваха да се доберат до истината за многобройните скрити и явни действащи лица. И след приключването на проекта, построяването на сградата отново ще се следи от екипа ни. Общинският съвет ще приеме по-висок размер на таксите за помещения, отдадени под наем на политически партии и граждански организации под натиска на медиите и обществеността в Русе. И при новата местна власт се забелязват също опити за използване на “вратички” в законите, които да бъдат в полза на икономически интереси на определени групи в обществото. Бъдещето ще покаже дали отново ще успеят.



**МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ В  
СФЕРАТА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ОБЩИНСКАТА  
СОБСТВЕНОСТ И ВЪЗЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ  
ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ – ЕКСПЕРТНА  
ОЦЕНКА НА РАЗСЛЕДВАЩИЯ ЖУРНАЛИСТ**

*Станимир Вългенов, журналист*

Разследването на корупционни практики вече не е нещо необичайно за България – през последните години десетки организации и медии започнаха сериозна дейност в тази област, най-вече под влияние на засиления международен интерес към България.

Като цяло, ефектът от тази кампания е положителен и е една от важните стъпки, които обществото трябва да извърви към изграждането на развито и демократично общество. Това няма как да стане без внушаване чрез неправителствените организации и средствата за масова информация на нетърпимост към корупционните практики. Този процес би помогнал, ако не за пълното им изкореняване, което е нереалистично в средносрочен план, то поне за ограничаването им в поносими рамки.

През последните години българските неправителствени организации и медии доказаха, че могат да играят пълноценна роля в този процес. Почти непрестанното говорене за корупцията и шумното отразяване на скандали, свързани с

подкупи и лошо управление, създадоха обща нетърпимост към корупционните практики. Изследванията на редица организации недвусмислено показват, че хората в България вече гледат на корупцията като на един от основните си проблеми, причиняващ постоянен дискомфорт, спъващ икономическата инициатива и водещ до нисък стандарт на живот като цяло.

Тази положителна като цяло тенденция, обаче, има и своите тъмни страни – тя все по-често прокарва борбата с корупционните практики в посоката на общото, донякъде празно, говорене. Това, естествено, е по-лесният начин – постоянно да се издига глас срещу пошлостта, рушветчийството и лошото управление, но да не се посочват нито конкретните виновници, нито начините за преодоляването на проблемите.

Друга опасност, породена от общата антикорупционна инерция, е насочването на основните усилия на централно или на столично ниво. Действително, корупцията има общ генезис и противодействието ѝ на едно ниво би дало положителен опит и резултати на всички останали посредством изработването и прилагането на обща методика. В същото време трябва да се има предвид, че корупционните практики на национално и местно ниво имат своя специфика, така, както в някаква степен се различават проблемите на София от тези на останалите големи градове, а в още по-голяма степен – от ситуацията в по-малките селища.

Друга опасна тенденция, която се наблюдава през последните години, е прекаленото разделяне на усилията в борбата срещу корупцията при изпълнението на различни инициативи между държавни органи, неправителствени организации и медии. Вместо да обединят своите усилия



към общата цел, често те се оказват в ролята на конкуренти.

Този процес само понякога има положителен ефект, когато състезателният принцип предизвиква по-голямо усърдие, прецизност и в крайна сметка сериозни резултати. В повечето случаи недоверието и противопоставянето между различни структури води до ниска ефективност. Процесът донякъде е обясним – що се отнася до противопоставянето между държавни институции и неправителствени организации, борещи се с корупцията. Все пак корупционните практики са развити в най-голяма степен именно при държавното управление на национално и регионално ниво. Малко вероятно е съответните институции да постигнат сериозни резултати, разследвайки самите себе си.

Необяснимо е и нерядко срещаното недоверие и дори противопоставяне между неправителствени организации и медии, които твърде рядко работят съвместно в условията на взаимно доверие. Действително работата и на едните, и на другите има своята специфика, но нищо в нея не дава основание за съществуване на сериозно напрежение.

При разработването на проекта на Асоциация “Прозрачност без граници” “Мониторинг на корупционните практики в сферата на управлението на общинска собственост и възлагането на обществени поръчки в българските общини” очевидно са отчетени тези реалности. Благодарение на това той се отличава с:

- **конкретност** – в разработките на участниците в проекта почти изцяло липсват общи разсъждения за борбата с корупцията – визирани са точно определени казуси, които са разгледани в тяхната многопластовост и с визия за бъдещо развитие;

- **локална насоченост** – при разработването на проекта е отчетено пренасищането на общественото пространство с антикорупционни инициативи на национално ниво. Проектът е насочен към Русе и Варна – два града, които са достатъчно далеч от столицата, за да имат своя специфика, и едновременно с това са достатъчно големи и развити, за да могат да бъдат представителни за общото корупционно ниво в България;
- **обществен ефект** – проектът дава възможност не просто за проучване на корупционните практики, но и за пряка помощ на пострадали от тях граждани, чрез проучване на проблемите им на място и осигуряване на професионални юридически съвети за преодоляването им;
- **екипност** – проектът е един от първите, който предвижда съвместна работа на юристи и журналисти. Това предпоставя, от една страна, неговата по-голяма ефективност, а от друга страна, създава условия за сформирание на работни екипи, които в бъдеще могат успешно да изпълняват нови задачи.

Избраните за целите на проекта градове Русе и Варна имат следната специфика:

- те са гранични градове, което предполага по-развита икономика, съответно по-висока опасност от наличие на корупционни практики;
- те са големи градове (съответно трети и пети по големина в България), което предполага по-висока гражданска активност, от една страна, и от друга – наличие на подготвени юристи, които да вземат участие в проекта;

- те имат добре развити местни медии, което създава очакване за добро ниво на журналистическия труд.

### **I. Преглед на работата на екипите по корупционните случаи в Русе**

Случаят “**Станчо Станчев**” на пръв поглед създава впечатление за незначителност – става въпрос за изградено от общинска фирма рекламно съоръжение, което предизвиква наводняване и замърсяване на жилището на потърпевшия гражданин. При внимателен анализ на случая, обаче, става ясно, че:

- опасността от недомисленото съоръжение е подценена от общината – боклуците стигат буквално до прозореца на г-н Станчев и освен неприятна гледка му “осигуряват” заедно с наводняването на сградата и реална опасност от заболявания, свързани с влошената хигиенна среда;
- конкретният казус с г-н Станчев е лакмус, който отразява общото отношение на общинската администрация към проблемите на хората в Русе и то при ситуация, създадена не от природно бедствие например, а от нецелесъобразна дейност на общинска фирма;
- противопоставянето на корупционните практики и на чиновническото безхаберие не води до бързи резултати – пример за това е писмото от 17 юни 2003 година от главния архитект на община Русе до участниците в проекта, в което с непочтен тон ги призова да спрат да се занимават със случая;
- медиите в Русе имат готовност за участие в разгласяването на подобни случаи, което е знак, че идеята за съвместна работа между журналисти и юристи има добра почва.

Свидетелство за това са и информацията за случая в местните медии, публикацията на писмото на г-н Станчев във вестник "Бряг" и особено репортажът по кабелната телевизия "КИС-13".

В резултат на огласяването на случая и разследването по него е създадена атмосфера на доверие между работещите по проекта и обществеността в Русе. Хората разбират, че могат да изложат проблемите си пред някого и да получат едновременно безплатна и квалифицирана помощ. Комбинирането на работата на юристите с медийния шум дава основание на хората да вярват, че не са забравени и безпомощни, че не бива да мълчат и трябва да търсят правата си. Тоест, освен че се прави опит за разрешаване на конкретния проблем на г-н Станчев, се създават предпоставки за подкрепа на общогражданското настроение срещу бездействието на общинските чиновници.

### **Препоръки**

Уместно е в подобна ситуация да се разгледат още няколко подобни случаи с проблеми на граждани. По този начин след медийното огласяване ще стане ясно, че случаят "Станчев" не е целенасочено търсен и изолиран, както и че и други пострадали граждани могат да разчитат на помощ. По този начин би се създавала обща атмосфера на доверие към подобен тип проекти.

Установена е схема за работа с отговорните общински органи, които имат отношение по проблема. Постигнат е положителен резултат – извършена е съвместна проверка от РИОСВ и община Русе. Изпратени са писма от община Русе до отговорните субекти за отстраняване на опасното съоръжение. Макар указанията да не са изпълнени, налице

е постигане на заинтересуваност и действия от съответните органи.

Когато бездействието на отговорните органи продължава, въпреки инструкциите от ръководните институции, добре би било да се посочват (по възможност многократно) конкретните лица от администрацията, които продължават да не изпълняват задълженията си. Препоръчително е да бъдат интервюирани, а обществото да получава максимална информация за тях и за техните действия/бездействия. Добър ефект в такива случаи има проучването на цялостната дейност на тези лица или органи и посочването на подобни пропуски в дългосрочен период от време.

Ако случаят “Станчев” има по-скоро частно-правен характер и засяга интересите на един или няколко граждани, то случаят **“Съборена сграда – паметник на културата”** засяга цялата русенска общественост. Град Русе винаги е бил известен с уникалната си архитектура и злоупотребата с този ресурс е сериозно посегателство върху интересите на града. Разследването по този проектен случай показва, че:

- сградата е съборена буквално за часове и то през нощта – ясно е, че става въпрос, ако не направо за незаконно, то за определено съмнително действие;
- случаят е сложен, защото собствеността на сградата не е монолитна – първият етаж е продаден от общината преди години, а собствеността на втория етаж е спорна – държавна или синдикална, водят се съдебни дела;
- налице е чиновническа немарливост, маскирана като

мълчалив отказ. Това до голяма степен е предизвикало полу-криминалното събаряне на сградата;

- фактът, че кметът на Русе Елеонора Николова е била адвокат на Билян Картов, собственик на първия етаж на съборената сграда, привнеся политически мотив в проучването (особено пред приближаващите избори) и като цяло затруднява работата по случая;
- поради неговата скандалност, е налице сериозен медиен интерес към казуса, което, в известна степен, улеснява работата по него.

Екипът е извършил сериозни проучвания на ситуацията около скандала, предвид усложнения казус около собствеността и тайното разрушаване на обекта. Установени са както причините, така и виновните за разрушаването на архитектурния паметник. Проучена е нормативната база, което е позволило както да се установят нарушенията, така и да се противодейства за срещу продължаването на чиновническата немарливост. В резултат на тази добра подготовка е постигнат успех – подписано е споразумение фасадата на съборения паметник на културата да бъде възстановена в точен план. Новият собственик е задължен да го направи под страх от забрана за извършване на следващи строителни работи.

### **Препоръки**

При наличието на опасност от политизиране на случая предвид предишната ангажираност на кмета Елеонора Николова като адвокат, е било необходимо да се постави възможно най-сериозен акцент върху общественоекономическия характер на казуса – става въпрос за разрушаване на красива сграда за създаване на условия за

бизнес активност. Тоест не бива да се допуска плъзгането на случая по политическа полоса, защото специално в България това е любим похват за прикриване на чисто корупционни практики. Екипът е трябвало да бъде особено внимателен на фона на приближаващите избори и на факта, че кметът Елеонора Николова е отново кандидат за мандат. Допускането на относителна политизация на случая без съмнение е изиграло роля за недовеждането му до напълно успешен край – нещо очаквано след усилената и успешна работа на екипа. Във връзка с разследването екипът е осъществил контакт със сдружение, чиято основна цел е борбата с незаконното строителство в Русе. Това означава, че е изпълнена една от основните цели на проекта – създадена е атмосфера на доверие между участниците в проекта и заинтересовани лица и организации. Това, заедно с успешното сътрудничеството с медиите по случая, създава предпоставки за по-успешна работа, и може да се окаже особено важно при разследване на аналогични проблеми за в бъдеще.

Добре е, че отговорните лица по случая са извадени на светло и са принудени да дават обяснения и да се защитават с изявления по медиите. В такива случаи е препоръчително бързо да се потърсят допълнителни аргументи, че вече известните чиновници системно не вършат работата си или участват в корупционни практики. Един от начините е чрез медиите да се призоват пострадалите от чиновническо бездействие или корупция да разкажат за своите проблеми и те да бъдат внимателно проучени и анализирани. Друг начин е да се направи проверка в общината на допълнителни случаи, които са били в компетенцията на посочените чиновници – почти сигурно е, че ще бъдат намерени нови нарушения, които ще подкрепят тезата на разследващия екип.

## **Преглед на работата на екипа по други корупционни случаи в Русе**

Разследващият екип е разширил работата си с допълнителни случаи на нарушения в Русенска област, позовавайки се на резултатите от проверката на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол. Чрез тях проучването е установило доколко е ефективна работата на областния управител, който се явява контролиращ орган по възлагане на обществени поръчки. Паралелният медиен мониторинг е помогнал за фиксирането на най-често срещаните нарушения. Успех е установяването на нарушение при възлагането на обществена поръчка на фирма “Лесинг експрес”, в която участва съпругата на бившия кмет на Русе и министър на държавната администрация Димитър Калчев. Благодарение на разследването по този случай е предизвикана проверка от Държавен вътрешен финансов контрол. Като цяло работата на екипа по този случай е много добра и допълнителни препоръки е трудно да се направят.

Проучването на условията, при които Общинският съвет в Русе е раздавал помещения на политически партии е добра идея – тя разкрива допълнителни аспекти от общата корупционна среда в града. Трудностите, с които се е сблъскал екипът са очаквани и обясними – политическата корупция по принцип се разследва най-трудно, особено в страна като България с твърде крехки демократични традиции. В този смисъл, дори и по-слаби резултати при разследване в тази област са добре дошли – за в бъдеще работата в тази посока ще бъде относително по-лесна с оглед развитието на България по пътя на демократичните ценности.



## II. Преглед на работата по корупционните случаи във Варна

Работата на варненския екип по случая “**Скандални замени на общински имоти срещу частни**” е започнала след сигнал на общински съветник и след поредица от публикации във варненските медии. Разследването е установило най-важните първоначални факти, а именно:

- не е ясно местонахождението на придобитите от общината жилища, тоест не може да се провери тяхното качество и дори наличие;
- не може да се направи преценка доколко замените са целесъобразни;
- като цяло липсва прозрачност при сключването на подобни сделки.

Методиката на екипа по разследване на случая е добре обмислена и ефективна. В подкрепа на този факт е проведеното интервю с независимия общински съветник Веселина Савова, която, от една страна, има експертен поглед върху проблема, а от друга – възможност да въздейства за разрешаването му чрез налагането на вето, например. Пак с нейна помощ се прави опит да бъдат осигурени протоколите от заседанията от работата на Общинския съвет по темата и да бъдат публикувани в Интернет. Отказът на общинските съветници да предоставят протоколите е косвено доказателство, че съществуват нередности и се правят опити сделките да останат в сянка за обществото.

Като добро постижение на екипа може да се отчете добрата работа с независимия общински съветник г-жа

Савова, тъй като при всяко разследване е особено важно намирането на вътрешен човек, тъй нареченият insider, който може да даде силен тласък на работата на екипа и да му осигури важни доказателства.

Друго важно заключение от проведеното разследване на варненския екип е установяването на обстоятелството, че предложенията за извършване на замени се правят от твърде ограничен брой общински съветници, което предполага намерение за корупция. Друг, изключително обезпокоителен факт, установен от разследващите, е единодушното гласуване на съветниците по този тип сделки, което засилва съмненията в тяхната правомерност.

### Препоръки

Варненските замени на общински имоти по същество са идентични с извършваните от общинските съветници идентични сделки в цялата страна. За да се установи ефективността на работата на варненския екип, трябва да се направи съпоставка с аналогични случаи в други градове.

Най-нашумели случаи със скандали при замени на общинска собственост, без съмнение има в София. И там, обаче, резултатите обикновено се ограничават с вдигане на медиен шум и създаване на нетърпимост сред гражданите към подобни практики. Нормално е в столицата, където са съсредоточени и най-силните медии, около подобни скандали да се вдига най-голям шум. Последващата ефективност по разкриването и предотвратяването на корупцията в тази сфера, обаче, остава без особен резултат. Например, при разкриването от вестник "24 часа" на нашумелия случай с дружеството "София сити къмпани" последва небивал за размерите си скандал в столичната община. Въпреки десетките публикации, проверки и комисии

сделката все още не е развалена, нито някой е наказан, с изключение на политическата изолация на бившия шеф на “Софийски имоти” Тошко Добрев. Това е доказателство, че борбата с общинската корупция е значително по-трудна от тази на национално ниво, защото е трудно да се привлече международния интерес, който обикновено предизвиква ефективни решения на заплетени казуси и провокира приемане на законови промени и прозрачни процедури.

В този смисъл, може да се приеме, че работата на варненския екип е ефективна като цяло и в очакваните рамки.

Препоръчително е в такива случаи да се търси по-широко съдействие от хора, които имат информация за схемите за вземане на решения в общината и едновременно с това могат да им повлияят – общински съветници, кметът на Варна, чиновници на високо ниво и други.

Препоръчително е също така да се търсят точни и официални отговори на въпроси с висок обществен интерес – например: кой, как и защо пречи да се публикуват протоколите от заседанията на Общинския съвет в Интернет. След установяването на конкретната причина и лица е необходимо те да бъдат представени и разгласени пред възможно най-голяма аудитория, докато отговорните лица бъдат принудени да изпълняват задълженията си.

Друг препоръчителен метод, при условие, че са известни имената на общинските съветници, които най-често предлагат замените, е да се обяви тяхното имуществено състояние – да им бъде предложено доброволно да обявят състоянието си предвид важността на техните постове – по реда на създадения публичен регистър. При отказ, добре би било екипът да направи

собствено разследване за имущественото състояние, бизнес-контактите и интересите на съветниците, поставени под риск от корумпиране.

Проучването на варненския екип по случая **“Отдаване на концесия на сграда в идеалния център на Варна”** започва след решение на Общинския съвет за отдаване на концесия, взето на извънредна сесия. Става въпрос за сграда, в която се помещава Центъра за съвременно изкуство. Мотивът на общината за сключването на договора е, че не няма финансов ресурс за реконструкцията и поддържането на двуетажното здание.

Екипът е работил бързо и професионално по темата – установени са както условията, при които е сключен договорът, така и неговото съдържание – конкретни срокове, инвестиции и т.н. На светло излизат както съветниците, внесли предложението, така и фирмата, консуматор на договора – структура, близка до групировката ТИМ, която е с особено силни позиции във Варна. Плюс за работата на екипа е фактът, че се е ориентирал към случай с голяма обществена значимост, което се потвърждава от медийния шум и последвалите граждански протести.

Друг важен проблем, проучен от екипа е, че освен общината, собственост от сградата имат и единадесет частни лица, което прави казуса още по- сложен, а извършените нарушения – по-сериозни. Налице е или незнание на съветниците, че имотът не е самообщински, или несъобразяване с този факт, което нарушава правата на частни лица.

Като цяло работата на екипа по случая е успешна и завършена – предизвикан е широк обществен резонанс, установени са основните нарушения и съмнения по

естеството на концесионната сделка. Най-важният ефект от разследването е сезирането на областния управител на Варна Яни Янев и поемането на ангажимент за проверка на сделката. Интересно е последващото бързо гласуване от страна на съветниците и неизчакването от тяхна страна на законовия 30-дневен срок, в който областната администрация може да упражни контрол. Това още веднъж засилва съмненията по законосъобразността или най-малко по целесъобразността на сделката.

В крайна сметка екипът е постигнал максималното, което е било възможно в случая, при наличие на системно несъобразяване от страна на съветниците със законовите процедури – сделката е изпратена на съд и фактически нейното осъществяване е спряно.

### **Препоръки**

След като екипът е установил, че липсва прозрачност по сделката и е налице странно бързване по сключването на договора, е трябвало да акцентира повече върху тези факти и да конкретизира лицата, отговорни за това. Ако общинското ръководство е попречило за осигуряване на по-голяма прозрачност, е необходимо да бъде ясно описано как е осъществено това – дали става въпрос за чиновническа немарливост или за целенасочени злонамерени действия.

По същия начин е нужно да се даде повече конкретност около обстоятелствата, предхождащи внасянето на предложението за гласуване на спорното решение – кой го е подкрепил, има ли той някакви бизнес-интереси, свързани с групировката, която евентуално би се облагодетелствала от сключването на концесионния договор и т.н.

Разразилият се скандал е бил удобен повод да се

разгледат и дори ревизират повече такива сделки (със сигурност случаят не е изолиран). По този начин екипът може да постигне по-обобщени резултати за начина, по който се вземат общинските решения и да подготви препоръки за извършване на по-добър контрол и намаляване на възможността за разгръщане на корупционни практики.

### **Преглед на работата на екипа по други корупционни случаи във Варна**

Екипът е концентрирал усилията си и върху разследването на три други случая. Може да се отбележи, че първите два, подобно на работата на екипа в Русе, визират проблеми на единични граждани, докато третият е с широка обществена значимост. Това може да се отчете като плюс в работата и на варненския екип, защото обръщането към проблемите на "обикновените" хора е допълнителна предпоставка за постигане на значим социален ефект.

Работата на екипа по случая, регистриран по сигнал на гражданите, срещу чиито жилища са издигнати незаконни търговски обекти, може да се определи за успешна като цяло. Категорично е установено естеството на нарушенията, както и начинът, по който нанасят щети на хората. Екипът е проследил сигналите на гражданите срещу незаконното строителство и е констатирал неефективната работа на общинската администрация по случая. Използвано е съвпадението на разследването на екипа със смяната на общинската администрация във връзка с изборите, при което са поети нови обещания от страна на управляващите. Те трябва да бъдат използвани като аргумент при допълнителното разследване на тези и на нови случаи.

## Препоръки

Екипът следва да се стреми към по-голяма конкретност – не просто да посочи виновните по принцип за допускане на незаконно строителство, а да направи всичко възможно да ги упомене поименно. Освен това е препоръчително да се търсят доказателства за евентуално свързани интереси между издаващите разрешения чиновници и самите търговци. Необходима е и по-голяма задълбоченост при проучване на корупционните практики – когато има случаи на продължаващи нарушения (една сграда не само се издига незаконно, но и не се вземат мерки в продължителен период), със сигурност има налице корупционна ситуация. В този смисъл, екипът трябва да търси доказателства за начина, по който парите се придвижват, за да се осъществи корупционното действие.

С други думи – след регистриране на нарушенията е необходимо освен ефективно противодействие, да се търсят и превантивни действия, като се прекъсва създаването на корупционни практики още в техния зародиш.

**Случаят “Подмяна на плочките от централния варненски площад”** е особено скандален. Разследването започва след сигнал на гражданин до Апелативна прокуратура. Сделката напомня по твърде много показатели ситуацията при ремонта на столичната търговска улица “Витоша”. И там ставаше въпрос за ремонт със съмнителна целесъобразност, който бе определен за извършване при едни показатели, а се оказа неколкократно по-скъп за данъкоплатеца. В този смисъл, може да се говори за наличие на еднотипни корупционни практики в столицата и в по-големите градове, което би могло да се анализира и да се търси обща методика за противодействие.

Работата на варненския екип по случая с реконструкцията на площад “Независимост” може да се определи като успешна – установени са условията по договора, акцентирано е върху съмненията за законосъобразността и най-вече целесъобразността на сделката. Посочени са особено любопитни подробности – естеството на използваните от строителите материали, необходимостта от пътуване на общински служители до Италия, за да “проверят” качеството и продукцията. Тоест, целта на екипа е постигната – ясно е, че необходимостта от ремонта е твърде съмнителна, а изборът на конкретната фирма – повече от странен. Изводът се налага от само себе си – налице е корупционна практика, което се потвърждава от точните цифри, посочени от разследващия екип – условията, при които е сключена сделка на такава цена недвусмислено са насочени в полза на нечий интерес. Позитивен резултат от разследването е и посочването на конкретни лица, които имат пряко отношение към извършването на ремонта и евентуално могат да се окажат заинтересовани от провеждането му при определени условия.

Заместник-кметът по финанси Димо Стоев и заместник-кметът по архитектура и строителство Вили Жечев преговарят пряко с италианския производител на плочките. Меко казано странно е, че точно този производител е избран по-късно от фирмата “Инжстрой инженеринг”, спечелила обществената поръчка. Друго доказателство, че работата на екипа по случая е била ефективна, е предизвиканата проверка на Варненска районна прокуратура, която продължава и към момента.



## Препоръки

След като установява, от една страна, съмнителната целесъобразност на ремонта, а от друга – конкретните общински ръководители, ангажирани със случая, разследващият екип е трябвало по-настоятелно да потърси от тях отговори на възникналите въпроси. Обикновено в такава ситуация уличените служители дават много объркани обяснения, прехвърлят вината към други и това създава условия за ново развитие на скандала, съответно за излизане на допълнителни подробности на светло.

Екипът е проучил добре офертата на спечелилата фирма и анализът му от гледна точка на целесъобразността е добър. Липсва, обаче, информация дали е било възможно ремонтът да бъде извършен с плочки на друг производител, уместно е било да се потърсят експертни оценки за това какъв вид материали биха били най-целесъобразни за естеството на ремонта.

### Оценка на цялостното проектно изпълнение

Като цяло, работата на русенския и варненския екип е успешна, предвид факта, че подобен проект за съвместна работа на юристи и журналисти е прецедент. Постигнати са добри резултати – предизвикани са проверки, вдигнат е медиен шум, спрени са сделки, предизвикан е обществен интерес и доверие от страна на гражданите и в двата града. Това е предпоставка за успехи при бъдещи проекти от подобен тип. Използваната от екипите методика е успешна и би могла да се прилага с успех и в бъдеще.

Допуснатите пропуски не са сериозни и са обичайните, които разследващите журналисти допускат. В описаните

случаи те са значително ограничени предвид съвместната работа с участието на юристи – те могат да установят правен контрол по разследването от самото начало. Така, от една страна, се постига по-голяма ефективност при изискването на информация от различни институции, а от друга, се намаляват рисковете от бъдещи съдебни дела за потърпевшите като последица от разкритията на екипите.

# **ПРИЛОЖЕНИЯ**



## МЕТОДОЛОГИЯ

### **за журналистическо разследване по проект “Мониторинг на корупционни практики в сферата на управлението на общинска собственост и възлагане на обществени поръчки в българските общини”**

Проектът на Асоциация “Прозрачност без граници” “Мониторинг на корупционни практики в сферата на управлението на общинска собственост и възлагане на обществени поръчки в българските общини” определя основна роля на разследването и документирането на отделни случаи на корупция в общини Варна и Русе и включва следните етапи:

- изследване на нивото на корупция в отделните сфери на обществения живот на базата на: информация, придобита в резултат на активната разследваща дейност на местните юрист и журналист, публикуваните или излъчени материали в местните преса и електронни медии, постъпилите в приемната оплаквания и предоставената от магистратите информация за текущи дела по депозираните жалби за корупция;
- обобщаване на резултатите от разследването и получените сигнали и жалби;
- изработване на досие на всеки конкретен казус, съдържащ предоставената от лицата документация, документация от собственото разследване на юриста на приемната, публикации в местната преса и предавания в местните електронни медии. Разследването на конкретни казуси ще става след двустепенната оценка на нуждата и адекватните механизми за разследване на всеки конкретен случай;

- публикация.

### **Механизмите на разследване включват**

- изискване на писмено становище от засегнатите лица и организации, преглед на релевантната налична документация в органите на местното самоуправление (обяви за търгове, тръжна документация, протоколи от заседанията на общинските съвети, и т.н.), преглед на архива на местните печатни издания и електронни медии;
- актуализиране и документиране на текуща информация по случаите. Актуализираният доклад ще се състои от две части – първата част обхваща конкретния казус, описан от местния журналист, а втората част се изготвя от юриста и съдържа правен анализ на казуса. Документирането на текущата информация ще се извършва в рамките на работното досие на всеки конкретен казус по предварително изработена от експертите на Асоциация “Прозрачност без граници” матрица.

Настоящата методология си поставя за цел да обобщи **рамката и последователността на журналистическите действия**, които следва да бъдат предприети за реализацията на проект “Мониторинг на корупционни практики в сферата на управлението на общинска собственост и възлагане на обществени поръчки в българските общини”.

Тъй като целта на всяко журналистическо разследване е да бъде разкрита някаква тайна, проблем, нарушение, престъпление, несправедливост, свързани с конкретна институция, лице или лица, за да има ефект, то трябва да провокира реакция у широк кръг от хора, или да сочи към

извършването на престъпление. С други думи, разследването трябва да провокира определен важен за хората проблем, за който самите те искат да се пише и за който самите читатели не са се сетили.

Настоящата методология отразява задължителните етапи за ефективно журналистическо разследване:

- избор и точно формулиране на тема – това предполага тезата, задачата и вероятността от успех на разследването. Темата трябва да бъде добре обмислена – дали си заслужава, дали е достатъчно атрактивна, дали е интересна за читателите или би заинтересувала правораздавателните органи;
- изготвяне на предварителен план на разследването, за предпочитане писмен, за да е сигурно, че са обхванати всички източници, че ще бъдат проверени всички версии;
- събиране на информация по темата, т. е. записване с касетофон винаги, когато е възможно, пазене и надписване на касетите;
- повишено внимание при работа с източници, особено когато става въпрос за анонимни източници, както и за източници от полицията, следствието и прокуратурата;
- проверка на автентичността и изследване на съдържанието на използваните документи, както и приемане с резерви на такива, получени от и чрез полицаи, оперативни работници, следователи и прокурори;
- познаване и използване на Закона за достъп до обществената информация във връзка със справките,

които се налага да се правят;

- търсене на информация навсякъде: фирмени регистри, служби по вписванията, нотариални книги, удостоверения за актуално състояние на дадена фирма, публикации в пресата, наличната публична документация, Интернет;
- повторна проверка на фактите след събиране на необходимия за написването на разследването материал, включително и от юрист;
- избягване на квалификации при написване на разследването, хронологическо подреждане на информацията, неманипулативно представяне на документите, показване мнението на засегнатата страна;
- подходящо оформление на материала – пускане на факсимилета от документи, когато е възможно, показване на снимки на главните действащи лица;
- “поддържане на огъня” около разследването и след публикуване му с нови материали;
- изпращане на материала на компетентния орган при съмнения за извършено престъпление;
- следене на реакциите след публикацията.



## **ПРАВИЛНИК ЗА ДЕЙНОСТТА НА ЕКИПА ПО МОНИТОРИНГ**

*по проект*

**“МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ В СФЕРАТА НА  
УПРАВЛЕНИЕТО НА ОБЩИНСКА СОБСТВЕНОСТ И ВЪЗЛАГАНЕ НА  
ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ”**

*осъществяван от*

***Асоциация “Прозрачност без граници”***

*с финансовата подкрепа на*

*DPK Consulting / USAID*

- 1. Екипът по мониторинг на корупционни практики в сферата на управлението на общинска собственост и възлагане на обществени поръчки е създаден, за да осъществява дейности за реализиране целите на Проекта “МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ В СФЕРАТА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ОБЩИНСКА СОБСТВЕНОСТ И ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ”.**
- 2. Екипът има за основна задача осъществяването на дейности по мониторинг на случаи на корупция в местната администрация в сферата на управлението на общинската собственост и възлагането на обществените поръчки.**
- 3. Местните координатори – юрист и журналист по Проекта**

осъществяват дейностите посочени в точка 2, като:

- осъществяват ежедневен мониторинг на сигнали в проектната проблемна сфера в местната преса и електронните медии.
  - приемат сигнали и жалби на граждани и юридически лица пострадали от корупция в отношенията си с местната администрация в сферата на управлението на общинската собственост и възлагането на обществените поръчки.
4. Цялостната координация и контролът на работата на екипа се осъществява от екипа на Асоциация "Прозрачност без граници".
  5. Цялостната дейност на екипа, постъпилите жалби, сигнали, документи и материали се систематизират, класифицират и съхраняват по изработен от Асоциация "Прозрачност без граници" модел на разследване.
  6. Предприетите конкретни стъпки по разследване на казусите се отчитат ежемесечно с отделни писмени доклади на местните координатори по проекта, които следва да се предоставят на вниманието на екипа на Асоциация "Прозрачност без граници" до 5-то число на всеки следващ месец.
  7. При осъществяване на своята дейност екипът ползва в своята експертна дейност следните нормативни документи, които са неразделна част от документацията по проекта:
    - Закон за обществените поръчки (Обн. ДВ брой 56 от 22 Юни 1999 г., посл. изм. ДВ брой 45 от 30 Април 2002 г.)

- Закон за общинската собственост (Обн. ДВ брой 44 от 21 Май 1996 г., посл. изм. ДВ брой 120 от 29 Декември 2002 г.)
- Правилник за прилагане на закона за общинската собственост (приет с пост. № 235 на МС от 1996 г., обн. ДВ брой 82 от 27 Септември 1996 г., посл. изм. ДВ брой 70 от 25 Август 2000 г.)
- Правилник за работа на Общинския съвет в град Варна/ град Русе;
- Наредба за възлагането на обществени поръчки под праговете, определени в член 7, алинея 1 от ЗОП (Обн. ДВ брой 36 от 2 май 2000 г., посл. изм. ДВ брой 25 от 16 Март 2001 г.);
- Наредба на ОбС град Варна / град Русе за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество по член 8, алинея 2 на ЗОС.

## МАТРИЦА НА РАЗСЛЕДВАНЕ

№ на случая и заглавие		Источник: кодировъчна карта №..... / заявка №.....				Дата на		
Юридическа квалификация на случая		Разпоредителни действия с общинско имущество		Обществена поръчка		Регистрация: .....		
Юридическа квалификация на случая		В съответствие с разпоредбите на Закона за общинска собственост (ЗОС) и Наредбата на Общински съвет по чл. 8 ал. 2 от ЗОС		В съответствие с разпоредбите на Закона за обществените поръчки		Обществена поръчка		
		продажба	замяна	наем	делба	право строеж	право ползване	
							отворена ограничена договаряне	
							Открит конкурс	
							Ограничен конкурс	
							Проектирано	
							Пряко договаряне	
Юристът отбелязва с <b>X</b> в съответната графа квалификацията на случая								
Юристът отбелязва кой е органът разпоредител/ възложител: <b>A</b> – Общински съвет <b>B</b> - Кмет								
Юридическо разследване на случая								
Адресат:		Дата на завеждане.....		Дата на отговор.....		№ на документа в досието .....		
Официално писмо с молба за становище до органа разпоредител/възложител		Входящ номер.....		Иходящ номер.....				

<p><b>Преглед на официалната документация по случая</b></p>	Документ: .....	Становище за констатирани нарушения .....	№ на документа в досието .....
	Документ: .....	Становище за констатирани нарушения .....	№ на документа в досието .....
	Документ: .....	Становище за констатирани нарушения .....	№ на документа в досието .....
	<b>Заключителен коментар на юриста:</b>		
<p><b>Журналистическо разследване на случая</b>  <b>1. А)</b> извършила се журналистическа проверка чрез провеждане на интервюта с всички засегнати участници: участници в търга, членовете на Комисията по провеждане на процедурата, останалите участници в търга (ЗОГ)  <b>1.Б)</b> извършила се журналистическа проверка посредством провеждане на интервюта с всички засегнати участници: представители на общината, членове на ОС, кметове, страни по сделки по ЗОС  <b>2.</b> извършила се последваща проверка за други публикации в местните медии и други разследвания чрез провеждане на интервюта с представители на местните медии</p>	Интервю: .....	Направени разкрития .....	№* на документа в досието .....
	Интервю: .....	Направени разкрития .....	№ на документа в досието .....
	Интервю: .....	Направени разкрития .....	№ на документа в досието .....
	<b>Заключителен коментар на журналиста:</b>		

\* Наличните събрани материали по случая се документират в досие (фотокопия от статии и документи, аудио и видео –записи/

## ЗАЯВКА № 1

за граждани и юридически лица, пострадали от корупция / неправомерни действия на местната администрация в сферата на управлението на общинска собственост и възлагането на обществен поръчки

№	Въпрос	Отговор
1.	Вашето име /наименование/	
2.	Точно описание на проблема	
	Управление на общинска собственост /ЗОС/	
	Възлагане на обществена поръчка /ЗОП/	
3.	Каква помощ очаквате от ТП?	
	1. Правна консултация	
	2. Публична кампания	
	3. Защита пред съответния орган	
4.	От какви институции сте търсили съдействие?	
	1. С положителен резултат	
	2. Без резултат	
5.	Търсили ли сте съдействие от медиите и какви бяха резултатите?	
6.	Адрес за контакти	

### КОДИРОВЪЧНА КАРТА

за регистриране на случаи на корупция/неправомерни действия на местната администрация в сферата на управлението на общинска собственост и възлагането на обществени поръчки, изведени от публикации в местните средства за масова информация

1.	Вестник (включително електронни издания)	..... .....
2.	Дата и месец на поместване на публикацията	..... .....
3.	Заглавие на публикацията	..... .....
4.	Авторство на публикацията	..... .....
5.	Засегнати лица / институции	..... .....
6.	Основен проблем	..... .....
7.	Основно внушение (какъв тип нарушения се визират)	..... .....
8.	Аргументация	..... .....



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA**

**АСОЦИАЦИЯ “ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”**

София 1000

ул. “Бистрица” №3, ет.4

тел. 9867713, 9867920

тел./факс 9867834

e-mail: [mbox@transparency-bg.org](mailto:mbox@transparency-bg.org)

[www.transparency-bg.org](http://www.transparency-bg.org)