

АНАЛИЗ
НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА
ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
НА КОРУПЦИЯТА
(2015 – 2020 г.)

СЪДЪРЖАНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ.....	5
УВОД.....	7
МЕТОДОЛОГИЯ ЗА АНАЛИЗ.....	9
ПРИОРИТЕТ 1. ИЗГРАЖДАНЕ НА ЕФЕКТИВНА СИСТЕМА ОТ АНТИКОРУПЦИОННИ ОРГАНИ И ЗВЕНА.....	11
Мярка 1. Определяне на национален координатор по антикорупционни политики.....	12
Мярка 2. Създаване на Национален съвет по антикорупционни политики	12
Мярка 3. Създаване на нов единен независим антикорупционен орган ..	21
Мярка 4 - Изграждане на специализирано междуведомствено звено между ПРБ, ДАНС и МВР за разследване на престъпления, извършени от лица, заемащи или заемали висши държавни длъжности.....	27
Мярка 5 - Засилване на независимостта, капацитета и правомощията на инспекторатите като важни административни инструменти за превенция на корупцията.	31
Мярка 6. Разширяване на правомощията на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество за обследване на необяснимо богатство.....	37
Мярка 7. Увеличаване на капацитета на институциите за предварителен контрол на обществени поръчки, в това число чрез развитие на системите за вътрешен контрол.	40
ПРИОРИТЕТ 2: ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ВИСОКИТЕ ЕТАЖИ НА ВЛАСТТА.....	48
Мярка 1. Реформа на декларациите за имотно състояние и конфликт на интереси.....	48
Мярка 2. Въвеждане на система от санкции с реален възпиращ ефект.....	55
Мярка 3. Приемане на нова модерна наказателна политика и на съответни изменения в наказателното и наказателно-процесуалното законодателство.....	58
Мярка 4. Повишаване на професионалната квалификация и специализацията на разследващите органи и магистратите, работещи по корупционни престъпления.....	61
Мярка 5. Усъвършенстване на нормативните и вътрешноинституционалните правила, гарантиращи защита на лица, подали сигнали за корупция	69

ПРИОРИТЕТ 3: ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ С АКЦЕНТ ВЪРХУ „ИЗБОРНАТА КОРУПЦИЯ“ 74

Мярка 1. Включване в компетентността на специализираното звено за противодействие на корупцията на разследването на престъпленията срещу политическите права на гражданите (купуване на гласове, нарушаване на тайната на вота и др.), извършени от лица, заемащи висши държавни длъжности или в съучастие с такива лица.....74

Мярка 2. Промени в Изборния кодекс с цел намаляване на контролирания и купен вот75

Мярка 3. Промени в Закона за политическите партии.....93

Мярка 4. Създаване на система за мониторинг на купен и контролиран вот с цел повишаване на противодействието на престъпленията срещу политическите права на гражданите94

ПРИОРИТЕТ 4: ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ, МВР И КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ..... 97

Мярка 1. Разследване на корупцията в съдебната власт от специализираното звено за противодействие на корупцията98

Мярка 2. Засилен контрол чрез анализ и проверки на декларациите за конфликт на интереси и имуществено състояние на магистратите.....99

Мярка 3. Действащи системи за проверка на почтеността (интегритета) на служителите в тези структури, както и ефективни методологии за оценка на риска от корупционно поведение, за прилагането на които ясна отговорност да носят съответните ръководители..... 103

Мярка 4. Въвеждане на ротация на служителите, работещи на рискови за корупция места, както и разширяване на мандатните длъжности 105

Мярка 5. Уреждане на задължение за връщане на получените при напускане на службата обезщетения от служители, осъдени за корупция 107

Мярка 6. Разработване и прилагане на план за ограничаване на корупцията в органите на МВР. 108

Мярка 7. Разработване и прилагане на планове за превенция и противодействие на корупцията на съответните контролни органи..... 109

ПРИОРИТЕТ 5: ОСВОБОЖДАВАНЕ НА ГРАЖДАНИТЕ ОТ „ДРЕБНАТА“ КОРУПЦИЯ..... 111

Мярка 1. Ограничаване на намесата на човешкия фактор при предоставянето на административни услуги и осъществяването на контролни функции..... 111

Мярка 2. Увеличаване на независимостта, правомощията и капацитета на инспекторатите..... 116

Мярка 3. Анализ и проверка на електронизирани и разширени като обхват декларации за конфликт на интереси и за имотно състояние на държавните служители в централната и териториални администрации.	116
Мярки 4, 5 и 7: Разработване на единни стандарти и механизми за подаване и обработване на сигнали за корупция от гражданите и бизнеса; уреждане на нормативно задължение за разглеждане на анонимни сигнали, които съдържат достатъчно данни за идентификация на нарушителя и нарушенията, които е допуснал; създаване на единна „гореща линия“ и система за приемане на сигнали за корупция и жалби в държавната администрация.	122
Мярка 6. Разработване на насоки, принципи и нормативен регламент за провеждане на тестовете за почтеност (интегритет) като инструмент на вътрешноинституционалната дисциплинарна практика и ясна отговорност на ръководителите на съответните звена за прилагането му.	134
Мярка 8. Разработване на секторни антикорупционни планове за високорискови сектори	135
ПРИОРИТЕТ 6: СЪЗДАВАНЕ НА СРЕДА НА ОБЩЕСТВЕНА НЕТЪРПИМОСТ КЪМ КОРУПЦИЯТА	137
Мярка 1. Организиране на комуникационни антикорупционни кампании.	137
Мярка 2. Предоставяне на парични награди на разследващи журналисти, длъжностни лица и граждани, които са подали сигнали и конкретна информация за корупция, довели до ефективни присъди или санкции на уличените лица.	140
ВОДЕЩИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ИНИЦИАТИВИ, ВРЕМЕВА РАМКА И ФИНАНСОВО ОБЕЗПЕЧАВАНЕ	146
ОТЧЕТНОСТ, МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА НА СТРАТЕГИЯТА И ПРИЛАГАНЕТО НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ ПОЛИТИКИ.....	148

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АДФИ	–	Агенцията за държавна финансова инспекция
АОП	–	Агенция по обществените поръчки
АПК	–	Административнопроцесуален кодекс
ВСС	–	Висш съдебен съвет
ГИМС	–	Главен инспекторат на Министерския съвет
ДАЕУ	–	Държавна агенция „Електронно управление“
ДАНС	–	Държавна агенция „Национална сигурност“
ДВ	–	Държавен вестник
ДР	–	Допълнителни разпоредби
ЕАУ	–	електронни административни услуги
ЕК	–	Европейска комисия
ЕККП	–	Единен каталог на корупционните престъпления
ЕС	–	Европейски съюз
ЕСПЧ	–	Европейски съд по правата на човека
ЗА	–	Закон за администрацията
ЗАНН	–	Закона за административните нарушения и наказания
ЗИДНПК	–	Закон за изменение и допълнение на Наказателно – процесуалния кодекс
ЗОП	–	Закон за обществените поръчки
ЗОПДИПД	–	Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (отм.)
ЗОПДНПИ	–	Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (отм.)
ЗПИЛЗВДД	–	Закона за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности (отм.)
ЗПКОНПИ	–	Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество
ЗПУКИ	–	Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (отм.)
ЗСВ	–	Закон за съдебната власт
ИВСС	–	Инспекторат към Висшия съдебен съвет
ИА „ОСЕС“	–	Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“
ИПА	–	Институт по публична администрация

КЗК	–	Комисия за защита на конкуренцията
КПКОНПИ	–	Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество
КПСДА	–	Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация
КПУКИ	–	Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
МБВР	–	Международна банка за възстановяване и развитие
МВР	–	Министерство на вътрешните работи
НЗОК	–	Национална здравноосигурителна каса
НК	–	Наказателен кодекс
НОИ	–	Национален осигурителен институт
НОРПДУКИ	–	Наредба за организацията и реда за проверка на декларации и установяване на конфликт на интереси
НПК	–	Наказателно – процесуален кодекс
НСАП	–	Национален съвет по антикорупционни политики
ОИСР(ОЕСД)	–	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОПДУ	–	Оперативна програма „Добро управление“
ОССЕ	–	Организация за сигурност и сътрудничество в Европа
ПКСРДА	–	Пътната карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация
ППСР	–	Програма за подкрепа на структурни реформи
ПРБ	–	Прокуратура на Република България
СПСР	–	Служба за подкрепа на структурните реформи
ЦИК	–	Централна изборителна комисия
ЦППКОП	–	Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност
GRECO	–	Група на държавите срещу корупцията

УВОД

Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията 2015 – 2020 г. (Стратегията) е приета с Решение № 230 от 9 април 2015 г. на Министерския съвет на Република България. Тя е основана на разбирането, че корупцията е основна заплаха за демокрацията. Това явление разрушава правовата държава, подкопава доверието на гражданите в демократичните ценности и възпрепятства развитието на икономиката. Като особено опасна се възприема корупцията сред лицата, заемащи висши държавни длъжности, тъй като този вид корупция е основен фактор за формиране на корупционната среда и възпрепятства ефективното прилагане на антикорупционните политики и мерки.

Основната цел на Стратегията е България да се превърне в държава, в която дребната корупция е ограничена в значителна степен до средните за Европейския съюз равнища, корупцията по високите етажи не остава безнаказана, антикорупционните институции работят ефективно и имат реален превантивен ефект върху корупционните прояви, а възприятията и опитът на граждани и фирми за нивата на корупцията в България са намалени в значителна степен. За постигане на тази цел в Стратегията са заложили приоритети и мерки към всеки приоритет.

През изминаващия стратегически период се положиха усилия за изпълнение на предначертаните действия и мерки за превенция и противодействие на корупцията. Като основни достижения в тази насока следва да се посочат създаването и функционирането на Националния съвет по антикорупционни политики като междуведомствен орган със съвещателни, координационни и контролни функции по отношение на антикорупционните политики; създаването на нов единен антикорупционен орган, който да съчетава функции по превенция и противодействие на корупцията; специализация на органите за разследване на корупционни престъпления.

Разбира се, обективният анализ ще покаже, че не всички мерки са изпълнени, а някои от тях са изпълнени частично. Това налага продължаване и задълбочаване на усилията в насока превенция и противодействие на корупцията и през следващия стратегически период, чрез набелязване на нови антикорупционни мерки, надграждане на изпълняваните до момента или продължаващото им изпълнение, там където това е необходимо и дава положителни резултати.

През предходния стратегически период акцентът беше поставен върху изграждането на необходимия капацитет в насока противодействие на корупцията. Анализът на изпълнението на мерките следва да залегне в основата на планирането на антикорупционни приоритети и мерки през следващия стратегически период, като акцентът следва да се постави върху мерките с превантивен ефект, доколкото именно тези мерки са решаващи за ограничаването на проявите на корупция в дългосрочен план. Противодействието на корупцията е необходима и важна мярка срещу вече извършено корупционно поведение и по отношение личността на конкретен правонарушител, но превантивната дейност е насочена към ограничаване на противоправното поведение занапред, и то по отношение на всички граждани. Без да се подценява значението на санкцията, в това число и на наказателната санкция, убедено може да се твърди, че днес не съществува по-ефективен начин за ограничаване на корупцията в дългосрочен план от провеждането на политика по превенция на това явление.

МЕТОДОЛОГИЯ ЗА АНАЛИЗ

Настоящият анализ е извършен от работна група, сформирана със Заповед № Р-102 от 20.08.2019 г. на министър-председателя на Република България. В състава на работната група са включени широк кръг представители - на Върховния касационен съд, на Върховната касационна прокуратура, на Висшия съден съвет, на Инспектората на Висшия съдебен съвет, на Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество, служители на инспекторатите към всички министерства, както и представители на неправителствени организации, членове на Гражданския съвет към Националния съвет по антикорупционни политики, представители на работодателските организации, признати на национално равнище, представители на Националното сдружение на общините в Република България и др.

Анализът обхваща изпълнението на всеки от 6-те приоритета, включени в Стратегията, с предвидените общо 34 мерки за превенция и противодействие на корупцията. Обобщени са предприетите действия от органите в изпълнение на всяка от заложените мерки, като по този начин е извършена преценка на степента им на изпълнение.

Там където мерките не са изпълнени или са изпълнени частично, или е необходимо да бъдат надградени, или изпълнението им – продължено, са направени препоръки за изпълнението или надграждането им през следващия стратегически период.

При преценка на степента на изпълнение на заложените в Стратегията мерки са взети предвид отчетите на институциите по изпълнение на мерките, а също и на антикорупционните планове; взети са предвид изводи и препоръки, залегнали в докладите на неправителствени организации¹ и независими експерти².

¹ Сред обсъдените анализи са доклад на тема „Противодействие на корупцията - 2018: обществени очаквания и постигнати резултати“, изготвен от Асоциация „Прозрачност без граници“, доклад на тема „Антикорупционни институции: тенденции и практики“, изготвен от Антикорупционния фонд, доклад на тема „Корупцията в частния сектор в България“, изготвен от Центъра за изследване на демокрацията и Последваща оценка на въздействието на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, изготвена от Националния център за парламентарни изследвания през м. май 2019 г.

² Сред обсъдените доклади на независими експерти следва да се посочат „Анализ на събраните чрез ЕИСПП данни, идентифициране на ключови криминогенни фактори и тенденции и дефиниране на актуалната картина на криминологичната среда“ и „Оценка на изпълнението на Концепцията за наказателната политика 2010-2014 г. и анализ на прилагането на Наказателния кодекс“, изготвени през 2019 г. във връзка с реализирания от Министерство на правосъдието проект „Нова концепция за наказателна политика“, финансиран по Оперативна програма „Добро управление“.

Целта на анализа на изпълнението на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията 2015 – 2020 г. е да се оцени обективно и безпристрастно изпълнението на държавната политика в областта на превенцията и противодействието на корупцията през отминаващия стратегически период; да се отбележат достиженията и слабостите на изпълняваната до момента антикорупционна политика и да се подпомогне правителството при очертаване на стратегическите приоритети за следващия стратегически период и дейностите, които следва да се извършат в изпълнението им.

ПРИОРИТЕТ 1. ИЗГРАЖДАНЕ НА ЕФЕКТИВНА СИСТЕМА ОТ АНТИКОРУПЦИОННИ ОРГАНИ И ЗВЕНА

В Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията 2015 – 2020 г. се посочва, че ефективната превенция и противодействие на корупцията изисква укрепване на капацитета на институциите и подобряване на междуинституционалното взаимодействие. Проактивните и ефективни институции, показващи воля за справяне с корупцията, мотивират гражданите да съдействат за нейното ограничаване и повишават тяхното доверие и уважение към правния ред и органите, които са призвани да го гарантират. Институциите, които демонстрират невъзможност да се справят с проблема, демотивират гражданите да съдействат и да имат законосъобразно поведение, разрушават доверието в държавните органи и създават усещане за несправедливост и ненаказуемост. Преодоляването на дефицитите в институционалната рамка чрез изграждане и укрепване на антикорупционните органи и звена и превръщането им в силни ефективни органи, ръководени от принципите на прозрачност и отчетност, е единственият начин да бъде постигнат съществен напредък и качествено различни резултати в противодействието на корупцията.

Като слабост в институционалната рамка в Стратегията се отбелязва съществуващата разгърната система от органи с често дублиращи се или неефективно разпределени антикорупционни правомощия, което има за последица липсата в достатъчна степен на реални и конкретни резултати в борбата с корупцията, размиване на отговорността между институциите, особено в областта на превенцията на корупцията и води до създаване на усещане, че проблемът се прехвърля между институциите. Сред слабостите са посочени и: създаването във всяка институция на собствено антикорупционно звено, без видими резултати от дейността му; недостатъчно ефективно междуинституционално взаимодействие; това, че вземането на мерки не достига до знанието на широката общественост.

За постигане на целите по Първи приоритет – Изграждане на ефективна система от антикорупционни органи и звена, са предвидени следните мерки: 1. Определяне на национален координатор по антикорупционни политики; 2. Създаване на Националният съвет по антикорупционни политики като междуведомствен орган за разработването и изпълнението на антикорупционни политики; 3. Създаване на нов единен независим антикорупционен орган; 4. Засилване на независимостта, капацитета и правомощията на инспекторите като важни административни инструменти за превенция на корупцията; 5. Изграждане на специализирано междуведомствено звено между ПРБ, ДАНС

и МВР за разследване на престъпления, извършени от лица, заемащи или заемали висши държавни длъжности; 6. Разширяване на правомощията на Комисията за обследване на необяснимо богатство; 7. Увеличаване на капацитета на институциите за предварителен контрол на обществени поръчки.

Мярка 1. Определяне на национален координатор по антикорупционни политики

Стратегията подчертава необходимостта изрично да бъде посочен заместник министър-председател с водеща отговорност координация на антикорупцията. По този начин ще се подчертае значимостта на тези политики и ще се гарантира необходимия политически ангажимент към тях.

Със свои решения № 320 от 2015 г., № 137 от 2017 г. и № 329 от 2017 г., Министерският съвет на Република България е определял националните координатори по антикорупционни политики – заместник министър-председатели с водеща отговорност координация на антикорупцията, като по този начин е подчертана значимостта на тези политики.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена.

Мярка 2. Създаване на Национален съвет по антикорупционни политики

Стратегията предвиди Националният съвет по антикорупционни политики да бъде изграден като междуведомствен орган със съвещателни, координационни и контролни функции по отношение на антикорупционните политики и да се председателства от националния координатор, предвид надведомствения характер на държавната антикорупционна политика и нуждата от обединяване на усилията за постигане на по-значими резултати. Според стратегическия документ, съставът му трябва да балансира между необходимостта от представителност и широко участие и способността за оперативност и вземане на решения. Съветът следва да заседава регулярно и да отчита текущо пред обществото резултатите от изпълнението на антикорупционните политики.

С Постановление № 136 на Министерски съвет от 2015 г. е създаден Националният съвет по антикорупционни политики (НСАП). Съветът се състои от председател, заместник-председател, секретар и членове.

Председател на Съвета е заместник министър-председателят по правосъдната реформа и министър на външните работи, а заместник-председател е министърът на правосъдието.

Членове на Съвета са: представител на политическия кабинет на заместник министър-председателя по обществения ред и сигурността и министър на отбраната; заместник-министър на правосъдието; заместник-министър на вътрешните работи; заместник-министър на икономиката; заместник-министър на финансите; заместник-председателят на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество; заместник-председател на Върховния касационен съд; заместник-председател на Върховния административен съд; заместник главен прокурор, главният инспектор от Инспектората към Висшия съдебен съвет; заместник-председател на Държавна агенция „Национална сигурност“; ръководителят на Главния инспекторат към Министерски съвет; представител на Националното сдружение на общините в Република България.

Основните задачи на НСАП, според Стратегията, включват изготвяне на националните стратегически документи, програми и планове за превенция и противодействие на корупцията; определяне на приоритети и мерки на антикорупционната политика и отчитане и контрол на тяхното изпълнение; обсъждане на резултатите от антикорупционните политики и изготвяне на предложения за повишаване на тяхната ефективност; събиране на информация и обсъждане на конкретни проблеми при провеждането на антикорупционните политики; възлагане на извършването на анализи и проучвания по проблеми, свързани с корупцията, в това число на единния антикорупционен орган; изработване на предложения за промени в законодателството и др.

В стратегията е предвидено към НСАП да функционира Граждански съвет, чрез който да се осигурява постоянен институционализиран диалог с гражданското общество по проблемите на борбата с корупцията. Гражданският съвет, който осъществява гражданско наблюдение и контрол върху изпълнението на антикорупционните политики, дава становища и прави предложения пред Съвета за повишаване на тяхната ефективност, е конституиран през 2015 г.

До 2017 г. в състава на Гражданския съвет влизаха 7 членове – представители на неправителствени организации и на бизнеса и независими експерти, които работят активно и имат доказан опит в областта на превенцията и противодействието на корупцията. Към

настоящия момент Съветът включва 11 членове, от които по един представител от седем неправителствени организации, които работят активно и имат доказан опит в областта на превенцията и противодействието на корупцията; по един представител от две сдружения, подпомагащи малки и средни предприятия, и по един представител от две организации на работодателите, признати на национално равнище.

НСАП на свои заседания е приел План за действие по Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 - 2020 г.; обсъждал е: проекти за законодателни промени, необходими мерки относно изпълнение на препоръки на GRECO, план за предотвратяване на корупцията в системата на МВР, мерките, които МВР взима за предотвратяване на изборната корупция; уреждането на лобистката дейност, въвеждане на обучение по антикорупция в училищата, етичните стандарти в публичния сектор; приемал е за сведение доклади относно работата на специализираното звено между Прокуратурата, ДАНС и МВР за разследване на престъпления, извършени от лица, заемащи висши държавни длъжности.

Една от основните превантивни дейности, извършвани от НСАП, е насочена към въвеждането във всички министерства на антикорупционни планове. На бившия ЦППКОП (БОРКОР) е възложено да окаже съдействие за изработването на секторните антикорупционни планове. В следствие през 2017 г. НСАП прие решение в срок до 30.08 с. г. всички министерства да изпратят на НСАП утвърдените си антикорупционни планове, информация за изпълнението им за първото шестмесечие на 2017 г. и да определят ресорни заместник-министри, които да отговарят за координацията на антикорупционните дейности.

В края на юли 2017 г. НСАП взе решение да се извърши анализ на всички планове, като в изпълнение на това решение бившият ЦППКОП извърши анализ на предоставените антикорупционни планове и изготви доклад до НСАП с препоръки. В доклада са идентифицирани слабите места на антикорупционните планове и са предложени мерки за отстраняването им. След извършване на анализа и постъпилите становища от министерствата, НСАП, на заседанието си, проведено на 02.02.2018 г., прие унифицирани правила - Насоки за съставянето на антикорупционни планове, тяхното съдържание и одобряването им.

През м. март 2018 г. плановете са актуализирани в съответствие с Насоките. През 2019 г. и 2020 г. дейността по изготвяне и изпълнение на годишни антикорупционни планове продължи.

С Насоките, приети от НСАП, се създаде мярка, която да въведе уеднаквен ред, организация на дейност и срок по съставяне на антикорупционните планове, тяхното съдържание и одобряването им. При изследване на въздействието на Насоките върху предоставените антикорупционни планове на министерства и техните второстепенни разпоредители е установен единен подход както по отношение на създадения ред и организация при изготвянето на антикорупционните планове, така и при спазване на утвърдената форма и неговото съдържание, за част от изготвените антикорупционни планове се установява недобро дефиниране на мерките (предложените мерки са общи и формални и преповтарят задължения по закон, а други нямат антикорупционна насоченост) и затруднения при определяне насочеността на мярката и при дефиниране на индикаторите, с което се създава невъзможност за обективна преценка на ефекта на мярката.

Дейността във връзка с антикорупционните планове продължи с постоянното им надграждане, като КПКОНПИ изготви ежегодни анализи за 2018, 2019 г. и 2020 г. на антикорупционните планове. В изпълнение на задължението си по чл. 30, т. 1 от ЗПКОНПИ за събиране, обобщаване и анализиране на информация за националните антикорупционни политики и мерки КПКОНПИ извърши анализ на съответствието на антикорупционните планове на първостепенни и второстепенни разпоредители с бюджет с приетите от НСАП Насоки. Сравнителният анализ на мерките, заложи в антикорупционните планове и отчета за тяхното изпълнение, е направен въз основа преценка на изпълнението/неизпълнението на мерките на базата на информация, свързана със срока на изпълнение, заложените индикатори и обстоятелствата и фактите, свързани с изпълнението/неизпълнението на мерките, както и идентифицирането на нови добри практики.

В съответствие с Насоките за съставяне на антикорупционните планове, тяхното съдържание и одобряването и въз основа на извършения анализ през 2018 г., 2019 г. и 2020 г. КПКОНПИ е установила, че всички анализирани 35 антикорупционни плана са публикувани на интернет страниците на съответните ведомства. За 2018 г. в плановете на всички ведомства са планирани общо 749 мерки. В направените изводи за същата година е посочено, че основна причина за несъответствие на заложените мерки с чл. 4, ал. 5 от Насоките, е преповтарянето на задължения, регламентирани в законово или подзаконов нормативен акт, които самата

администрация или длъжност лице трябва да спазва по силата на самия закон.

През 2019 г. броят на мерките по антикорупционните планове е 783. От тях 691 са изпълнени, 54 не са изпълнени, а за 38 липсва достатъчно информация за изпълнението им. Констатира се, че положителен ефект от изготвянето на плановете е внедряването на 8 мерки, които могат да бъдат идентифицирани като възможни добри практики. Същите биха могли да бъдат заимствани от останалите ведомства, след преценка за необходимост и допустимост.

В анализите за отчетите за изпълнение на антикорупционните планове за 2018 г. и 2019 г. е проследено изпълнението на планираните от ведомствата антикорупционни мерки. В направените изводи е констатирано, че съществува различен подход, както при изготвянето на отчетите за изпълнение на антикорупционните планове, така и при отчитане на изпълнението на мерките, което не осигурява възможност в максимална степен да се установи изпълнението на мерките. Установен е положителен ефект, като са изведени мерки, които могат да бъдат определени като добри практики и могат да бъдат заимствани от останалите ведомства, след преценка за тяхната необходимост и допустимост.

През 2020 г. в антикорупционните планове са планирани общо 724 мерки. Обект на анализ на съответствието с изискванията на чл. 4, ал. 1 и чл. 5 от Насоките са общо 561 мерки, от тях 399 мерки съответстват и 162 не съответстват. В направените изводи е посочено, че в антикорупционните планове продължават да се планират мерки, които преповтарят задължения, регламентирани в закон или подзаконов нормативен акт, както и че липсата на информация за конкретно идентифицирания риск не позволява да се прецени, дали заложените мерки в антикорупционните планове са основани на риска, съгласно чл. 1, ал. 2, изр. Първо от Насоките. Констатирана е устойчивост в положителната тенденция от предходните две години в дейността по изготвяне на антикорупционни планове.

Изготвените от Комисията анализи се изпращат на компетентните органи, които са длъжни да вземат отношение в едномесечен срок и да информират Комисията и НСАП за приетите мерки и сроковете за тяхното прилагане, както и за неприетите от тях мерки и мотивите за това в съответствие с разпоредбата на чл. 32, ал. 2 от ЗПКОНПИ.

НСАП регулярно изисква информация от отговорните институции относно изпълнението на мерките, заложи в стратегията, приема отчети за изпълнението на Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015-2020 г. и ги публикува на страницата на НСАП.

НСАП прие и следеше за изпълнението на Пътна карта по мярка 18 от Плана за действие за 2017 г. за изпълнение на препоръките от Доклада по механизма за сътрудничество и оценка от 2017 г. и на решението за включване в Пътната карта по мярка 18 на препоръки на ЦППКОП за промени в Наказателния кодекс. В рамките на Съвета беше обсъден проектът на нов Кодекс за поведението на служителите в държавната администрация; беше проследено изпълнението на мярката за реално попълване на бройките на инспекторатите до минималната им нормативно определена численост и причините за неизпълнението, ако то продължава; изготвянето от Главния инспекторат на Министерския съвет, съвместно с ИПА, на план за обучение и провеждане на такова за служителите извън инспекторатите в министерствата и второстепенните разпоредители към тях, с цел повишаване на квалификацията им и развиване на умения за разработване и отчитане на изпълнението на антикорупционни планове.

С Постановление № 57 на Министерския съвет от 2 април 2020 г. бе приет нов Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация (КПСДА). Кодексът определя правилата за етично поведение на служителите в държавната администрация и има за цел да повиши общественото доверие в техния професионализъм и почтеност, както и да издигне престижа на държавната служба.

Кодексът съдържа редица антикорупционни разпоредби. Съгласно правилата за антикорупционно поведение, разписани в Глава четвърта от КПСДА, служителите в държавната администрация не трябва да допускат поведение, което ги въвлича в корупция; те трябва да противодействат на такива прояви и на други неправомерни действия в държавната администрация, да не допускат поставянето им в зависимост, да не искат, нито приемат подаръци, услуги, пари, облаги или други ползи, които могат да повлияят на изпълнението на служебните им задължения, облага или обещание за облага, за да упражнят влияние при вземане на решение от други длъжностни лица във връзка с изпълнение на служебните им задължения, нито да посредничат за получаване от другото на облага. Служителите са длъжни да докладват на ръководителите си за станали им известни данни за корупция или за конфликт на интереси в администрацията, в която работят.

Предвид надведомствения характер на държавната антикорупционна политика и нуждата от обединяване на усилията между различни институции за постигане на по-значими резултати в превенцията и противодействието на корупцията, съвещателен и координационен орган като НСАП продължава да е необходим. При определяне на ролята на НСАП за следващия стратегически период следва да бъдат отчетени законодателните промени относно превенцията и противодействието на корупцията.

Със Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПКОНПИ) бе заложена важна роля на Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество (КПКОНПИ) при осъществяване на превенцията на корупцията (Глава четвърта, чл. 30 – чл. 34).

Предвиди се Комисията да осъществява тази държавна политика чрез събиране, обобщаване и анализиране на информация за националните антикорупционни политики и мерки; извършване на анализи, разработване и предлагане на мерки за превенция и противодействие на корупцията и координиране прилагането им, в т.ч. и по сектори; осъществяване на дейности за разпространение на информацията, свързана с противодействието на корупцията, включително антикорупционните политики и мерки.

За извършването на анализи, разработването и предлагането на мерки за превенция и противодействие на корупцията и координиране на прилагането им, в т.ч. и по сектори, на Комисията са предоставени правомощия по съгласуване всеки законопроект, изготвен от органите на изпълнителната власт, относно наличието на корупционен риск, както и извършване на последващ анализ на въздействието на закона; идентифициране и анализиране на рискови зони за корупция; разработване на мерки с антикорупционна насоченост, методическо подпомагане на прилагането на тези мерки и извършване на последващ анализ на въздействието им по отношение на приложението; разработване на методологии за оценка на корупционния риск, етични стандарти за поведение, системи за проверка на почтеността и оказване на съдействие за прилагането им; разработване на предложения за изменения в законодателството с антикорупционна насоченост.

Законът предвижда изготвените от Комисията анализи и предложения за антикорупционни мерки да се предоставят на компетентните органи, които са длъжни да вземат отношение по тях в едномесечен срок и да информират Комисията за приетите мерки и сроковете за тяхното прилагане, както и за неприетите от тях мерки и мотивите за това. Компетентните органи са длъжни да информират Комисията при въвеждане на антикорупционните мерки и за резултатите от изпълнението им.

В изпълнение на превантивната дейност на Комисията през 2019 г. са съгласувани общо 79 законопроекта, изготвени от органите на изпълнителната власт. В 18 законопроекта са открити индикации за корупционен риск и така са направени 34 предложения за редакция на текстове с цел намаляване и избягване на този риск. Останалите 61 законопроекта са съгласувани без бележки и предложения относно наличие на корупционен риск. За сравнение, през 2018 г. са съгласувани общо 62 законопроекта. В 28 от тях са установени норми с корупционен риск и са направени съответни предложения за редакция на текстове, а останалите 34 законопроекта са съгласувани без бележки.³

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена.

Препоръки: Превантивните функции, възложени със закона на КПКОНПИ следва да бъдат съобразени при определяне на функциите и работата на НСАП. НСАП следва да се запази като междуведомствен орган по отношение на антикорупционните политики, като съвещателните, координационните и контролни функции по отношение на разработването и изпълнението на политиките в областта на превенцията и противодействието на корупцията следва да се предефинират в съответствие с новата законодателна рамка. Дейността на Съвета следва да продължи в съответствие с конституционно закрепените принципи за разделение на властите, независимостта на съдебната власт, правото на гражданите да търсят, получават и разпространяват информация съгласно рамките, установени в основния закон на Република България.

В следващия стратегически период дейността на Съвета следва да е израз на засилени сътрудничество и диалог между изпълнителна, съдебна и законодателна власт, местни власти, КПКОНПИ. Важна роля в процеса по разработването и актуализирането на проекти на стратегии, програми и планове в областта на превенцията и противодействието на корупцията, ще има КПКОНПИ. Ще се разчита на КПКОНПИ, на Прокуратурата на

³ От Асоциация „Прозрачност без граници“ е изразено становище, че в закона е даден превес на останалите функции на КПКОНПИ пред превантивната функция. Същевременно е дадена положителна оценка на ЗПКОНПИ за извеждането на преден план на функцията по превенция на корупцията. Посочено е, че широката достъпност на методологията, принципите и критериите, по които се извършва антикорупционната оценка на законодателството би позволила подготвящите проектите на закони да съобразят своите текстове предварително, а от там да се подобри и качеството на законодателния процес.

Безспорно, превантивната дейност, възложена на Комисията е само една от функциите ѝ, заложи в закона (в чл. 13, ал. 1). Тя обаче, е с основополагащо значение за ограничаване на корупцията в дългосрочен план, поради което и на Комисията ще се разчита особено много при изпълнение на превантивните антикорупционни мерки, заложи за следващия стратегически период.

Република България и на представителите на върховните съдилища да поставят за обсъждане пред НСАП констатирани в хода на тяхната работа слабости или системни проблеми, които предпоставят възможна проява на корупционни практики поради слабости в законодателната уредба или в организацията на работа на дадена институция. По този начин ще може да бъде подобрена дейността по превенция на корупцията.

Следва да се осигури тясно взаимодействие между НСАП и Съвета за координация и сътрудничество, на който е възложено осъществяването на Националния механизъм за мониторинг на борбата с корупцията и организираната престъпност, съдебната реформа и върховенството на закона, създаден с Постановление № 240 на Министерския съвет от 2019 г.

Необходимо е да се запази дейността на Гражданския съвет, включващ представители на неправителствени организации и бизнеса. Гражданският съвет ще продължи да осъществява гражданско наблюдение и контрол върху изпълнението на антикорупционните политики, да дава становища и да прави предложения за повишаване на тяхната ефективност.

Необходимо е да се разработи нов интернет сайт на НСАП, който да се ползва като съвременна антикорупционна платформа, позволяваща бърз достъп на гражданите и цялостен преглед на информацията относно дейността на НСАП и стратегическите документи, приемани на неговите заседания. Разработването на нов сайт на НСАП, ще позволи систематизиране на информацията относно дейностите по превенция и противодействие на корупцията, включително чрез оповестяване и обмен на добри антикорупционни практики, оповестяване на отчети, анализи и разработки в областта на превенцията и противодействието на корупцията и други.

Необходимо е да се формира постоянен секретариат към НСАП от държавни служители, които да обезпечават посочената дейност на НСАП. По този начин ще се изгради и постоянен експертен капацитет. Главният инспекторат към Министерския съвет (ГИМС) следва също да продължи да осигурява експертното и техническото подпомагане на работата на Съвета. Съветът следва да бъде обезпечен с допълнителни ресурси.

Друга важна задача, която стои пред държавната политика за превенцията на корупцията, е законосъобразното и ефективното прилагане на разпоредбите на § 2 от ДР на ЗПКОНПИ относно декларирането на имущество и интереси, на несъвместимостта, административнонаказателната дейност и конфликта на интереси по

отношение на посочените в този параграф лица. НСАП може да играе важна роля и да бъде форум за надграждане на политиките за почтеност на работещите в държавната администрация и останалите лица, включени в § 2, чрез повишаване на публичността при прилагането на законодателството, обсъждане на проблеми, затрудняващи правоприлагането, обсъждане на необходими промени в нормативните актове, оценка на въздействието на прилагане на законодателството в тази част.

Мярка 3. Създаване на нов единен независим антикорупционен орган

В Стратегията е предвидено новият орган да обединява функции, осъществявани от различни органи, без ясен и ефективен механизъм за комуникация и взаимодействие между тях, като е предвидено обединяване на съществуващи органи. Посочено е, че от съществено значение е начинът на конституиране на органа, за да се обезпечи независимостта, почтеността (интегритета) и отговорността на неговия персонален състав, както и да се гарантира последователност и приемственост в неговата дейност. Посочено е, че за постигане на ефективност в работата на новия орган е необходимо да бъде приложена надеждна система за подбор на служителите, гарантираща тяхната независимост, почтеност (интегритет) и професионализъм. За осигуряване на ефективност в работата на единния орган той следва да разполага с широки възможности за достъп до различни регистри, както и да изисква информация, в това число такава, съставляваща банкова и данъчна тайна. Като гаранция за ефективност и отчетност на единния антикорупционен орган е предвидено въвеждането на система за периодична независима оценка на неговата дейност.

Целта на мярката е да се осъществява ефективна превенция на корупцията по високите етажи на властта чрез работеща система за деклариране и задълбочена проверка на обстоятелства, свързани с имотното състояние и конфликта на интереси, както и чрез производства за установяване на конфликт на интереси.

В доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 25 януари 2017 г. по отношение на показателя „Ефективни мерки срещу корупцията“ като препоръка е изведено да се приеме нова нормативна уредба относно борбата с корупцията в съответствие с целите, изложени в стратегията за борба с корупцията, и да се осигури прилагането на тази уредба, както и да се създаде ефективен орган за борба с корупцията.

В Програмата за управление на Правителството на Република България за периода 2017-2021 г., в сектор „Правосъдие“ е предвидено приемането на нов антикорупционен закон, който да обедини фрагментираното законодателство и да се създаде единен антикорупционен орган на основата на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество.

Със Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (обн., ДВ, бр. 7 от 2018 г.) се създаде нов независим антикорупционен орган. С приемането на закона Парламентът е заложил и целта на държавната политика: защита интересите на обществото чрез ефективно противодействие на корупцията; създаване на гаранции, че лицата, заемащи висши публични длъжности, изпълняват правомощията или задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите, и предотвратяване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него.

Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) е независим специализиран постоянно действащ държавен орган за осъществяване на политиката по противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество. Създадена на основата на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, тъй като е отчетена водещата роля на тази комисия в борбата с корупцията..

КПКОНПИ е правоприемник на активите, пасивите, архива, информационния ресурс, правата и задълженията на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към Министерския съвет, на съответната част от активите, пасивите, архива, правата и задълженията на Сметната палата, свързани с дейността по отменения Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности, както и на съответната специализирана дирекция от Държавна агенция „Национална сигурност“ за противодействие на корупционни прояви сред лицата, заемащи висши държавни длъжности.

Правомощията и функциите на Комисията могат да бъдат обобщени в следните направления:

- оперативни – свързани с приемането и проверката на декларации за имущество и интереси, с проверки по постъпили сигнали от гражданите и медиите, с осъществяване на проверки на имущественото състояние, на производства за установяване на конфликт на интереси и на производства за отнемане на незаконно придобито имущество; противодействие на

корупцията чрез разкриване на прояви на лица, заемащи висши публични длъжности;

- аналитични – по изготвяне на анализи и методологии и разработване на антикорупционни мерки. Изрично е предвидено, че изготвените от Комисията анализи и предложения за антикорупционни мерки се предоставят на компетентните органи, които са длъжни да се произнесат по тях и да информират Комисията за предприетите мерки.⁴

⁴ В свое становище Асоциация „Прозрачност без граници“ посочва, че действията по създаване на единен независим антикорупционен орган са предприети с определено закъснение от предвиденото в плана за изпълнение на Стратегията. В плана за изпълнение на мерките по стратегията няма посочен срок за създаване на антикорупционен орган. Планът е приет на първото заседание на Националния съвет по антикорупционни политики, проведено на 08 юли 2015 г. В него по тази мярка е отбелязано, че е изпълнена с Решение № 479 на Министерския съвет от 30.06.2015 г. С това решение се одобрява Закон за предотвратяване на корупцията сред лицата, заемащи висши публични длъжности, който е внесен в Народното събрание и е отхвърлен на 30.09.2015 г. Законопроектът за създаване на единен корупционен орган премина няколко етапа на обществени консултации, включително разглеждане в парламента и влезе в сила на 23 януари 2018 г.

В становището се сочи, че е налице и съществена динамика в законодателната уредба: в рамките на една година след приемането му законът е претърпял 6 изменения и допълнения. Това действително е така, но динамиката в законотворческия процес е в зависимост от тази на обществените отношения и не засяга единствено ЗПКОНПИ.

Според Асоциация „Прозрачност без граници“, определена критична оценка следва да бъде дадена по отношение на гаранциите за независимост на Комисията, поради ограничаване кръга на субектите, които участват в конституиране на КПКОНПИ и зависимост на избора от решението на една институция (Народното събрание) и обвързаността на избора и предсрочното освобождаване на членовете в зависимост от предложението на нейния председател. Като друг недостатък се сочи предвиденото по закон едновременно изтичане на мандатите на всичките членове и председателя, което нарушава принципа на приемственост и запазване на институционалната памет и развития капацитет на ръководните нива.

Същевременно се посочва, че законът определя правна рамка за дейността на комисията, която създава адекватна основа за изпълнение на нейните функции. Законът, както и действията, свързани с неговото изпълнение в началния етап на структуриране на КПКОНПИ, дават основание за оценка, че Комисията разполага с адекватни финансови, материални и човешки ресурси, необходими за нейната работа. Според Асоциацията, законът не съдържа срок за приключване на проверките по глава девета относно разкриване на корупционни прояви на лица, заемащи висша публична длъжност. Отбелязва се и изначално предвидената в закона и следваща от предвидените в Конституцията и Наказателно-процесуалния кодекс функции на прокуратурата и ограниченост на интензитета на проверките по глава девета от ЗПКОНПИ. При постъпил сигнал за корупция КПКОНПИ може да извършва оперативно-издирвателната дейност по него чрез извършване на справки в информационни фондове, идентифициране на лица и обекти, оперативна проверка на събрани данни и насрещни проверки на документи и вземане на обяснения на граждани (чл. 104, ал. 1 от закона) и използване на специални разузнавателни средства (чл. 104, ал. 3 от закона). Органите на комисията в тази материя практически не са полицейски органи или втора прокуратура. В най-добрия случай оперативно-издирвателните дейности на дирекцията на КПКОНПИ могат да завършат с приемане на доклад за оперативно взаимодействие с прокуратурата и разследващите органи. Всички съществени процесуални действия за разкриване на корупционни престъпления се извършват от и със санкция на компетентния прокурор.

Това положение е в синхрон с функциите на Прокуратурата и органите на досъдебното производство, залегнали в основния закон на страната и в НПК. От Комисията не се очаква да

Комисията е колективен орган, който се състои от петима членове - председател, заместник-председател и трима други членове. Всеки от тях трябва да бъде български гражданин и да притежава високи нравствени и професионални качества. Председателят трябва да има най-малко 10 години юридически стаж, заместник-председателят – най-малко 5 години стаж по специалността, а останалите членове – най-малко 5 години професионален стаж.

Председателят на Комисията се избира от НС по предложение на народните представители. Заместник-председателят и другите членове на Комисията се избират от НС по предложение на председателя на Комисията.

Процедурата за избор предвижда:

- Публично обявяване на номинациите достатъчно време преди избора с оглед провеждането на обществена дискусия по тях;

- Задължение за публикуване на подробни професионални биографии на кандидатите, както и на различни документи, удостоверяващи наличието на високи професионални и нравствени качества и доказващи изискванията за заемане на длъжността;

- Задължение за публикуване на мотивите на номиниращия;

- Задължение за публикуване на писмена концепция на кандидатите;

- Провеждане на публични изслушвания на кандидатите.

- Юридически лица с нестопанска цел, регистрирани за осъществяване на общественополезна дейност, висши училища и научни организации могат да представят на комисията становища за кандидата, включващи и въпроси, които да му бъдат поставяни не по-късно от 7 дни преди изслушването.

- Специализираната комисия на Народното събрание, отговаряща за борбата с корупцията и конфликта на интереси, изслушва всеки кандидат, който представя пред нея концепцията си. Изслушването се провежда на открито заседание на комисията не по-късно от 7 дни преди провеждане на избора. За изслушването се изготвя пълен стенографски протокол, който се публикува на интернет страницата на Народното събрание. С оглед на постъпилите становища членовете на комисията могат да изискат и допълнителни документи, които кандидатите трябва да представят.

изземе и ограничи правомощията на Прокуратурата, а да я подпомага при упражняване на нейните функции. Според Асоциацията, от формална гледна точка мярката е изпълнена; от съдържателна гледна точка е частично изпълнена в компонента гаранции за независимост на Комисията.

- Комисията изготвя подробен и мотивиран доклад за професионалните и нравствените качества на кандидатите, с който предлага кандидатурите за обсъждане и гласуване в Народното събрание. Докладът съдържа становище за представянето на кандидата, изготвено след изслушването му пред комисията, и заключение за минималните законови изисквания за заемане на длъжността; наличието на данни, които поставят под съмнение нравствените качества на кандидата, неговите квалификации, опит и професионални качества и специфичната подготовка, качествата и мотивацията за съответната длъжност. Докладът се публикува на интернет страницата на Народното събрание.

По отношение на начина на конституиране на Комисията аргументите, обосновавали законово закрепеният начин за конституиране на Комисията (някои от тях посочени в мотивите към законопроекта), са, че изборът на Комисията от Народното събрание съответства на конституционно определената форма на управление – България е република с парламентарно управление. Изборът от Народното събрание може да гарантира публичност на процедурата и максимално широко участие на гражданското общество чрез поставянето на въпроси и изразяване на становища. Народното събрание като общодържавен представителен орган на нацията заема първенстващо място в държавната система. Като единствен титуляр на законодателната власт чрез приеманите от него актове то определя насоките на държавната политика в различните сфери на обществения живот. Народното събрание има своето място не само в определянето, но и в наблюдението и анализа на резултатите от държавната политика за противодействие на престъпността, в частност противодействието на корупцията (в този смисъл е Решение № 8 от 1 септември 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г.). Изборът на състава на КПКОНПИ от една институция определя държавната политика и органът, осъществяващ контрола за постигане на целите и за резултатите от осъществяването на политиката. Народното събрание осъществява контрол върху дейността на Комисията, като членовете ѝ са длъжни при покана да се явят в НС и да предоставят исканата информация. Комисията представя ежегодно в НС доклад за дейността си. Във Вътрешните правила за дейността на Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика към Народното събрание, постоянно действаща комисия, създадена на паритетен принцип, е предвидено на всеки три месеца да се провежда изслушване на председателя, заместник-председателя и членовете на

КПКОНПИ за дейността на последната. По случаи с висока степен на обществена значимост Комисията изслушва Председателя, заместник-председателя и членовете на КПКОНПИ с цел получаване на актуална информация.

Публичните електронни регистри, които КПКОНПИ води и поддържа - за декларациите на лицата, заемащи висши публични длъжности; за влезлите в сила решения за установяване на конфликт на интереси и за съставените актове за установяване на административни нарушения; за влезлите в сила наказателни постановления, както и повишената публичност на цялата ѝ дейност, позволяват осъществяването на граждански контрол върху дейността ѝ.

Наличните нормативни механизми предоставят възможност за осъществяване на публичен контрол върху дейността на Комисията. Принципът за екипност и професионализъм има своята важна роля с оглед на възложените важни функции за ефективно противодействие на корупцията срещу лицата, заемащи висши публични длъжности и предотвратяване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него, правомощията на председателя да организира и ръководи дейността на Комисията и възможността да разпределя на членовете на Комисията организацията на дейността по отделни ресори. Решенията обаче се вземат от всички членове на Комисията.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена.⁵

⁵ Като член на работната група за изготвяне на анализа за изпълнение на стратегията Асоциация „прозрачност без граници“ е изразила становище, че мярката е изпълнена, като постигнатият резултат съответства частично на предвиденото в стратегията. Мотиви за оценката са в две насоки:

- 1) недостатъчните законови гаранции за независимост на Комисията, които произтичат от:
 - (а) ограничаване кръга на субектите, конституиращи КПКОНПИ (в случая Народното събрание е единственият орган, който има правомощия в този процес, като това обстоятелство създава възможности за политическо влияние на управляващото парламентарно мнозинство при избора на ръководство на Комисията);
 - (б) обвързаността на избора на членовете на Комисията и предсрочното им освобождаване в зависимост от предложението на нейния председател (номинирането/предсрочното освобождаване на членовете на Комисията става по инициатива на председателя, а също така и разпределението на дейностите им по ресори по същество се превръща във фактор, който ограничава степента на независимост на членовете на Комисията).
- 2) практически действия на Комисията по проверки по сигнали за конфликт на интереси, проверки на декларациите за имущество и антикорупционна оценка на законодателството, поставят въпроси относно независимостта и последователното прилагане на единен подход в работата по всички случаи.

За осигуряване на по-надеждни гаранции за независимост на КПКОНПИ би следвало да се извърши промяна в ЗПКОНПИ, която да разшири кръга от институции, участващи в

Препоръки: През следващия стратегически период усилията следва да бъдат съсредоточени върху проследяването на ефективността на осъществената реформа чрез осъществяването на контрол и наблюдение за постигане на целите, заложи в стратегията и закона - ефективна превенция на корупцията по високите етажи на властта чрез работеща система за деклариране и задълбочена проверка на обстоятелства, свързани с имотното състояние и конфликта на интереси, както и чрез производства за установяване на конфликт на интереси, гарантиране на законовата цел, че лицата, заемащи висши публични длъжности, изпълняват правомощията или задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите, предотвратяването на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него. В тази връзка освен осъществявания контрол от Народното събрание, следва регулярно да се извършва и оценка на въздействието за приложението на закона.

Мярка 4 - Изграждане на специализирано междуведомствено звено между ПРБ, ДАНС и МВР за разследване на престъпления, извършени от лица, заемащи или заемали висши държавни длъжности.

Чрез тази мярка се цели да бъде използван и доразвит моделът на съществуващите специализирани звена, които се състои в екипна работа на прокурори, следователи и агенти, преминали задължителен предварителен подбор и проверки за лоялност, работещи отделно от другите структури на държавното обвинение и ДАНС, при пълни гаранции срещу евентуалното изтичане на информация.

На 24.03.2015 г. е подписано споразумение между ПРБ, ДАНС и МВР за създаване на специализирано звено за противодействие на корупцията, с разписани отговорности за разкриване и разследване на корупционни престъпления, включени в ЕККП, утвърдени със заповед № ЛС-762 от 18 март 2014 г. на главния прокурор. Престъпленията против политическите права на гражданите също са включени в ЕККП. Специализираното звено

конституирането ѝ, включително и да разшири кръга на субектите, които номинират кандидати за членове на Комисията. Становището на организацията е, че е необходимо е осигуряването на по-широка публичност на резултатите от проверки по случаи от висок обществен интерес (проверки относно конфликт на интереси на високопоставени длъжностни лица, проверки на декларации за имущество). Във връзка с антикорупционната оценка на законодателство е необходимо да се осигури по-широка достъпност на методологията, включително принципите и критериите, въз основа на които приетите закони подлежат на антикорупционна оценка.

разследва и корупцията в съдебната власт. Резултатите от дейността на звеното се отразяват в годишните доклади за дейността на разследващите органи и Прокуратурата, приемани от Народното събрание на основание Конституцията на Република България. В доклада на ЕК от януари 2016 г. в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка създаването на Специализирано звено „Антикорупция“ се отчита като стъпка в правилната посока за укрепване на капацитета чрез организационни промени и по-тясно сътрудничество с други компетентни служби за разследване и наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта. Налице са признаци, че това по-тясно сътрудничество между службите в рамките на специализирана структура започва да дава положителни резултати. Обобщена информация за дейността на специализираното звено за периода 24 март 2015 – 30 ноември 2017 г. е предоставена от ПРБ и публикувана на страницата на НСАП – <https://anticorruption.government.bg/>.

Споразумението е прекратено в края на ноември 2017 г. поради влизане в сила на 05 ноември 2017 г. на промените в НПК, които предвиждат разследването по делата да се осъществява от Специализираната прокуратура, а делата за тези престъпления да се разглеждат от Специализирания наказателен съд.

Понастоящем взаимодействието и сътрудничеството между новия антикорупционен орган, прокуратурата и съответните контролни органи в изпълнителната власт е предмет на уредба на инструкции, приети на основание чл. 24, ал. 2 от ЗПКОНПИ.

Постигането на специализация, включително в структурно отношение, претърпя развитие през отчетния период, съобразно състоянието и развитието на нормативната уредба и функционалната компетентност на институциите.

Първоначално при действащата уредба и с оглед бърза реакция на необходимостта е структурирано специализирано междуведомствено звено между ПРБ, ДАНС и МВР за разследване на престъпления, извършени от лица, заемащи или заемали висши държавни длъжности въз основа на сключено междуведомствено Споразумение между ПРБ, ДАНС и МВР (24 март 2015 г.). С приемането на ЗИДНПК (обн., ДВ, бр. 63 от 2017 г.) специализацията по отношение на разследването на престъпления, извършени от лица на определени висши длъжности, и разглеждането на тези дела, се осъществява чрез съществуващи самостоятелни

специализирани органи - Специализираната прокуратура и Специализирания наказателен съд.

С оглед на компетентността и по-голямата си специализация да решава дела с висока правна и фактическа сложност Специализираният наказателен съд разглежда делата за корупционните престъпления, за които са привлечени под отговорност народни представители, членове на Министерския съвет и заместник-министри; председатели на държавни агенции и държавни комисии, изпълнителни директори на изпълнителните агенции, и техните заместници; управителя на Националния осигурителен институт, управителя на Националната здравноосигурителна каса, изпълнителния директор и директорите на териториалните дирекции на Националната агенция за приходите; директорът на Агенция "Митници", началници на митници, митнически бюра и пунктове; членовете на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество и Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства; областни управители и заместник областни управители; съдии, прокурори и следователи; членове на Висшия съдебен съвет, главният инспектор и инспекторите в Инспектората към Висшия съдебен съвет; кметовете и заместник-кметовете на общини, кметовете и заместник-кметовете на райони и председателите на общински съвети.

Разследването по дела за конкретно посочени престъпления с корупционен елемент се провежда от следователи, когато са извършени от лица, заемащи висши публични длъжности, съгласно Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (за престъпления по чл. 201 - 205, 212, 212а, 219, 220, 224, 225б, 226, 250, 251, 253 - 253б, 254а, 254б, 256, 282 - 283а, 285, 287 - 289, 294, 295, 299, 301 - 307, 310, 311 и 313 от Наказателния кодекс).

За изпълнение на дейностите по глава девета от ЗПКОНПИ-противодействие на корупцията чрез разкриване на прояви на лица, заемащи висши публични длъжности, се осъществява взаимодействие между Комисията и прокуратурата; Министерството на вътрешните работи; Държавна агенция „Национална сигурност“; Държавна агенция „Технически операции“; Държавна агенция „Разузнаване“ и Служба „Военна полиция“.

В ЗПКОНПИ е предвидено за постигане на целта на закона Комисията, органите на Комисията, Прокуратурата, Министерството на вътрешните работи, органите на Държавна агенция „Национална сигурност“, органите по приходите на Национална агенция за приходите, органите на Агенция „Митници“, Главният инспекторат на Министерския съвет, Инспекторатът към Висшия съдебен съвет и инспекторатите по чл. 46 от Закона за администрацията, да си взаимодействат, съобразно предоставената им

компетентност. Условието, редът и сроковете за осъществяване на взаимодействието се определят със съвместна инструкция на главния прокурор, министъра на финансите и министъра на вътрешните работи, председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“, главния инспектор на Инспектората към Висшия съдебен съвет и Комисията. В тази връзка са издадени няколко инструкции.

Това са:

- Инструкция № 1 от 15 април 2018 г. за реда за осъществяване на оперативно-издирвателна дейност чрез специфични способности и средства от органите по чл. 16, ал. 2 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (секретно), обн., ДВ, бр. 70 от 24 август 2018 г.;

- Инструкция № 2 от 5 септември 2018 г. за взаимодействие между Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество и Прокуратурата на Република България за изпълнение на дейностите по глава девета от органите по чл. 16, ал. 2 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, в сила от 5 октомври 2018 г., обн., ДВ, бр. 82 от 5 октомври 2018 г.;

- Инструкция № 4 от 15 май 2019 г. за взаимодействие между Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество и Държавна агенция „Национална сигурност“ за изпълнение на дейностите по глава девета от органите по чл. 16, ал. 2 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (поверително), обн., ДВ, бр. 62 от 6 август 2019 г.;

- Инструкция № 5 от 5 юни 2019 г. за взаимодействие между Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество и Държавна агенция „Технически операции“ за изпълнение на дейностите по глава девета от органите по чл. 16, ал. 2 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (поверително), обн., ДВ, бр. 62 от 6 август 2019 г.

- Инструкция № 1 от 8 април 2020 г. за условията, реда и сроковете за взаимодействие между Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, Прокуратурата на Република България, Министерството на финансите, Министерството на вътрешните работи, Държавна агенция „Национална сигурност“ и Инспекторат към Висшия съдебен съвет, Обн. ДВ 51/5 юни 2020 г.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена.

Изградени са специализирани органи за разследване на престъпления, извършени от лица, заемащи или заемали висши държавни длъжности.

Препоръки: През следващия стратегически период е необходимо да се предприемат действия по надграждане на професионалната квалификация и специализацията на разследващите органи и магистратите, работещи по корупционни престъпления, чрез провеждане на обучения в присъствена и дистанционна форма с акцент запознаване на магистратите и разследващите полицаи с достиженията на теорията и практиката по отделните състави на корупционни престъпления и методиката за разследването им.

Необходимо е да продължи и да се подобри взаимодействието между институциите за разкриване на корупционни прояви.

Следва да се извърши и оценка на въздействието на измененията на Наказателно-процесуалния кодекс, касаещи промяната на подсъдността на делата за престъпления, извършени от лица, заемащи висши публични длъжности.⁶ При необходимост следва да се усъвършенства регламента относно подсъдността на делата за престъпления, извършени от лица, заемащи висши публични длъжности

Мярка 5 - Засилване на независимостта, капацитета и правомощията на инспекторатите като важни административни инструменти за превенция на корупцията.

Стратегията предвижда инспекторатите да бъдат натоварени с функции по проверка на декларациите за имотно състояние на служителите в администрацията; да се приеме нормативен акт, който да урежда единни правила и процедури за дейността на инспекторатите, в това число за работата по сигнали за корупция; инспекторатите да бъдат задължени да публикуват отчети за дейността си за по-кратки периоди, в това число работата си по сигнали на граждани; инспекторатите и контролните органи към ключови министерства,

⁶ От членовете на работната група от ВКС е постъпило предложение през следващия стратегически период да бъде направен анализ на резултатите по делата за корупционни престъпления от компетентност на специализираните прокуратура и наказателен съд, с оглед оценка на ефекта от законодателната промяна, извършена със ЗИД НПК, в сила от 05.11.2017 г. Резултатите от този анализ да бъдат съпоставени с тези от дейността на специализираното звено за противодействие на корупцията, създадено въз основа на споразумение от 24.03.2015 г. между ПРБ, МВР и ДАНС, както и с тези на действащите преди споразумението съвместни екипи за разследване, изградени от същите институции. Въз основа на този анализ да се предприемат мерки за законодателно уреждане компетентността на тези дела по най-ефикасния начин с оглед нуждите на обществото за противодействие на корупцията. Предложението е взето предвид по принцип, като е предвидено да се извърши оценка на въздействието на измененията на Наказателно-процесуалния кодекс.

където корупцията засяга особено голям брой служители и където рисковете от корупция и политически натиск са особено високи, следва да бъдат обект на особени мерки, гарантиращи тяхната ефективност.

Стратегията предвижда следните принципи за работа на инспекторатите: независимост - уреждане по законодателен път на правила, които да гарантират обективност и прозрачност при назначаване и отстраняване на служителите и ненамеса в работата им, в това число от страна на политическите кабинети към съответния ръководител; прозрачност и публична отчетност на извършената дейност; адекватно обезпечаване с човешки и финансови ресурси, които съответстват на броя институции и служители, които са наблюдавани от инспектората; повишаване на ефективността в противодействие на корупцията чрез конкретни задачи и годишни планове за действие в тази област.

По отношение на Главния инспекторат към Министерския съвет е предвидено той да има координиращи функции по отношение на останалите инспекторати, да дава методически указания, да събира, обобщава и анализира резултатите от тяхната работа, да извършва оценка на основата на унифицирани критерии за ефективност, да може да осъществява съвместни проверки с останалите инспекторати.

На 12 октомври 2017 г. бе приет Закон за изменение и допълнение на Закона за администрацията (обн., ДВ, бр. 85 от 2017 г.), с което се постигна надграждане на съществуващата нормативна уредба, уреждаща дейността на инспекторатите, като звена за вътрешен административен контрол.

С приетите изменения и допълнения в Закона за администрацията:

- се въведе легална дефиниция на понятието „административен контрол“. Това е дейност за проверка и оценка на действията на администрацията за съответствие с нормативните и вътрешноведомствените актове с цел ефективност, прозрачност в управлението и предотвратяване на корупцията. По този начин се разграничават функциите на инспекторатите по Закона за администрацията от тези на другите контролни органи и се преодолява досегашната широко разпространена практика инспекторатите да осъществяват вътрешноведомствен финансов контрол (проверки по Закона за обществените поръчки и в търговски дружества);

- предвиди се структурата и минималната численост на инспекторатите, редът и начинът за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи, да се определят с наредба, приета от Министерския съвет;

- създаде се възможност Министерският съвет да определя допълнителни изисквания, на които трябва да отговарят ръководителят

на инспектората и инспекторите;

- дефинираха са по-детайлно функциите на Главния инспекторат, както по отношение на администрацията на Министерския съвет и второстепенните разпоредители с бюджет по бюджета на Министерския съвет, така и по отношение на инспекторатите по Закона за администрацията. Регламентирани бяха нови функции на Главния инспекторат, като даване на оценка относно дейността на инспекторатите по ред, определен с наредба на Министерския съвет и координиране и подпомагане изпълнението на държавната антикорупционна политика.

Инспекторатите са създадени със Закона за администрацията и са на пряко подчинение на министрите. Инспекторатите в министерствата осъществява административен контрол и върху дейността на второстепенните разпоредители с бюджет, освен в случаите, когато в закон е определено друго, а в администрациите, които не се обхващат от този контрол, също се създават инспекторати.

Съответният инспекторат извършва планови и извънпланови проверки на структури, дейности и процеси в администрацията, прави оценка на корупционния риск и предлага мерки за ограничаването му; събира и анализира информация и извършва проверки за установяване на нарушения, прояви на корупция и неефективна работа на администрацията; следи за спазването на законите, подзаконовите и вътрешноведомствените актове за организацията на работата от служителите на администрацията; може да предлага образуване на дисциплинарно производство при констатирани нарушения на служебните задължения, както и на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация; извършва проверка на сигналите срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на служители от администрацията; осъществява контрол и извършва проверки по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество; съставя актове за установяване на административни нарушения при констатирани нарушения от страна на служителите от администрацията, когато е предвидено в закон; изпраща сигнали до органите на прокуратурата, когато при проверки установи данни за извършено престъпление; прави предложения за нови или за изменение на вътрешноведомствени актове, регламентиращи организацията на работата и дейността на администрацията; извършва проверки по предоставянето на административни услуги; осъществява други функции във връзка с административния контрол, произтичащи от нормативни актове или възложени от органа на изпълнителната власт. Инспекторатите изготвят стратегически и годишен план за дейността си, които се утвърждават от съответния ръководител на административната структура, а за Главния инспекторат – от

министър-председателя. Ежегодно представят отчет за дейността си пред съответния ръководител на административната структура и изпращат на Главния инспекторат до 1 март доклад за извършените проверки през предходната година. Главният инспекторат представя отчет за дейността си пред министър-председателя. Главният инспекторат представя на министър-председателя ежегодно до 30 април обобщен доклад за извършените проверки, изготвен въз основа на докладите на инспекторатите.

Главният инспекторат, който е на пряко подчинение на министър-председателя, координира и подпомага дейността на инспекторатите; дава оценка относно дейността на инспекторатите по ред, определен с наредбата по чл. 46б, ал. 2 от ЗА; координира и подпомага изпълнението на държавната антикорупционна политика; осъществява контрол и извършва проверки по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, както и за други нарушения на служебните задължения; разглежда постъпили сигнали за корупция на органи на изпълнителната власт и държавни служители на ръководна длъжност, извършва проверки и информира министър-председателя за резултатите; изпълнява функциите на инспекторат по отношение на администрацията на Министерския съвет и второстепенните разпоредители с бюджет по бюджета на Министерския съвет; осъществява други функции, определени с Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация или възложени му от министър-председателя.

В изпълнение на § 8 от Заключителната разпоредба на Закона за изменение и допълнение на Закона за администрацията (обн., ДВ, бр. 85 от 2017 г.), с Постановление № 93 на Министерския съвет от 1 юни 2018 г. е приета Наредба за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи.

С наредбата се определят: организационната структура и минималната численост на инспекторатите; допълнителни критериите за заемане на ръководни длъжности в инспекторатите (ръководител, началник на отдел, началник на сектор); редът за планиране и отчитане на дейността и други, както и показателите, въз основа на които Главният инспекторат извършва оценка на дейността на инспекторатите.

Понастоящем към органи на изпълнителната власт (министър-председател, министри, председатели на държавни агенции, изпълнителни директори на изпълнителни агенции и ръководители на структури, създадени със закон или акт на Министерския съвет) и ръководители на структури, отчитащи дейността си пред Народното събрание функционират общо 33 инспектората по Закона за

администрацията, от които: към министър-председателя – Главен инспекторат; към министри – 17 инспектората; към председатели на държавни агенции – 7 инспектората (Държавна агенция „Архиви“, Държавна агенция за бежанците, Държавна агенция „Електронно управление“, Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“, Държавна агенция „Национална сигурност“, Държавна агенция „Разузнаване“ и Държавна агенция „Технически операции“); към председателя на Националния статистически институт; към изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“; към изпълнителния директор на Националната агенция за приходите; към директора на Агенция „Митници“; към ръководители на структури, отчитащи дейността си пред Народното събрание – 4 инспектората (Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, Комисията за финансов надзор, Националната здравноосигурителна каса и Националния осигурителен институт).

Към 1 февруари 2020 г. численият състав на почти всички инспекторати е приведен в съответствие с нормативните изисквания.

В част от инспекторатите са налични свободни щатни бройки за някои от длъжностите, като от страна на органите на власт са предприети действия за стартиране на конкурси за назначаване на държавни служители. Забавянето в процеса по провеждане на конкурсите, в т.ч. и тези за временна и постоянна мобилност не се дължи на бездействие от страна на ръководителите на инспекторатите или органите, към които са създадени, а е в резултат на извършени нормативни промени, касаещи въвеждането на централизирани конкурси за назначаване на служители в държавната администрацията и последвалата им отмяна.

В допълнение, натовареността в работата на инспекторите, недостатъчният размер на възнагражденията им, конфликтната среда, произтичаща от естеството на дейността им, правят непривлекателни тези длъжности и водят до недостатъчен експертен и аналитичен капацитет на Инспекторатите. Тези обстоятелства затрудняват привличането и задържането на квалифицирани служители, които да гарантират ефективен административен контрол. Въпреки голямата динамика и натоварване през 2019 година инспекционната дейност е осъществявана в определените срокове.

В резултат на предприетите действия, в Доклада на ЕК относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и оценка от 22 октомври 2019 г. беше отчетено, че препоръката за осъществяване на

реформа в Закона за администрацията с цел укрепване на вътрешните инспекторати в държавната администрация, е изпълнена.

Според информацията в годишните доклади, сред приоритети в контролната дейност на инспекторатите през 2019 г. са:

- спазване изискванията на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ);

- превенция и ограничаване на корупционните практики в администрацията.

Според данните, съдържащи се в представените годишни доклади, през 2019 г. от инспекторатите по чл. 46 от Закона за администрацията са извършени общо 2 221 проверки в звена от съответната административна структура и във второстепенни разпоредители с бюджет към съответния първостепенен разпоредител. От наличната информация е видно, че броят на проверките през 2019 г. е значително увеличен в сравнение с проверките, извършени през предходните години (през 2018 г. – 1485 проверки и през 2017 г. – 1 365 проверки).

Информацията, съдържаща се в годишните доклади на инспекторатите, показва, че 85% от общия брой проверки, извършени през 2019 г. са извънпланови, а 15% от тях са планови.

Отчетеното увеличение на броя на проверки се дължи както на по-доброто планиране на ефективния фонд работно време, така и на предприетите действия за увеличаване на щатните бройки в инспекторатите.

От обобщените данни от годишните доклади на инспекторатите е видно, че през 2019 г. броят на проверките за спазване изискванията на антикорупционното законодателство е увеличен почти два пъти в сравнение с предходните две години (2017 г. – 28 бр., и през 2019 г. – 74 бр.), като увеличението се дължи на приемане от Министерския съвет на Наредбата за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване конфликт на интереси.

Според данните от годишните доклади през 2019 г. значително се е увеличил броят на извънплановите проверки, извършени по инициатива на органите на власт или разпоредени от прокуратурата.

Отчетеното увеличение на проверките се дължи както на по-доброто планиране на ефективния фонд работно време, така и на предприетите действия за увеличаване на щатните бройки в инспекторатите. Увеличаването на щатната численост на инспекторатите спомогна за повишаване на ефективността в борбата срещу корупцията. Натовареността на служителите от инспекторатите е значително повишена, като наред с контролната и проверовъчната дейност, се извършва и превантивна.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена.

Препоръки: През следващия стратегически период следва да се работи в насока надграждане на капацитета на инспекторатите като особено важни звена за противодействие на корупцията. За постигане на целта е необходимо да бъдат подобрени финансовата и ресурсната обезпеченост на инспекторатите – недопускане на свободни щатни бройки за съответните длъжности; въз основа на изготвена концепция обезпечаване на справедливо възнаграждение за постигнати резултати, съобразно правомощията и функциите на инспектората и за постигнати резултати; първоначално и текущо обучение на инспекторите.

Мярка 6. Разширяване на правомощията на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество за обследване на необяснимо богатство.

Съгласно заложеното в Стратегията, Комисията трябва да може да извършва проверки и при сезиране от други органи с контролни функции, в това число единния антикорупционен орган. За по-голяма ефективност следва да се пристъпи към намаляване на размера на несъответствието в имуществото на проверяваното лице, което формира обоснованото предположение за незаконно придобиване като условие за образуване на производство за отнемане в полза на държавата. За постигане на тези цели ще бъдат извършени съответни законови промени.

Приетият антикорупционен закон разшири правомощията на КПКОНПИ по отношение на обследване на необяснимо богатство. Освен когато лице е привлечено като обвиняем за престъпленията, посочени в ЗПКОНПИ, Комисията е компетентна да започне проверка въз основа на уведомление от административнонаказващ орган и при наличие на административно нарушение, установено с влязъл в сила акт, което е от естество да създава облага на стойност над 50 000 лв. към момента на придобиването ѝ, и същата не може да бъде отнета по друг ред. Преди приемането на ЗПКОНПИ размерът на тази стойност бе над 100 000 лв.

Новият закон предвижда и ново основание и задължение на контролния орган – да образува производство за проверка на имущественото състояние при установено несъответствие в имуществената декларация на лице, заемащо висша публична длъжност в размер на над 20 000 лв. или в резултат на извършени оперативно-

издирвателни дейности. Комисията ще образува производство за проверка на имущественото състояние и при влязло в сила решение за установяване на конфликт на интереси. Проверката започва и при неподаване в срок на декларация за имущество или интереси или при неподадена декларация за промяна на декларираните обстоятелства, освен ако неподаването се дължи на причини, за които лицето не отговаря.⁷

⁷ Асоциация „Прозрачност без граници“ е изразила следната позиция по мярката: „Нормативната уредба на производството за отнемане на незаконно придобито имущество е предвидена в глави десета, единадесета, дванадесета и тринадесета на новия антикорупционен закон. Това е третият закон, който регламентира материята на гражданската конфискация в България от 2005 г. досега. С първия закон – ЗОПДИППД (отм.), предмет на отнемане бе имуществото на лице, за което има влязла в сила осъдителна присъда за определено тежко престъпление. Концепцията за отнемане на незаконно придобито имущество без влязла в сила присъда по изрично дефиниран кръг от престъпления бе възприета с втория закон (ЗОПДНПИ), приет през 2012 г. Тя се състои в липса на изискване за наличие на влязла в сила присъда: за да започне проверката на имуществото е достатъчно проверяваното лице да бъде привлечено като обвиняем за тежко престъпление, посочено сред чл. 22, ал. 1 ЗОПДНПИ. В ЗПКОНПИ, обнародван на 19 януари 2018 г., е запазено принципното положение да не се изисква влязла в сила осъдителна присъда за престъпленията, дефинирани в закона, за да стартира процедура за отнемане на незаконно придобито имущество. В закона са включени четири нови основания за стартиране на производство по установяване на незаконно придобито имущество: (1) установено несъответствие от 20 000 лв. при завършена проверка на имуществена декларация по чл. 46, ал. 4 и ал. 5, (2) установено несъответствие от 20 000 лв. в резултат на извършени оперативно-издирвателни дейности (чл. 106, ал. 2, т. 2); (3) влязло в сила решение за установен конфликт на интереси и (4) неподаване в срок на декларация за имущество и интереси и за промяна в декларираните обстоятелства в тази декларация, освен ако неподаването се дължи на причина, за която лицето не отговаря (чл. 108, ал. 6). Създаването на тези четири нови основания за започване на проверка на имущество по ЗПКОНПИ бе една от причините за регламентиране в един антикорупционен акт на различни материи като деклариране на имущество, конфликт на интереси и отнемане на незаконно придобито имущество в един нормативен акт.

В ЗПКОНПИ бе възпроизведено осъществено с изменение на ЗОПДНПИ през януари 2017г. намаляване на прага за несъответствие между доходите и разходите на длъжностни лица, спрямо които се образува производство за отнемане на незаконно придобито имущество – размерът е намален от 250 000 лв. (по стария закон) на 150 000 лв. Наред с това е намалена и стойността на облага, получена в резултат на административно нарушение от 150 000 лв. на 50 000 лв.“

Според Асоциация „Прозрачност без граници“ при оценката на тази част от закона следва да се обърне внимание върху два проблемни пункта: (1) недостатъчна яснота на критериите за оценка и липса на изискване за прозрачност на методиката, по която се извършва оценка за несъответствие в имуществото на проверяваните лица; (2) ограничен 14-дневен срок за представяне на допълнителни данни и документи от страна на проверяваното лице, в рамките на административната фаза от производството. Отново според „Прозрачност без граници“, практическото приложение на закона е потвърдило основателността на критиката относно методиката, по която се извършва оценка за несъответствие в имуществото на проверяваното лице и че този проблем е артикулиран и в предходни анализи на законодателството, регламентиращо отнемането на незаконно придобито имущество в периода 2012 – 2017 г. Наред с това, твърде краткият 14-дневен срок за представяне на допълнителни данни не създава адекватна възможност за защита на правата на проверяваните лица. Според Асоциация „Прозрачност без граници“ от формална и съдържателна гледни точки мярката е изпълнена. Начинът на нейното приложение поставя проблемни въпроси, свързани с баланса между наказателната репресия и защита на правата на проверяваните лица, както и за съответствието

с принципа на правовата държава. Отправена е препоръка в ЗПКОНПИ да се предвиди изрична разпоредба, осигуряваща публичност на методиката, по която се извършва проверка за съответствие на имуществото на проверяваните лица. Необходимо е удължаване на 14-дневния срок за представяне на допълнителни данни и документи от проверяваните лица, в случаите, в които тези документи се издават от институции в чужбина.

Във връзка с отправените критики следва да се посочи, че начинът за оценяване на незаконно придобитото имущество и критериите за това са определени от закона (чл. 148 от ЗПКОНПИ), а не от методология. Незаконно придобитото имущество се оценява по действителната му стойност към момента на неговото придобиване или отчуждаване. Имуществото се оценява както следва: недвижимите имоти и ограничените вещни права върху тях – по пазарна стойност; чуждестранната валута и благородните метали – по централния курс на Българската народна банка; ценните книжа – по пазарна стойност; превозните средства – по пазарна стойност; останалите движими вещи и права – по пазарна стойност; предприятия или дялови участия в търговски дружества или кооперации – по пазарна стойност, а когато тя не може да бъде определена – по счетоводни данни. Следва да се посочи, че антикорупционната комисия няма правомощия сама да налага обезпечителни мерки или да отнема имущество. Решенията за това се вземат от съда, в производство, в което страните имат равни права в гражданския процес. Всяко действие (искане) на КПКОНПИ по отношение на имущество, което Комисията счита за незаконно придобито, може да произведе ефект само след постановяване на съдебен акт, в редовно инстанционно производство. В производството пред съда оценката, извършена от органите на Комисията може да бъде винаги оспорена от ответника и съдът да приеме различна оценка, въз основа на събрани доказателства (включително и оценителна експертиза).

След налагане на обезпечителните мерки върху имуществото, органите на КПКОНПИ изпращат покана до проверяваното лице, до третите лица, придобили възмездно или безвъзмездно имущество от и за сметка на проверяваното лице, както и до юридическите лица, контролирани от него. С тази покана на посочените лица се предоставя възможност да представят декларация (по образец, утвърден в „Държавен вестник“) за притежаваните активи в страната и в чужбина, банкови сметки, източниците на средства за придобиване на имуществото и за издръжка на семейството, сделките с имущество, задължения към трети лица, както и други относими обстоятелства, свързани с имуществото на проверяваното лице.

Следователно, чл. 136 ЗПКОНПИ предвижда проверяваното лице да бъде поканено да представи информация и доказателства във връзка с факти и обстоятелства относно неговото и на свързаните с него лица имуществено състояние, т.е. не се касае за нови и неизвестни за лицето обстоятелства, които да изискват по-продължителен период за събирането им; при това твърде често лицата съхраняват при себе си основните от тези документи (нотариални актове, договори за покупко-продажба, разписки и др.).

Четиринадесетдневният срок по чл. 136, ал. 4 ЗПКОНПИ не представлява някакво извънредно законодателно решение. Аналогични срокове са предвидени в Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, Административнопроцесуален кодекс, Гражданско процесуален кодекс и др. В част от цитираните актове 14-дневният срок е максимално определения такъв, като в някои случаи е свързан и с преклузивен ефект. Предвидена е законова възможност дори за намаляване на срока по инициатива на компетентния орган (ДОПК), докато 14-дневният срок по чл. 136, ал. 4 от ЗПКОНПИ не подлежи на съкращаване.

Обсъжданият срок е свързан не със задължение, а с възможност за проверяваното лице да предостави информацията по чл. 136, ал. 1 от ЗПКОНПИ. Същата информация може да бъде предоставена от лицето и в съдебното производство по обжалване на наложените обезпечителни мерки, и при упражняване на правото по чл. 138 от ЗПКОНПИ за запознаване с материалите по делото, и в едномесечния срок по чл. 138, ал. 2 от ЗПКОНПИ за възражения и представяне на доказателства. Същевременно, в съответствие с основните принципи по чл. 4, ал. 1 от ЗПКОНПИ и преди всичко тези по т. т. 1, 4 и 5, органите на КПКОНПИ винаги съобразяват цялата информация и всички доказателства, относими към воденото от тях производство – включително и когато те са релевирани с декларация, подадена след изтичане на 14-дневния срок по чл. 136, ал. 4, респ. с възражение, направено след изтичане на едномесечния срок по чл. 138, ал. 2 от закона. От всичко изложено се налага изводът, че срокът

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена.

Мярка 7. Увеличаване на капацитета на институциите за предварителен контрол на обществени поръчки, в това число чрез развитие на системите за вътрешен контрол.

по чл. 136, ал. 4 ЗПКОНПИ има дисциплиниращ, а не преклузивен характер, и неговото пропускане не може да ограничи, затрудни или компрометира защитата на проверяваното лице по съществуващото на производството пред КПКОНПИ.

Разбира се, този дисциплиниращ срок има и един процедурен аспект, уреден в разпоредбата на чл. 156, ал. 6 от ЗПКОНПИ. Този аспект е свързан само с евентуално исково производство за отнемане на имущество на проверяваното лице и не касае защитата по същество, а разносните по делото. Внимателният анализ на посочената разпоредба разкрива, че възможността съдът да възложи на проверяваното лице (ответник по иска) „изцяло или отчасти разносните по делото независимо от изхода на делото“ е обвързана с неправомерно процесуално поведение на това лице (виновно забавяне на представянето на доказателства) и представлява специфична процесуална санкция за такова поведение. Евентуалното удължаване на срока по чл. 136, ал. 4 от ЗПКОНПИ е неотнормено към обсъжданата хипотеза, защото при нея проверяваното лице не представя доказателствата си пред КПКОНПИ напълно съзнателно и целенасочено, в съответствие с възприетата от него защитна тактика. Когато не се касае за виновно поведение, а за обективна невъзможност да се представят своевременно доказателствата, съдът не би следвало при определяне на разносните да използва правомощието си по чл. 156, ал. 6 от ЗПКОНПИ. Последното е въпрос за законосъобразна съдебна практика, а не за промени в ЗПКОНПИ.

Наред с обосноваването по-горе, че пропускането на сроковете по чл. 136, ал. 4, респ. по чл. 138, ал. 2 от ЗПКОНПИ не ограничава лицата в представянето на информация и доказателства, следва да се подчертае, че своевременното представяне на такива доказателства ще доведе до приключване в по-кратък срок на административното производство пред КПКОНПИ. И когато събраните от Комисията и новопредставените доказателства позволяват да се направи основателно предположение, че установеното имущество е придобито от лицата чрез средства със законен източник, веднага ще се пристъпи към приемане на решение за прекратяване на образуваното производство. Със същото решение се постановява и незабавното депозиране на молба с правно основание чл. 402 от ГПК за отмяна на наложените обезпечителни мерки. Такова ускорено развитие на производството несъмнено е в интерес на проверяваното лице.

На последно място следва да се посочи, че съгласно разпоредбата на чл. 153, ал.1 от ЗПКОНПИ, Комисията предявява иск за отнемане на незаконно придобитото имущество в срок от три месеца от последния акт по налагане на обезпечителните мерки. В този срок органите на КПКОНПИ следва да осъществят всестранен и задълбочен анализ на предоставените от лицата декларации, възражения и доказателства, както и да съберат допълнителни сведения в случай, че това е необходимо. Евентуалното увеличаване на срока по чл. 136, ал. 4 от ЗПКОНПИ неизбежно би поставило въпрос за необходимостта от съразмерно увеличаване и на тримесечния срок за предявяване на искова молба от Комисията, регламентиран в чл. 153, ал.1 от ЗПКОНПИ. А в този тримесечен срок върху имуществото на проверяваното и свързаните с него лица са наложени обезпечителни мерки. Следователно, увеличаването на обсъжданите срокове би довело и до по-продължителни ограничения в правната сфера на проверяваното лице и на свързаните с него лица.

Съгласно заложеното в Стратегията, е необходимо увеличаване на капацитета на институциите за предварителен контрол на обществени поръчки, в това число чрез развитие на системите за вътрешен контрол.

В началото на 2016 г. Народното събрание прие Закон за обществените поръчки, което е отчетено от ЕК в доклада по Механизма за сътрудничество и проверка от 2017 г. като важно развитие в областта на обществените поръчки, включително и по отношение на въвеждането на нови разпоредби за засилване на предварителния контрол на тръжните процедури, извършван от Агенцията по обществени поръчки (АОП). ЕК препоръчва за постигане на по-висока ефективност на мерките, проверките да включват оценка на техническите спецификации за тръжните процедури — задача, която изисква от АОП използването на специализирани експертни знания в редица области.

Със Закона за обществените поръчки (ЗОП), в сила от 15 април 2016 г., е регламентиран разширен обхват на извършвания от АОП контрол, който включва:

- предварителен контрол чрез случаен избор на процедури за възлагане на обществени поръчки (вкл. на техническите спецификации);
- контрол на някои процедури на договаряне без предварително обявление и без предварителна покана за участие;
- контрол на договори, възлагани на основания изключения от приложното поле на ЗОП;
- контрол на изменения на договори на основание чл. 116, ал. 1, т. 2 от ЗОП (когато поради непредвидени обстоятелства е възникнала необходимост от извършване на допълнителни доставки, услуги или строителство, които не са включени в първоначалната обществена поръчка, ако смяната на изпълнителя е невъзможна поради икономически или технически причини и би предизвикала значителни затруднения, свързани с поддръжката, експлоатацията и обслужването или дублиране на разходи на възложителя).

С новия Устройствен правилник на АОП, приет с Постановление № 53 на Министерския съвет от 20 март 2017 г. (обн., ДВ, бр. 25 от 2017 г.), е утвърдена обща численост на персонала от 85 щатни бройки, което включва допълнително отпуснати 15 щатни бройки.

С цел оптимизиране на работните процеси и ефективно изпълнение на установените с новото законодателство функции, е утвърдена и нова организационна структура на Агенцията. Обособена е самостоятелна дирекция „Контрол на обществените поръчки“, като дейността на

същата е насочена изцяло към осъществяване на контролните функции на АОП.

От 01.01.2018 г. АОП се подпомага от външни експерти при осъществяване на контрола чрез случаен избор относно проверката на техническите спецификации и методиката за оценка. Условиата и редът за определяне на външните експерти, специалисти в съответната област, както и тяхното заплащане са регламентирани в Наредбата за условията и реда за определяне на външни експерти за проверка на технически спецификации при възлагане на обществени поръчки, приета с Постановление № 251 на Министерски съвет от 2017 г. (обн., ДВ, бр. 91 от 2017 г.).

През 2018 г. са приети промени в ЗОП, целящи допълнително оптимизиране на осъществявания от АОП контрол. Промените предвиждат поставяне на акцент върху обществените поръчки, характеризиращи се с по-голяма стойност и по-висока степен на риск, опростяване на процеса на контрол и намаляване на публичните разходи, свързани с неговото извършване.

Считано от 1 март 2019 г., Агенцията извършва:

- контрол на процедури за възлагане на обществени поръчки, избрани чрез случаен избор по методика, която отчита нивото на риска (чл. 232 от ЗОП);

- контрол върху процедури на договаряне (чл. 233 от ЗОП);

- контрол при изменения на договори за обществени поръчки на основание чл. 116, ал.1, т. 2 от ЗОП (чл. 235 от ЗОП).

Във връзка с реализирането на проект BG05SFOP001-2.009 „Цялостен преглед и оценка на националната система на обществените поръчки в България“ по Оперативна програма „Добро управление“, е сключено Споразумение за предоставяне на консултантски услуги между Агенцията по обществени поръчки (АОП) и Международната банка за възстановяване и развитие (МБВР).

В изпълнение на споразумението е извършен функционален преглед на АОП (с фокус върху осъществявания предварителен контрол), анализ на данните за процедурите за обществени поръчки и сключените договори, както и цялостна оценка на системата на обществените поръчки след влизане в сила на новото законодателство.

В изготвения от МБВР „Доклад за оценка на системата за обществени поръчки в България“ е направен преглед на мерките по отношение увеличаване на капацитета на институциите за предварителен контрол на обществените поръчки и на дейността на другите органи с контролни

функции в областта на обществените поръчки., в това число чрез развитие на системите на вътрешния контрол.

Като слабост се отчита липсата на официални данни за случаите на измами, корупция или други нарушения, установено от тези органи в контекста на обществените поръчки.

Вътрешният административен контрол в общ план се осъществява от Главния инспекторат, който е на пряко подчинение на министър-председателя и/или от инспекторатите на ресорните министерства/агенции, подчинени на ръководителя на съответната институция. Инспекторатите имат право да извършват цялостни, планирани, по конкретен въпрос, на отделен случай (ad-hoc) и последващи проверки на структурите, дейностите и процесите в администрацията, както и да извършват преглед на спазването на законодателството или на вътрешните правила. Главният инспекторат координира и подкрепя дейността на инспекторатите, създадени съгласно разпоредбите на Закона за администрацията.

Според Закона за обществените поръчки, Сметната палата на Република България и органите на Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) осъществяват последващ контрол върху законосъобразността на възлагането и изпълнението на договорите за обществени поръчки, като контролът, осъществяван от Сметната палата, е уреден в Закона за Сметната палата, а правомощията на АДФИ са определени в Закона за държавната финансова инспекция. Сметната палата одитира само институциите на издръжка на държавния бюджет, а АДФИ има право да извършва проверки и на частни и физически лица.

Одитната дейност на Сметната палата включва въпроси, свързани с обществените поръчки, и се извършва съгласно подробна методология, която включва контролни списъци (по един за всяка от 13-те процедури за възлагане на обществени поръчки и по един за всеки режим), както и указания. Методологията е разработена съвместно с АДФИ и до голяма степен се прилага и от двете организации.

АДФИ отговаря за планирането и осъществяването на последващ контрол за законосъобразност на дейността по възлагането и изпълнението на договори за обществени поръчки, въз основа на уведомления или жалби от държавни органи, физически или юридически лица или по искане на АОП, Сметната палата, Министерския съвет, Прокуратурата, АФКОС и др., както и въз основа на одобрен годишен план (от 2012 г. насам). Осъществяването на последващ контрол въз основа на

одобрен годишен план е задължително и включва възложители на обществени поръчки, които попадат в обхвата на Закона за държавната финансова инспекция. Планът се изготвя въз основа на рискови фактори и отчита капацитета на Агенцията. Рисковите фактори включват: състоянието на възложителя, вида и стойността на проведената обществена поръчка и размера на разходите, броя на сигналите за нередности или нарушения и обществения интерес към дейността на възложителя.

Съгласно констатациите на доклада на МБВР, по-добрата съгласуваност между дейностите по предварителен и последващ контрол на обществените поръчки се насърчава чрез създаването на Методически съвет, който по същество представлява механизъм за сътрудничество между АОП, АДФИ и Сметната палата. Разпоредбата за тази съгласуваност на контрола, въведена в чл. 246 от ЗОП, е изменена през 2018 г. и влязла в сила от 1 март 2019 г. Съгласно промените се създава постоянно действащ експертен съвет за сътрудничество с участие на представителите на АОП, Сметната палата и АДФИ, който приема насоки за прилагане на ЗОП във връзка с контролната дейност на трите институции. При необходимост могат да се привличат и представители на други институции. Насоките на съвета се публикуват на интернет страниците на институциите.

Важен момент в системата за контрол на обществените поръчки представлява развитието на електронните поръчки. В доклада на МБВР е посочено, че стратегически фокус следва да се постави върху бъдещото развитие на системата за електронни обществени поръчки и други подходящи електронни инструменти, включително дейности за обучение и промяна на културата, необходими за пълното оползотворяване на евентуалните ползи.

ЦАИС „Електронни обществени поръчки“ вече е внедрена повсеместно. След 01.04.2020 г. възложителите в страната нямат право да обявява обществена поръчка извън ЦАИС „ЕОП“.

През 2017 г. е подписано Споразумение за сътрудничество при предотвратяване и противодействие на конфликта на интереси по процедури за възлагане на обществени поръчки между КПУКИ, Сметната палата, КЗК, АДФИ, ИА „ОСЕС“ и АФКОС-МВР. Споразумението има за предмет взаимно сътрудничество, обмяна на данни и извършване на годишен анализ с цел подобряване сътрудничеството и ефективността на приложимите мерки. Страните се съгласяват да провеждат обучения и други квалификационни мероприятия от взаимен интерес в областта на

предотвратяването и противодействието на конфликта на интереси. След влизането в сила на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество функциите и структурите на КПУКИ станаха част от новата КПКОНПИ. Изменените обстоятелства налагат промяна в рамките на споразумението, отчитайки натрупан опит и практика, включително разширяването на неговия обхват. Тази мярка е в отговор и на препоръката за разработване на по-целенасочени мерки за справяне с въпросите на измамите и корупцията във връзка с процедурите по възлагане на обществени поръчки. Те следва да включват: извършване на секторни оценки за наличието на измами, корупция и конфликт на интереси; анализ на наличните данни за идентифициране на уязвими места; изготвяне на контролен списък за нуждите на длъжностните лица, отговарящи за обществените поръчки, относно начините за прилагане на мерки за почтеност на всеки етап от цикъла на възлагане на обществени поръчки.

Други препоръки с антикорупционна насоченост в доклада на МБВР са: осигуряването на възможност да се съобщава за случаи на корупция или конфликт на интереси по различни канали, като обикновена и електронна поща, телефон и други; възможност за подаване на анонимни оплаквания/сигнали/твърдения; укрепване на механизмите за подаване на сигнали в рамките на публичната администрация; събиране и публикуване на статистически данни за броя на получените сигнали/твърдения и на предприетите в отговор действия/правна защита, с цел изграждане на доверие във функционирането на механизмите. В Плана за действия и мерки, насочени към подобряване на системата на обществените поръчки в България, е предвидено АОП ежегодно да обобщава и анализира получените в Агенцията сигнали с цел предприемане на мерки за предотвратяване на нарушения.

Нормативната рамка на вътрешния контрол е уредена спрямо възложителите. Възложителите с годишен бюджет – равен или по-голям от 5 милиона лева са задължени да приемат вътрешни правила за обществени поръчки. От възложителите се изисква да установят вътрешен ред за планиране и провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки, включително за управление на договорите, както и архивиране и обучение. Чрез правилника за прилагане на ЗОП е предвидено минимално съдържание на правилата за вътрешен контрол на възложителите. Предвидените правила в ЗОП не ограничават извършването на предварителен контрол на процедурите за възлагане на обществени

поръчки, които се осъществява в институциите в рамките на осъществявания финансов контрол в публичния сектор.

Системата на контрол не изключва наличието на човешки фактор с високи компетенции. На 6 юни 2017 г. Агенцията за обществени поръчки подписва с Института по публична администрация Споразумение за сътрудничество в областта на обществените поръчки. Споразумението е насочено към засилване на взаимодействието между двата органа с цел повишаване професионализма при възлагането на обществените поръчки. Дейностите, посочени в него, са свързани с разработване и прилагане на програми за обучение в областта на обществените поръчки, организиране на курсове, семинари, годишни форуми, работни срещи, осигуряване на лекторски екипи за провеждане на обученията, осъществяване на проекти и др. Подобни дейности имат акцент върху професионализацията, стандартизацията и иновациите, отчитат нуждите на различните възложители и целят изграждането на ефективен административен капацитет.

В доклада на МБВР е включено обучителното портфолио на ИПА, състоящо се от 8 основни програми за обучение, обхващащи близо 100 различни курсове за обучение. Институтът организира и индивидуални обучения съобразно специфичните нужди от обучение на административните звена. Курсовете за обучение в областта на обществените поръчки са свързани както с общи теми като прилагане на ЗОП, така и с по-конкретни теми като предварителен контрол. В одобрения от министъра на финансите план е включена мярка „Разработване на стратегия във връзка с развитието на административния капацитет и професионализацията в областта на обществените поръчки като част от цялостната стратегия за развитието на обществените поръчки в България след 2020 г.“, с отговорни институции АОП и ИПА.

В рамките на анализа на системата на обществените поръчки към Глава 2 „Цикъл на обществени поръчки и пазарни практики“ е посочено, че солидната правна структура е съчетана с добро ръководство, което обаче е фокусирано основно върху съответствието и изпълнението на „тръжната“ фаза на процедурата за възлагане на обществени поръчки - от публикуването на обявлението до възлагането на поръчката. В този смисъл етапите на планиране на поръчките и управление на договорите, които са от критично значение за устойчивостта на крайния резултат, се нуждаят от повече методически указания и добри примери от практиката. В плана за действия и мерки, насочени към подобряване на системата на

обществените поръчки в България, одобрен от министъра на финансите, е включена мярка – „Разработване на усъвършенствани методически указания и образци на документи по ключови аспекти на цикъла на обществените поръчки, подкрепени от добри (и лоши) практики и съобразени с нуждите на конкретни сектори. Това следва да включва пазарни консултации, надзор на договорите, преразглеждане на договори, навременно плащане и електронно фактуриране, разрешаване на спорове“. Като мерки за изпълнение на препоръката са предвидени регулярен преглед на методическите указания, публикувани на сайта на АОП и актуализацията им при необходимост и анализ на информацията от постъпилите запитвания и резултатите от предварителния контрол, с оглед идентифициране на необходимостта от разработване на методически указания по определени теми. Агенцията за обществени поръчки борава с общо 45 действащи методически указания, които са обявени на нейната интернет страница.

Степен на изпълнение: Мяркaта е изпълнена.

Препоръка: И понастоящем се запазва необходимостта от надграждане на капацитета на институциите за предварителен, текущ и последващ контрол на обществени поръчки. В следващия стратегически период следва да се отчита от АОП в съответствие с компетентността ѝ изпълнението на мерките в областта на обществените поръчки, които имат антикорупционна насоченост, а препоръките за съобщаване за случаи на корупция или конфликт на интереси по различни канали като обикновена и електронна поща, телефон и т.н. да бъдат разглеждани и при транспониране на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза.

ПРИОРИТЕТ 2: ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ВИСОКИТЕ ЕТАЖИ НА ВЛАСТТА

Като причина за неефективното противодействие на корупцията сред лицата, заемащи висши държавни длъжности, в Стратегията е посочена липсата на обособена структура с ясен фокус на работата върху разследването на корупционни престъпления на лицата, заемащи висши държавни длъжности в съдебната, изпълнителната, законодателната и местната власти. Посочено е, че е необходимо да се създаде такава антикорупционна система, която да гарантира, че усилията на органите за превенция и противодействие на корупцията няма да зависят от проверяваните и разследвани лица.

Освен посочените мерки от институционален характер по този приоритет като водещи мерки са предвидени: 1. Реформа на декларациите за имотно състояние и конфликт на интереси; 2. Въвеждане на система от санкции с реален възпиращ ефект; 3. Приемане на нова модерна наказателна политика и на съответни изменения в наказателното и наказателнопроцесуалното законодателство; 4. Повишаване на професионалната квалификация и специализацията на разследващите органи и магистратите, работещи по корупционни престъпления и 5. Усъвършенстване на нормативните и вътрешноинституционалните правила, гарантиращи защита на лица, подали сигнали за корупция.

Мярка 1. Реформа на декларациите за имотно състояние и конфликт на интереси

Стратегията залага реформа на декларациите за имотно състояние и конфликт на интереси чрез разширяване обхвата на декларираните обстоятелства, включване на допълнителни критерии за икономическа зависимост и свързани лица (в това число лицата във фактическо съпружеско съжителство), както и ясно формулиране и подробни указания за конкретните обстоятелства, които следва да бъдат декларирани

С промените в Закона за съдебната власт през 2016 г. и с приемането на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество се разшири обхватът на декларираните обстоятелства, чрез включване на допълнителни критерии за икономическа зависимост и свързани лица, в това число лицата във фактическо съпружеско съжителство.

На деклариране вече подлежи и чуждо недвижимо имущество и чужди моторни сухопътни, водни и въздухоплавателни превозни средства на стойност над 10 000 лв., които лицето или неговият съпруг, или лицето, с което то се намира във фактическо съжителство на съпружески начала трайно ползва, независимо от основанията за това и от условията на ползване, договори с лица, които извършват дейност в области, свързани с вземаните от лицето, заемащо висша публична длъжност, решения в кръга на неговите правомощия или задължения по служба).

Кръгът на лицата, включени в приложното поле на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, е разширен, като са добавени и изцяло нови категории лица, имащи публични функции или правомощия по разходване на публични средства.

Сред новите категории лица, включени в приложното поле на закона, са: общинските съветници; главните архитекти на общините и районите; ректорите на държавните висши училища; управителите и изпълнителните директори на лечебните заведения за болнична помощ, които се финансират от бюджета на Националната здравноосигурителна каса; лицата, определени да административират и да управляват средства от Европейския съюз; членовете на управителните съвети на държавните предприятия по Закона за горите и др. Допълнително са включени няколко категории лица в системи с повишен корупционен риск, като ръководителите на областните дирекции по безопасност на храните, на Дирекцията за национален строителен надзор, на Държавен фонд „Земеделие“, на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ и др. Сред лицата, попадащи в обхвата на закона, са добавени и офицерите от висшия команден състав на въоръжените сили.

По отношение на дейността на дирекция „Публичен регистър“, КПКОНПИ през 2019 г. са извършени следните действия в рамките на определените правомощия:

- извършена е проверка за 8 573 лица, които са подали ежегодни декларации и която включва освен задълженото лице, неговият съпруг/а, лицето, с което се намира във фактическо съжителство на съпружески начала и ненавършилите пълнолетие деца;

- извършена е проверка на 324 встъпителни декларации, която включва освен задълженото лице, неговият съпруг/а, лицето, с което се намира във фактическо съжителство на съпружески начала и ненавършилите пълнолетие деца. При проверката на встъпителните декларации, освен проверка на имотното състояние е извършена проверка и на интересите, което е изпълнено за всички лица, подали встъпителни декларации;

- проверка е извършена и на подадените 416 финални декларации, която също включва освен задълженото лице, неговият съпруг/а, лицето, с което

се намира във фактическо съжителство на съпругески начала и ненавършилите пълнолетие деца.

Така служителите от Публичния регистър на Комисията са извършили проверка за повече от 9 900 лица, стриктно изпълнявайки разпоредбите на закона. В сравнение с 2018 г., броят на проверените лица е завишен с около 900.

Чрез субектния обхват на закона се цели постигане на необходимата публичност и осигуряване на възможност за проверка на имуществото на лицата, които имат решаващи функции при разходване на значителни публични ресурси и при които е налице повишен корупционен риск.⁸

⁸ По отношение изпълнението на тази мярка, Асоциация „Прозрачност без граници“ е изразила следното становище: „До 2017 г. режимът за деклариране на имущество и интереси, както и за деклариране на несъвместимост бе предвиден в разнообразни законови източници. Антикорупционният закон от 2018 г. унифицира режима на деклариране на имущество и интереси, както от гледна точка на формата на декларациите, така и от гледна точка на сроковете за подаване на всички категории длъжностни лица.

Положителна оценка следва да се даде на следните обстоятелства:

(1) Обединяването в една декларация на декларацията за частни интереси по чл. 12, т. 2 от ЗПУКИ (отм.) и декларациите за имущество по ЗПИЛЗВДД (отм.) и в КТ и Закона за държавния служител. Единната декларация е във формуляр, утвърден от комисията по чл. 35, ал. 4 ЗПКОНПИ и публикувана на 8 май 2018 г.

(2) Формулярът на декларацията е един и същ и приложим за всички категории задължени по ЗПКОНПИ лица. Декларацията е във вид на електронна таблица, която „абсорбира“ трите ѝ варианта на подаване (встъпителна, ежегодна и след напускане на публична длъжност), включва около 40 факта и осигурява възможност за пълен мониторинг на имуществото на държавния служител. Тези три варианта са: встъпителна, ежегодна и след напускане на публична длъжност. Унификацията на декларацията за целия публичен сектор поставя равни стандарти пред различните категории държавни служители.

(3) Предвидено е задължение за деклариране и на имуществото на лицето, с което заемащият публична длъжност е във фактическо съжителство.

(4) И трите варианта на декларациите за имущество и интереси подлежат на задължителна проверка за съответствие, която се извършва от органа, пред който се подават. За лицата, заемащи висша публична длъжност, декларациите се подават/проверяват от КПКОНПИ, а за лицата по § 2 от ЗПКОНПИ – от инспекторати или специално назначени постоянно действащи комисии към органите по избор или назначаване или постоянни комисии към Общинските съвети по отношение на кметове на кметства. Проверката приключва с доклад до съответния орган в шестмесечен срок от подаване на съответната декларация.

По-скоро отрицателна оценка може да бъде дадена на следните обстоятелства:

(1) Липса на изрична законова норма за публикуване на съдържанието на декларациите за несъвместимост на сайта на органа по избор или назначаване, пред когото те се подават (бел. в отменения ЗКПУКИ такава съществуваше). Подаването им би се обезсмислило при условие, че тези декларации не подлежат на проверка и не се публикуват на сайта на съответната институция. Такива разпоредби всъщност има и за лицата по чл. 6 и за тези по §2 – чл. 40, ал. 1 от ЗПКОНПИ и чл. 4, ал. 3 от Наредбата за организацията и реда за извършване на проверката на декларациите и за установяване на конфликт на интереси задължават органа по избора и назначаването в едномесечен срок от изтичане на срока по чл. 36, ал. 1 за подаване на декларация за несъвместимост да я публикуват на интернет страницата си.

(2) Декларациите за имущество и интереси подлежат на публикация на сайта на съответната институция. Декларациите на лицата, заемащи висша публична длъжност се публикуват в цялост на сайта на КПКОНПИ. На лицата по § 2 тези декларации се публикуват на сайта на

органа по избор или назначаване, пред който се подават, частично. Съгласно § 2, ал. 3 от декларациите за имущество и интереси на лицата по § 2 подлежи на публикация само частта за интереси. Разпръснатото публикуване на сайтовете на различни институции, които имат различна структура и оформление, затруднява възможностите за публичност и обществен контрол.

(3) Наредбата за организацията и реда за проверка на декларации и установяване на конфликт на интереси (НОРПДУКИ), която е относима към лицата по § 2, ал. 6 от закона (това основно са органите, които принадлежат към изпълнителната власт с централна и местна компетентност, органите на местно самоуправление, както и администрациите на Народното събрание и Президента) бе приета от Министерския съвет с известно закъснение на 5 октомври 2018 г., което доведе до известен времеви вакуум в тази област.

(4) Наредбата засилва тенденцията на децентрализация на контрола върху декларациите и конфликта на интереси, предначертана в ЗПКОНПИ. Предвижда се към всеки кмет на кметство, който е орган по назначаване, да бъде изградена комисия за проверка на декларации и за конфликт на интереси на назначените от него служители. Предвидено е общинските съвети да разглеждат доклади при установени данни за несъвместимост на постоянните комисии към тях и да приемат решения за установяване или неустановяване на конфликт на интереси по отношение на лица, които са избрали, а постоянните комисии да извършват тези две дейности по отношение на кметовете на кметства.

Така органите по избор и назначаване, както и постоянните комисии към общинските съвети в системите на изпълнителната власт и местното самоуправление, които имат правомощия да проверяват декларации и да извършват производства за конфликт на интереси с решаващи актове, са повече от 1800 на брой (министрите – 17; директори на изпълнителните и държавни агенции - над 70; председатели на 11 колективни органа; ръководители на териториални органи, които са органи по назначаване - около 120 – 150, сред които 28 началници на РУО, директори на областни дирекции по земеделие, началници на регионални здравни инспекции и др.; 28 ръководители на регионални подразделения на НЗОК и 28 директори на териториални поделения на НОИ, 265 кметове на общини, 265 общински съвета, 265 постоянни комисии към общинските съвети, около 1800 кметове на кметства и други).

(5) В противоречие с изискването на §2, ал. 1 от Допълнителните разпоредби на закона, Наредбата урежда само три хипотези, при които декларациите за имущество и интереси подлежат на проверка: (а) подаден сигнал за корупция или за конфликт на интереси на съответното лице; (б) дисциплинарно производството с елементи на корупция или конфликт на интереси; или (в) учреждението, в което лицето работи по методика, одобрена от КПКОНПИ, е оценено с висок корупционен риск. По този начин наредбата изключва общия режим на проверката на съдържанието на имуществените декларации, като го свежда до няколко изключения. От приетия текст на Наредбата става ясно, че в противоречие на закона се предвижда да се проверяват за съответствие декларациите на значително ограничен кръг от лица: служители, срещу които е подаден сигнал или е образувано дисциплинарно производство, или работещи в орган, който според методика, приета от КПКОНПИ, е с висок корупционен риск.

Отделно от това, като проблем се очертава обстоятелството, че в изключително редките случаи, в които инспекторат или постоянно действаща комисия към органи по избор или назначаване или постоянна комисия към Общинския съвет ще следва да проверяват за съответствие декларация за имущество и интереси на лице по §2, те не разполагат с инструментариум за проверка на съответната декларация в цялост. Поради липса на достъп до данъчна и осигурителна информация и до банкова и застрахователна тайна тези органи ще могат реално да проверят съответствието на малка част от съответната декларация.

(6) Като съществен проблем от месец май 2018 г. при приложението на закона и впоследствие на Наредбата, се очерта липсата на единни и подробни указания за попълване на декларация за имущество и интереси от лицата по чл.6 и лицата по §2, ал.1 от ДР на ЗПКОНПИ. Законът не задължава административния орган да приеме такива указания. Това поставя лицата, заемащи публични длъжности в изключително затруднение при попълване на декларацията. Липсата на общ стандарт създава възможност за различни тълкувания и прилагане на материята на глава пета от задължените лица и дори от правоприлагащия орган на отделни части от

декларацията по чл. 35, ал. 1, т. 2. Необходимо е да се създадат условия за точно и коректно попълване на декларациите от добросъвестните държавни служители чрез създаване на общ стандарт за отбелязване на декларираните факти във форма на задължителни методически указания. При условие, че за невярно попълнена декларация се предвижда административнонаказателна отговорност, следва предварително да бъдат оповестени в подробности фактите, които се изисква да бъдат отразени в декларацията.

(7) Утвърждаването на образците на декларациите за несъвместимост по чл. 35, ал. 1, т. 1, както и на тези по чл. 35, ал. 1, т. 3 за промяна в декларираните обстоятелства, е задължение на органите по избор и назначаване и Постоянните комисии към Народното събрание и Общинските съвети. Предвид добрата практика на използване на единна декларация за имущество и интереси, утвърдена от КПКОНПИ за всички задължени лица и несъмнената връзка на спазването на режима за несъвместимост с борбата с корупцията следва този подход да се въведе и при декларациите за несъвместимост като Комисията бъде задължена да утвърждава този образец.

Общата оценка относно мярката е, че е изпълнена в значителна степен, като наред с положителните страни (разширяване кръга на лицата и на данните, които подлежат на деклариране) има и негативни страни – децентрализация на процеса, която води до по-ниска степен на прозрачност относно резултатите и създава потенциал за разнородна практика по прилагането от страна на множество органи с различна степен на административен капацитет в антикорупционната сфера. Трябва да се отбележи също така липсата на единен образец при декларациите за несъвместимост.“

По така изложените слабости следва да се посочи следното:

ЗПКОНПИ предвижда публичност на всички декларации за несъвместимост, както за лицата, заемащи висши публични длъжности, така и за лицата по § 2. За органа по избора и назначаването е предвидено задължение в едномесечен срок от изтичане на срока по чл. 36, ал. 1 за подаване на декларация за несъвместимост да ги публикува на интернет страницата си. Публикуване на сайтовете на различни институции улеснява възможността за контрол относно наличието или липсата на несъвместимост за конкретен служител, изпълняващ функции в съответното ведомство.

Приемането на Наредбата за организацията и реда за проверка на декларации и установяване на конфликт на интереси (НОРПДУКИ) е относимо към широк кръг лица по § 2, ал. 6 и различни структури, което наложи провеждане на изключително широк кръг консултации.

По силата на закона декларациите за имущество и интереси бяха подадени в установения срок, което не доведе до вакуум в правоприлагането.

По отношение на тенденцията на децентрализация на контрола върху декларациите и конфликта на интереси, предвидена от законодателя и липсата на единни и подробни указания за попълване на декларация за имущество и интереси е отчетено, че това може да доведе до проблеми по правоприлагането, поради което конкретни мерки в тази насока следва да се предвидят за следващия стратегически период.

Относно това, че Наредбата урежда само три хипотези, при които декларациите за имущество и интереси подлежат на проверка, следва да се посочи, че в § 2, ал. 1 от ДР на ЗПКОНПИ е предвидено, че разпоредбите на закона се прилагат „съответно“. Различния статут на лицата – висши публични длъжности, и лицата по § 2 води и до различия в правния режим.

По отношение на това, че инспекторатите или постоянно действаща комисия към органи по избор или назначаване или постоянна комисия към общинския съвет не разполагат с инструментариум за проверка на съответната декларация в цялост поради липса на достъп до данъчна и осигурителна информация и до банкова и застрахователна тайна, поради което не могат реално да проверят съответствието на декларациите, следва да се вземе предвид следното: Има специфика и би следвало да има и различен интензитет на контрол по отношение на лицата по чл. 6 от закона, които разполагат с властнически правомощия и вземат решение за разходване на публични средства и останалите държавни служители, които подпомагат органите на власт. По тази причина достъпът до данъчна и осигурителна информация и до банкова и застрахователна тайна следва да бъде осигурен от съда, но не само по силата на закона, а при наличие на допълнителни предпоставки. Мярка в тази насока следва да бъде заложена в следващата стратегия.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена, но следва да бъде надградена.

Препоръки⁹: Като слабост на нормативната уредба в областта на проверката на декларации за имущество и интереси и установяване на конфликт на интереси на лицата по § 2 от ДР на ЗПКОНПИ, се очертава липсата на единно звено, което да следи и обобщава постъпилата информация от органите по избора или назначението във връзка с проверка на декларациите за имущество и интереси и установяване на конфликт на интереси, респ. да дава указания по приложение на Наредбата за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване конфликт на интереси¹⁰, издадена въз основа на закона, както и да следи за отстраняване на констатирани противоречия или слабости в практиката на органите по избора или назначението. Подобна функция е уместно да се възложи на НСАП.

На интернет страницата на НСАП следва да се изгради електронна платформа, на която да се събира и обобщава информация от органите по избора или назначението във връзка с проверка на декларациите за имущество и интереси и установяване на конфликт на интереси. На

Относно липсата в закона на задължение за административния орган да приеме единни и подробни указания за попълване на декларация за имущество и интереси от лицата по чл.6 и лицата по §2, ал.1 от ДР на ЗПКОНПИ, би следвало да се предвиди като мярка за законодателна промяна в следващата стратегия, с цел премахване на възможности за грешки и противоречиво правоприлагане относно декларациите за имущество и интереси.

Виждането, че следва да има образец на единна декларация за несъвместимост не може да бъде възприето. Различните закони предвиждат различни изисквания за несъвместимост. Предвиждането на единна и бланкова декларация, каквато бе по отменения закон за конфликт на интереси, не може да отчете спецификите, би затруднило подаващите я и дори може да доведе до некоректно или невярно деклариране.

⁹ Постъпило е предложение от членовете на работната група от ВКС да бъде направен анализ на възприетото решение относно интензитета на контрол по отношение лицата, сред които попадат и магистратите - необходимо и оправдано ли е извършване на проверка на всички декларации, което обезсмисля самото им подаване от адресатите на това задължение, а освен това в значителна степен се разпростира и извън кръга на конкретните адресати, засягайки и лица, нямащи отношение към властническите правомощия на подлежащите на проверка по реда на ЗПКОНПИ. Анализът следва да покаже колко несъответствия се констатират годишно при тези проверки, на какво се дължат, колко лица са били санкционирани по административен ред и спрямо колко е реализирана наказателна отговорност. Резултатите от такова проучване биха имали ефект и за преценка необходимостта от разрастване на администрацията на инспекторатите, неминуемо предизвикано от лишени от необходимост проверки на редовно подадени декларации.

¹⁰ Наредбата за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване конфликт на интереси е приета с ПМС № 209 от 26.09.2018 г., обн., ДВ, бр. 81 от 2.10.2018 г.

вътрешната страница на платформата следва да се предвиди да се поместват постановените актове от органите по избора или назначаването, както и да се обособи единна входяща точка за поставяне на въпроси и предоставяне на указания във връзка с дейността по проверка на декларациите за имущество и интереси и установяване на конфликт на интереси. На външната страница на платформата следва да се предвиди да се публикува периодично обобщена информация относно резултатите от дейността по проверка на декларациите за имущество и интереси и установяване на конфликт на интереси по отношение на лицата по § 2 от ДР на ЗПКОНПИ, структурирана въз основа на различни критерии. С оглед натрупания опит в проверката на декларациите за имущество и интереси и в производството по установяване на конфликт на интереси от страна на КПКОНПИ, ще се разчита на нейното съдействие за подобряване на правоприлагането при проверка на декларациите и установяването на конфликта на интереси.

По този начин НСАП ще бъде форум за надграждане на политиките за почтеност по отношение на лицата, включени в § 2 от ДР на ЗПКОНПИ, чрез повишаване на публичността при прилагането на законодателството, обсъждане на проблеми, затрудняващи правоприлагането, обсъждане на необходими промени в нормативните актове.

Следва да се уреди нормативно задължението на органите по избора или назначаването да подават информация към единната платформа, поддържана от НСАП, във връзка с дейността си на проверката на декларации за имущество и интереси на лицата по § 2 от ДР на ЗПКОНПИ.

Следва да бъдат предприети активни мерки в насока повишаване на капацитета на органите по проверката на декларациите и установяването на конфликт на интереси на лицата по § 2, ал. 1 от ДР на ЗПКОНПИ, посредством първоначални и текущи обучения на служителите в областта на конфликта на интереси, етичните правила за поведение в публичния сектор, превенция и противодействие на корупцията. Придобитите знания от заетите в администрацията следва да бъдат проверявани и удостоверявани по съответния ред.

В следващия стратегически период, след извършване на детайлен анализ на правоприлагането до момента, следва да бъде предприета съответна законодателна инициатива, която да уреди на законово ниво освен кръга на лицата, различни от заемащите висши публични длъжности, които ще подават декларации за имущество и интереси, обстоятелствата, подлежащи на деклариране, основанията и условията за

извършване на проверка на декларациите, вкл. да се предвиди и при наличие на какви допълнителни предпоставки може да се осигури достъп до банкова, данъчна, осигурителна и застрахователна информация за проверяваните лица. Детайлна уредба следва да получат и конфликта на интереси – производство и последици, административно-наказателните разпоредби, включително и санкции за неподаване на декларациите в срок от страна на задължените лица.

Предвид големия брой проверки, извършени само от инспекторатите, през следващия стратегически период следва да се работи в насока разработване и внедряване на софтуер, който ще облекчи проверката на декларациите за имущество и интереси. В тази насока следва да се разработи специализиран софтуер, който да позволява, от една страна прием, съхранение и обработка на подадените декларации във вид, позволяващ автоматична обработка на данните в тях, въвеждане на задание за логически сравнения на данните в тях, проследяване спазването на сроковете, откриване на несъответствия с данните, съхранявани в други публични електронни регистри и сигнализиране за по-нататъшна проверка от оправомощените лица.

Следва да се извърши и специализирано обучение на органите по проверката на декларациите и установяването на конфликт на интереси на лицата по § 2, ал. 1 от ДР на ЗПКОНПИ за работа със специализирания софтуер.

Мярка 2. Въвеждане на система от санкции с реален възпиращ ефект

Законът за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество предвижда – в чл. 46, при установено несъответствие в декларацията за имущество и интереси, Комисията да уведомява съответното лице и му дава 14-дневен срок за отстраняване на непълнотите и грешките в декларираните обстоятелства. Отстраняването на непълнотите и грешките се извършва по реда за подаване на декларация. При установено несъответствие при проверка на декларациите и неотстраняването му, Комисията публикува на интернет страницата си заключенията за лицата, при които е установено несъответствие в декларациите. При установено несъответствие в размер на не по-малко от 5000 лв. Комисията приема решение за изпращане на материалите от проверката на Националната агенция за приходите за предприемане на действия по реда на Данъчно-осигурителния

процесуален кодекс. При установено несъответствие в размер на не по-малко от 20 000 лв. Комисията приема решение за извършването на проверка на имущественото състояние на лицето, заемащо висша публична длъжност, по реда на глава десета от същия закон.

Инспекторатът към Висшия съдебен съвет при констатиране на несъответствие при проверката по ЗСВ между декларираните и установените факти в размер на не по-малко от 20 000 лв. уведомява Комисията за извършване на проверка по реда на глава десета на имущественото състояние на лицето, заемащо висша публична длъжност - за установяване на незаконно придобито имущество.

Лице, заемащо висша публична длъжност, което наруши разпоредба на раздел II от глава осма от закона, се наказва с глоба в размер от 5000 до 10 000 лв. По конкретно, санкции са предвидени за:

- нарушаване на забраната да представлява държавата или общината в случаите, когато има частен интерес от вземането на дадено решение;

- гласуване в частен интерес при изпълнение на задълженията си; използва служебното си положение, за да оказва влияние в частен интерес върху други органи или лица при подготовката, приемането, издаването или постановяването на актове или при изпълнението на контролни или разследващи функции;

- участие в частен интерес в подготовката, обсъждането, приемането, издаването или постановяването на актове, изпълнява контролни или разследващи функции или налага санкции;

- сключване на договори или извършва други дейности в частен интерес при изпълнение на правомощията или задълженията си по служба;

- разпореждане с държавно или общинско имущество, разходване на бюджетни средства, включително средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава, издаване на удостоверения, разрешения или лицензии или осъществява контрол по тези дейности в интерес на юридически лица с нестопанска цел, търговски дружества или кооперации, в които то или свързани с него лица са членове на орган на управление или контрол, управители, съдружници или притежават дялове или акции –забраната се прилага и по отношение на свързани със заемащия висшата публична длъжност лица, които са еднолични търговци; или когато дейностите се извършвани в интерес на юридически лица с нестопанска цел, търговски дружества или кооперации, в които лицето, заемащо публична длъжност е

било член на орган на управление или контрол, управител, съдружник или е притежавало дялове или акции една година преди датата на избирането или назначаването му, или докато заема длъжността.

- използва или разрешава използването в частен интерес на информация, получена при изпълнението на правомощията или задълженията му по служба, докато заема длъжността и една година след напускането, освен ако в специален закон е предвидено друго.

- извършва консултантска дейност по отношение на лица, които са заинтересовани от актовете му, издавани при осъществяване на правомощията или задълженията му по служба.

- дава съгласие или използва служебното си положение за търговска реклама.

Лице, заемало висша публична длъжност, което след освобождаването му от длъжност наруши ограничение, предвидено в раздел IV от глава осма от закона, се наказва с глоба от 5000 до 15 000 лв., в случай че една година от влизането в сила на решението, с което е установен конфликт на интереси, заеме публична длъжност.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена.

Препоръки: През следващия стратегически период следва да се работи в насока усъвършенстване на създадената система от санкции за нарушение на режима на подаване на декларации за имущество и интереси. Следва да бъде извършен преглед на административно-наказателните разпоредби и анализ на практиката, създадена по прилагането им, и при необходимост да се предприеме законодателна инициатива в насока усъвършенстване и допълване на административнонаказателните състави и преоценка на предвидените за извършването им санкции. Необходимо е да се интервенира законодателно в насока изрично уреждане на правомощията на органите по избора и назначаването, упражняващи правомощията си по контрол на подадените декларации за имущество и интереси, да могат да упражняват санкционна дейност по отношение на осъществени състави на административни нарушения.

Мярка 3. Приемане на нова модерна наказателна политика и на съответни изменения в наказателното и наказателно-процесуалното законодателство

В стратегията е посочена необходимостта от разработване на пакет от предложения за промени в наказателното законодателство с цел повишаване на ефективността и ефикасността на наказателното преследване на корупцията с акцент върху корупцията по високите етажи (напр. усъвършенстване на съставите на корупционни престъпления на основата на анализа на практиката по приложението им, увеличаване на сроковете за разследване на корупционни престъпления и др.).

Както бе посочено, Законът за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, с който се предвидиха мерки за постигане на ефективно правораздаване при корупционни престъпления по високите етажи на властта и за обезпечаване на качествена работа по делата, свързани с корупция по високите етажи на властта, е обнародван в ДВ, бр. 63 от 4 август 2017 г. и влезе в сила на 5 ноември 2017 г.

С Решение № 785 от 19.12.2017 г. Министерският съвет одобри законопроект за изменение и допълнение на Наказателния кодекс по отношение на корупционните престъпления, който бе внесен за разглеждане от Народното събрание.

Предложенията предвиждаха качеството „длъжностно лице“ да бъде изрично признато и на заемащите служба в общинските администрации, както и на лицата, изпълняващи ръководна работа или работа при обединение от търговци или друга публична функция, като по този начин се разшири кръгът на лицата, които могат да бъдат преследвани за т.нар. „корупционни престъпления“; инкриминирането на търговията с влияние при осъществяване на търговска дейност; квалифицирани състави с по-тежки наказания за престъпленията по служба, когато става въпрос за възлагане на обществени поръчки, средства от европейските фондове, определяне или събиране на данъчни задължения - неизпълнение на служебни задължения или превишаване на власт от длъжностното лице, което може да генерира каквато и да е облага и от това да настъпят немаловажни вредни последици.

Сред другите предложения бяха: освобождаване от наказателна отговорност на предложилите, обещалите или далите наследващ се дар или облага, ако са извършили деянието, за да защитят законно право или интерес, и ако незабавно и доброволно са съобщили за това на властта; създаване на състави за корупционни престъпления в частния сектор.

Законопроектът бе подложен на някои критики от бизнеса поради това, че няма ясен анализ на недостатъците в прилагането на съществуващите разпоредби за подкуп в частния сектор.

В рамките на Третия кръг на оценка Групата държави срещу корупцията (GRECO) извърши преглед и анализ по темата „Инкриминиране на деяния, предвидени в Наказателната конвенция относно корупцията (ETS 173), нейния допълнителен протокол (ETS 191) и ръководен принцип 2 (GPC 2)“. Спрямо България са отправени следните две препоръки по отношение изменения в съответното наказателно законодателство: да се гарантира, че престъпленията активен подкуп в публичния сектор, както и търговия с влияние, се тълкуват по начин, който недвусмислено обхваща случаи, когато облагата не е предназначена за самото длъжностно лице, а за трета страна. (препоръка i) и ясно да се посочи, че подкупът на чужди арбитри е престъпление и когато арбитърът изпълнява функциите си съгласно националното арбитражно право на която и да било друга държава. (препоръка iii). В приетото по време на 70-тата пленарна сесия в Страсбург, 30 ноември – 4 декември 2015 г., Допълнение към Втория доклад за изпълнение на препоръките GRECO потвърждава, че е предприета законодателна инициатива и че приетите изменения в НК са в съответствие с направените препоръки. GRECO отбелязва, че измененията изрично въвеждат концепцията за трето лице бенефициер в разпоредбите, които уреждат активния и пасивния подкуп в публичния сектор и активната и пасивна търговия с влияние, в съответствие с изискванията на препоръка i, и че те ясно разширяват определението "чуждо длъжностно лице", за да обхваща лицата, упражняващи "функции на арбитър, възложени в съответствие със законодателството на чужда държава", в съответствие с изискванията на препоръка iii. GRECO стига до заключението, че препоръки i и iii са изпълнени задоволително.

Темата за съставите на корупционните престъпления обаче продължава да стои във фокуса на експертите и правоприлагащите органи. Изложени са различни виждания относно необходимите изменения в наказателното и наказателнопроцесуалното законодателство с акцент противодействие на корупционните престъпления, които следва да бъдат подложени на анализ в следващия стратегически период.

В изготвения през месец януари 2019 г. доклад на тема „Оценка на изпълнението на Концепцията за наказателната политика 2010-2014 г. и анализ на прилагането на Наказателния кодекс“ се сочи, че „Уредбата [на корупционните престъпления] с основание не е кодифицирана в един

раздел или глава поради разнообразието и сложността на обектите на защита на отделните групи престъпления, свързано и с необходимостта да бъдат прецизно разграничени помежду си и да се осигурят максимални условия за образуване на съвкупности между тях. НК осигурява относително пълен обхват на възможните корупционни сделки и етапи на корупционно договаряне. Сред достоинствата на уредбата е последователното свързване на явлението с признаците на субекта (длъжностно лице, орган на власт и пр.) и субективната страна (доминирана от користна цел, вкл. присвоителна), относително широките възможности за отнемане на предмета и облагата от престъплението, относително широкото използване на лишаването от права и имуществените наказания. По повечето относими престъпления е изградена устойчива съдебна практика. Въпреки това слабостите на уредбата преобладават, като част от тях се дължат на влияние на съдебната практика върху приложното поле на съставите, останало без законодателен отговор.“

Като такива слабости се подчертават стесняването на приложното поле на глава осма от особената част на Наказателния кодекс до посегателствата против дейността на държавни органи, обществени организации и лица, изпълняващи публични функции, без да бъде създадена допълнителна равностойна уредба за частния сектор, извън крайно недостатъчния опит за изграждане на един състав за подкуп в стопанския сектор; използваната неподходяща законодателна техника при очертаване съставите на престъпленията по раздел IV „Подкуп“ и нормативните празноти относно особено разпространени корупционни прояви, сред които клиентелизъм и непотизъм, при които неправомерната облага се изразява в придобиване и укрепване на власт, кариерен растеж, професионални и други предимства. Препоръчват се и конкретни мерки в насока отстраняване на констатираните дефицити. Същевременно, от Центъра за изследване на демокрацията посочват, че липсва информация за данните, на които се основават тези констатации за разпространението на клиентелизъм и непотизъм, както и как едни такива разпоредби ще доведат до по-голямо намаляване на корупцията в частния сектор, след като по принцип по-разпространеното престъпление подкуп не изглежда да се разследва на практика.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена частично.

Препоръка: Констатираните от експертите слабости на наказателното законодателство следва да бъдат обсъдени от широка експертна група в контекста на проблемите, пред които са изправени правоприлагащите, изводими от съдебната практика, и да бъдат предприети при необходимост действия за законодателни инициативи в

насока осъвременяване и усъвършенстване на наказателното законодателство в областта на противодействието на корупцията в публичния и в частния сектор.

Мярка 4. Повишаване на професионалната квалификация и специализацията на разследващите органи и магистратите, работещи по корупционни престъпления

В Стратегията се подчертава необходимостта от повишаване на професионалната квалификация и специализацията на разследващите органи и магистратите, работещи по корупционни престъпления предвид факта, че разследването на корупционни престъпления на лица, заемащи висши държавни длъжности, се отличава със значителна фактическа и правна сложност.

Националният институт на правосъдието е представил информация, че в периода 2016 - 2017 г. са обучени общо 1 004 магистрати и представители на разследващи органи от които: съдии - 561; съдии в Специализирания наказателен съд - 13; прокурори - 263; прокурори в Специализираната прокуратура - 5; кандидати за младши съдии - 18; кандидати за младши прокурори- 31; следователи - 62; следователи в Следствения отдел към Специализираната прокуратура - 3; служители в ДАНС - 11; служители в МВР - 37.

За периода 1 януари - 31 декември 2018 г. са обучени 375 участници от които: 82 съдии, 128 прокурори, 16 следователи, 42 служители на МВР, 5 съдебни служители, 7 съдебни помощници, 4 прокурорски помощници, 4 съдии по вписванията, 7 съдебни заседатели, 29 кандидати за младши съдии, 33 кандидати за младши прокурори и 18 кандидати за младши следователи.

За периода 1 януари - 31 декември 2019 г. са обучени 503 участници, от които 133 съдии, 126 прокурори, 49 следователи, 32 младши съдии, 41 младши прокурори. 15 младши следователи, 32 кандидати за младши съдии, 32 кандидати за младши прокурори, 12 кандидати за младши следователи, 6 служители на МВР, 5 съдебни помощници, 16 съдебни служители, 1 член на Висшия съдебен съвет, 1 инспектор от Инспектората към ВСС, 1 съдия по вписванията и съдебен заседател.

Основните теми, застъпени в учебните програми, разработени в присъствен и електронен формат, са: „Видове корупционни престъпления

- разследване и борба с корупцията. Специфики на предмета на доказване и обезпечаване на доказателствата. Подкуп - видове"; „Прилагане на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество - като инструмент за активно противодействие на корупцията и организираната престъпност"; „Етични предизвикателства в работата на магистратите" - в рамките на обучението се обсъждат разпоредбите на Кодекса за етично поведение на българските магистрати като стандарт, установяващ модел на превенция на корупционно поведение в съдебната власт; „Обучение за административни ръководители" - в програмата на обучението е интегриран учебен модул „Обществени поръчки" с цел предотвратяване на корупционно поведение и корупционни рискове при провеждането на обществени поръчки; „Специални разузнавателни средства" - от гледна точка на приложените процесуални способности за разследване и доказване на корупционни престъпления; „Прилагането на Закона за обществените поръчки, Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове, защитата на финансовите интереси на Европейския съюз" - като ефективни законодателни мерки за предотвратяване на корупционно поведение и корупционни рискове при провеждането на обществени поръчки; „Диференцирани процедури по глава 27, глава 28 и глава 29 от НПК. Престъпления по служба" - в рамките на обучението се разглежда наличието или липсата на корупционен мотив при извършването на престъпления от длъжностни лица и квалификацията на противоправното деяние; „Доказателства и доказателствени средства в наказателния процес. Производство по чл. 306, ал. 1 от НПК" - в обучението се разглеждат процесуални способности за разследване и доказване на корупционни престъпления; „Разследване на престъпления свързани с правонарушения от медицински лица. Видове медицински документи и съдебна практика" - в обучението са предвидени дискусии, отчитащи корупционните фактори при извършването на правонарушения от медицински лица.

В периода 11 ноември - 13 декември 2019 г. е проведена задължителна текуща квалификация на прокурори при повишаване от районно на окръжно ниво - наказателно право, в която са се включили 16 прокурори и 8 следователи. Обучението е предназначено за прокурори от Специализираната прокуратура и следователи от Следствен отдел към Специализираната прокуратура и е проведено в смесена форма - дистанционна форма с продължителност 4 седмици и присъствена - с

продължителност 3 дни. В програмата на обучението са разгледани темите: „Данъчни престъпления. Приложение на по-благоприятен закон. Събиране на писмени доказателства и назначаване експертизи. Формулиране на диспозитив на обвинението“; „Други престъпления против финансовата система. Нови състави на престъпления против финансовата система. Даване на невярна оценка или заключение от лицензиран оценител“; „Същност и доказване на престъпленията против паричната и кредитната система. Платежни инструменти. Същност и видове. Неправомерно използване. Подправяне, прокарване в обръщение и държане на подправени парични знаци. Формулиране на диспозитиви. Доказване. Приготовление. Изготвяне, придобиване, пазене и укриване на предмети, материали и пособия, предназначени или послужили за престъпление по чл. 243 от НК. Доказване и отграничения. Привилегировани разпоредби и недоносителство“; „Изпиране на пари. Сравнително-правен анализ и международноправни аспекти. Доказване на предикатно престъпление“; „Същност и доказване на престъпленията по служба. Преглед на съдебната практика. Изменение на обвинението и преквалификация на деянието“; „Същност и доказване на престъпленията безстопанственост по чл. 219 НК и сключване на неизгодна сделка по чл. 220 НК. Форми на вината и резултат“; „Подкуп в обществения и частния сектор. Активен и пасивен подкуп. Отграничения с общите стопански престъпления по чл. 225б и чл. 225в от НК. Други състави по раздел IV на Глава VIII от НК.“.

През 2020 г. НИП следва хоризонталния подход на интегриране на въпросите за превенция и противодействие на корупцията в задължителното първоначално и текущо обучение на НИП, позволяващ те да бъдат разгледани в наказателното, гражданското и административното правосъдие, като част от формирането на специфични умения за упражняване на професията съдия, прокурор, следовател, както и изпълнение на правомощията на административен ръководител. Дискусията за превенция и противодействие на корупционно поведение и етични предизвикателства е включена в обученията на НИП като инструмент за формиране на ценности, професионални умения и нагласи.

За периода 01 януари - 31 декември 2020 г., по мярка 2.4 „Повишаване на професионалната квалификация и специализацията на разследващите органи и магистратите, работещи по корупционни престъпления“ са обучени общо 464 участници, от които 93 съдии, 160 прокурори, 41 следователи (в т.ч. 1 следовател в Специализираната

прокуратура), 49 младши съдии, 57 младши прокурори, 31 младши следователи, 4 съдебни помощници, 12 прокурорски помощници, 16 служители на МВР, 1 кандидат за младши прокурор.

Випуск 2020/2021 на кандидатите за младши съдии, младши прокурори и младши следователи започна своето обучение на 01.12.2020 г., поради което тези теми предстои да се разгледат.

Задължително първоначално обучение

Обучението "Етични предизвикателства в работата на съдията, прокурора и следователя" е интегрирано в курса за задължително първоначално обучение на кандидатите за младши съдии, младши прокурори и младши следователи от випуск 2019/2020 г. Обучението се провежда в комбинирана форма, включваща последователното провеждане на дистанционен и присъствен формат. Основните теми в обучението са свързани с превенцията на корупцията и етичното поведение на магистратите като предпоставка за спазването на принципите на върховенството на правото и основните права. През 2020 г. 83 кандидати за младши магистрати преминаха обучението.

Превенцията и противодействието на корупцията по високите етажи на властта са интегрирани в темите от курса за задължително първоначално обучение:

- Общи стопански престъпления – чл.чл. 219-220 от НК. Субект на престъплението. Елементи на изпълнителното деяние. Резултати от престъплението. Наличието на причини изключващи отговорността. Обезщетение за вреди.

- Престъпления в отделни стопански отрасли – чл.чл. 231-232 от НК; чл.чл. 235-236 от НК; чл.чл. 237-238 от НК; чл. 235 от НК.

- Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителна система- чл. 253 от НК и чл. чл. 255-260 от НК. Характеристика на деянието „изпиране на пари“. Субект на престъплението по 253 от НК, изпълнителни деяния. Наказателно-правна характеристика на свързаните лица (ФЛ и ЮЛ). Характер и същност на данъчното правоотношение.

- Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителна система – чл. 253 от НК и чл. чл. 255-260 от НК. Съответствие на националното законодателство с международните актове. Режим на отнемане на имущество. Финансово разследване.

- Престъпления по служба – чл. 282 от НК. Характеристика на престъплението: обект, субект и разграничение на обекта на

престъплението по чл. 282 от НК и чл. 212 от НК (отношения свързани със собствеността). Понятията „вредни последици“ и „вреди“.

- Подкуп – чл.чл. 301, 302 и 304 от НК. Анализ на законодателните промени, действия по доказване на престъплението.

Задължителна квалификация при повишаване в длъжност в органите на съдебната власт

В периода 09 март – 10 април 2020 г. се проведе задължителна текуща квалификация на прокурори при повишаване от районно на окръжно ниво – Наказателен процес, в която се включиха 17 прокурори и 8 следователи. Обучението беше предназначено за прокурори от Специализираната прокуратура и следователи от Следствен отдел към Специализираната прокуратура и се проведе в дистанционна форма с продължителност 5 седмици. В програмата на обучението бяха разгледани темите:

- Обезпечителни мерки по чл. 72 от НПК и по Закона за мерките срещу изпирането на пари. Обезпечаване на имущества по линия на международното правно сътрудничество и Закона за признаване, изпълнение и постановяване на актове за обезпечаване на имущество.

- Етични норми и стандарти на поведение в работата на прокурора.

Обучение на младши магистрати

В рамките на проекта на НИП „Правосъдие през 21 век – развиване на професионална компетентност и интегритет на магистратите и съдебните служители”, финансиран по Оперативна програма "Добро управление", бяха проведени 3 обучения, предназначени за младши съдии, младши прокурори и младши следователи. Наред с относимите материалноправни и процесуалноправни въпроси, съществено място в програмата на тези обучения беше отделено на етичните въпроси пред младшите магистрати след назначаването им на районно ниво в органите на съдебната власт. В обученията се включиха 21 младши съдии, 23 младши прокурори и 10 младши следователи.

Текущо обучение на магистрати:

През отчетния период са проведени следните обучения, разработени в електронен и присъствен формат:

1. Присъствено обучение "Съдебна етика", съвместно с Административен съд Добрич, в рамките на Регионална програма на НИП 2020. В обучението взеха участие 21 районни и административни съдии. Един от акцентите в учебния план бяха приложимите етични правила, в контекста на отношенията в системата на съдебната власт;

2. Електронно дистанционно обучение „Престъпления против финансовата и данъчната системи“, в което се включиха 15 следователи, 2 прокурорски помощници и 5 служители в МВР. Обучението е проведено по проект "Правосъдие през 21 век – развиване на професионална компетентност и интегритет на магистратите и съдебните служители", финансирано от Оперативна програма "Добро управление". В учебния план се представят практики за борба с изпирането на пари в контекста на практиката на СЕС;

3. Обучение "Основание и съдържание на международната правна помощ по наказателни дела. Европейска заповед за арест, екстрадиция, европейска заповед за разследване", съвместно с Районен съд Варна, в рамките на Регионална програма на НИП 2020, насочено към повишаване на професионалните умения и компетентности на съдиите, в което се включиха 17 съдии от РС Варна;

4. Обучение "Евроджъст. Европейска съдебна мрежа. Европейска заповед за разследване", съвместно със Софийска градска прокуратура, в рамките на Регионална програма на НИП 2020, с участието на 52 прокурори, 8 следователи и 8 прокурорски помощници;

5. Уебинар "Прилагане на Европейската заповед за разследване. Годност на доказателствата“, което се осъществи в рамките на Каталог + на Европейската мрежа за съдебно обучение. Интерактивният семинар предложи задълбочен преглед на европейските инструменти в тази област, като предостави възможност за дискусия и обмен на опит и добри практики между магистрати от България и други страни членки на ЕС в областта на разследването и наказателното преследване на корупцията. В уебинара участваха общо 41 участници, от които 14 съдии, 23 прокурори, 4 следователи (в т.ч. 1 следовател в Специализираната прокуратура);

6. Уебинар "Международноправно сътрудничество по наказателни дела между държави членки на Европейския съюз – инструменти, основани на принципа на взаимното признаване", организирано от Националния институт на правосъдието в сътрудничество с Прокуратурата на Република България. В уебинара взеха участие общо 56 участници, от които 51 прокурори, 2 следователи, 2 прокурорски помощници и 1 кандидат за младши прокурор;

7. Присъствено обучение "Защита на финансовите интереси на Европейския съюз. Престъпни състави. Функции на ОЛАФ. Европейска прокуратура", по проект на НИП „Правосъдие през 21 век – развиване на професионална компетентност и интегритет на магистратите и съдебните

служители”, финансиран по Оперативна програма "Добро управление". Обучението, в което се включиха 14 прокурори и 11 служители в МВР, бе заложено в Плана за действие за 2020 г. за изпълнение на Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз в периода 2014-2020, и бе насочено към развиване на компетентности и практически умения на съдиите, прокурорите и разследващите органи;

8. Електронно дистанционно обучение "Компютърни престъпления. Престъпления срещу финансовата и кредитната система", в което се включиха 3 прокурори и 4 следователи. Обучението е проведено в рамките на Регионалната програма на НИП в партньорство с ОП Варна;

9. Уебинар "Проблеми по ЗПКОНПИ и по-специално методика за установяване на "значително несъответствие" по смисъла на &1, т.3 от допълнителните разпоредби на ЗПКОНПИ", в който се включиха 14 съдии и 4 съдебни помощници. Уебинарът е проведен в рамките на Регионалната програма на НИП 2020 в партньорство с АС Бургас.

10. Електронно дистанционно обучение „Дисциплинарни правомощия на административните ръководители на съдилищата", в което е застъпен модул „Нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати. Дисциплинарни наказания (чл. 308 от ЗСВ)". В обучението се включиха 27 административни ръководители на съдилища.

В Портала за електронно обучение на НИП, раздел "Виртуална читалня", се публикуват самообучителни ресурси, свободно достъпни за всички регистрирани потребители. Посочените електронни обучителни ресурси са използвани от 137 представители на професионалната общност:

- Подкаст на уебинар „Проблеми по ЗПКОНПИ и по-специално методика за установяване на "значително несъответствие" по смисъла на &1, т.3 от допълнителните разпоредби на ЗПКОНПИ“ – 55 записани потребители;

- Наръчници за ефективно възстановяването на активи на Регионалната инициатива за борба с корупцията – 17 записани потребители;

- Подкаст на уебинар, организиран от Европейската мрежа за съдебно обучение за компетентността на „Европейска прокуратура - разследване и наказателно преследване на престъпления против бюджета на финансовите интереси на ЕС“ – 17 записани потребители;

• Помагало за работата на етичните комисии, разработено по проект „Повишаване на компетентността и професионалната квалификация на съдии, прокурори, следователи, както и на административните ръководители на органите на съдебната власт чрез организиране и предоставяне на обученията от ВСС“, договор №13-24-1/15.11.2013 г., Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007 – 2013 – 48 участници;

В допълнение към горепосочените обучителни дейности, НИП координира участието на български магистрати в международни семинари, насочени към превенция и противодействие на корупционно поведение, организирани в рамките на Европейската мрежа за съдебно обучение, както и от сродни европейски институции и школи:

1. Уебинар "Етика, предразсъдъци и доказателства", организиран от ЕМСО, с участието на 2 български следователи;

2. Присъствено обучение „Върховенство на закона: Съдийската независимост – гаранция за върховенството на закона“, организирано съвместно с ЕМСО, с участието на 5 български съдии и 35 чуждестранни магистрати;

3. Уебинар "Обществени поръчки в ЕС", Европейска мрежа за съдебно обучение, с участието на 3 български съдии;

4. Уебинар "Икономически престъпления: конфискация и възстановяване на активи в ЕС", Европейска мрежа за съдебно обучение, в което се включи 1 български прокурор;

5. Уебинар "Киберпрестъпления и електронни доказателства", Европейска мрежа за съдебно обучение, с участието на 3 български прокурори;

6. Уебинар "Независимата прокуратура и нейната роля за върховенството на закона", ЕМСО, с участието на 1 български прокурор.

Прокуратурата на Република България през 2017 г. е провела вътрешноведомствени обучения по специално разработен цикъл „Корупционни престъпления“, по теми: „Корупционни документни престъпления“, „Присвоителни престъпления“; „Корупционни престъпления против стопанството“; „Подкуп“; „Корупционни престъпления против правосъдието“; „Общи престъпления по служба“; „Изпиране на пари. Престъпно разпореждане с целеви средства; Наказателна отговорност за нарушения при възлагане и изпълнение на обществени поръчки“; „Отговорност на юридическите лица за

корупционни престъпления“; „Досъдебна фаза на наказателния процес“; „Съдебна фаза на наказателния процес“, както и обученията по ЕСПЧ - Ефективно разследване - практика на ЕСПЧ и анализ на ПРБ. Проведени са 23 обучения, в които са участвали 85 прокурори от цялата страна. Предвидено е обучение за всички прокурори и следователи от Специализираната прокуратура и Следствения отдел към Специализираната прокуратура, във връзка с измененията в Наказателно - процесуалния кодекс (ДВ, бр. 63 от 4 август 2017г.). Проведени са и 2 обучения в Будапеща на тема: „Разследване на престъпления, свързани с публична корупция и изпиране на пари“ и „Публична корупция“, в които са участвали 4 прокурори.

Въпреки това, в цитирания доклад на тема „Оценка на изпълнението на Концепцията за наказателната политика 2010-2014 г. и анализ на прилагането на Наказателния кодекс“ от 2019 г. се съдържат и констатациите, че „Минималните нива на специализирана професионална квалификация, необходима за установяване на системни ефективни добри практики сред органите на досъдебното производство, все още не са достигнати, макар да е налице оптимистична тенденция“.

Степен на изпълнение: Мярката е с постоянен характер. На този етап следва да се приеме за изпълнена, като продължаващото ѝ изпълнение бъде предвидено в следващия стратегически документ.

Препоръка: През следващия стратегически период следва да бъдат предприети действия по надграждане на професионалната квалификация и специализацията на разследващите полицаи и на магистратите, работещи по корупционни престъпления

Мярка 5. Усъвършенстване на нормативните и вътрешноинституционалните правила, гарантиращи защита на лица, подали сигнали за корупция

С промените в Закона за съдебната власт (ЗСВ) през 2016 г. се предвиди – в чл. 175р и чл. 175с, защита за лицата, които подават сигнали до Инспектората към Висшия съдебен съвет за частен интерес на съдия, прокурор или следовател при изпълнение на неговите конкретни служебни функции или за действия, които противоречат на принципите за почтеност, накърняват престижа на съдебната власт или са свързани с

нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите или следователите. Законът задължава лицата, на които е възложено разглеждането на сигнала: да не разкриват самоличността на лицето, подало сигнала; да не разгласяват фактите и данните, които са им станали известни във връзка с разглеждането на сигнала; да опазват поверените им писмени документи от нерегламентиран достъп на трети лица; да предлагат на съответните ръководители предприемането на конкретни мерки за опазване на самоличността на подателя сигнала, включително мерки, предотвратяващи действия, чрез които му се оказва психически или физически натиск. Ал. 5 на чл. 175р от ЗСВ предвижда, че в особени случаи главният инспектор може да потърси съдействието на органите на МВР за вземане на допълнителни мерки за защита на лицето, подало сигнал. В ИВСС са приети и Вътрешни правила за опазване на самоличността на подателите на сигнали, тяхното действие също следва да се отбележи.

С влизане в сила на ЗПКОНПИ се създаде единен регламент за подаване на сигнали за корупция и за защита на лицата, подали сигнали. По този начин беше отстранена сериозна слабост в действащото законодателство на страната, констатирана и от редица неправителствени организации.

Законът предвиди възможност за всеки, който разполага с данни за корупция или за конфликт на интереси за лице, заемащо висша публична длъжност, да може да подаде сигнал до Комисията, който следва да отговаря на изискванията по чл. 48, ал. 1 от закона, като за сигнал се приема и публикация в средствата за масово осведомяване.

Предвиди се сигналите по чл. 47, ал. 1 и 2 от закона да се проверяват само от органите по чл. 16, ал. 2, а именно директорът на дирекцията, която извършва дейности за противодействие на корупцията чрез събиране, анализиране и проверки на сведения при и по повод информация за прояви на корупция на лица, заемащи висши публични длъжности, и инспекторите в нея.

За пръв път се предвиди – в глава седма от закона, и защита на лицата, подали сигнали за корупция, което е друго важно достижение на законодателството.

С Наредбата за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване конфликт на интереси също се предвижда при подаден сигнал да не се разкрива самоличността на лицето, подало сигнал; да не се разгласяват фактите и данните, които са станали известни

на компетентните органи и длъжностни лица във връзка с разглеждането на сигнала, както и се опазват поверените на органите и на длъжностните лица писмени документи от нерегламентиран достъп на трети лица.

Органите, които са длъжни да прилагат наредбата, следва с правила да определят конкретни организационни мерки за опазване на самоличността на подалия сигнала, включително мерки, предотвратяващи действия, чрез които може да му се оказва психически или физически натиск.

В министерствата и второстепенните разпоредители към тях са утвърдени вътрешни правила за защита на лицата, подали сигнали за корупция, корупционни прояви и/или конфликт на интереси и за движението на тези сигнали, като в МВР е въведена и система, при която самоличността на подателя, когато е поискал запазването ѝ в тайна, подлежи на защита. Данните за самоличността на подателя се отразяват с пореден номер в специален регистър. Сигналите се предоставят за проверка на съответните структури в или извън МВР, като данните на подателя се заличават и се заместват с поредния номер от регистъра. Информация за самоличността на подателя се предоставя по разпореждане на министъра на вътрешните работи, по искане на съд и прокуратура или ако подателят е изразил съгласие данните му да бъдат предоставяни при изясняване и документиране на противоправна дейност.

Според Асоциация „Прозрачност без граници“ като цяло в публичните институции е създадена много добра инфраструктура за приемане и разглеждане на сигнали за нередности и злоупотреби. Извършени са промени в законодателството, които предвиждат изрични забрани и механизми за търсене на отговорност за длъжностни лица, които разгласяват информация и нарушават правилата за защита на сигнализиращите лица; предвидена е и възможност за защита от органите на МВР.

Същевременно основен дефицит продължава да бъде прилагането на адекватни мерки за защита на лицата, подаващи сигнали. В тази връзка фокусът на вниманието следва да бъде поставен не само върху мерките за защита на личните данни на сигнализиращите, но и върху мерките за защита срещу репресии от страна на работодатели. Това е особено важно в случаите, когато работодателите прилагат практиката за уволнение на законово основание, различно от истинската причина. В подобни ситуации законодателството не предвижда адекватни механизми за защита, като например връщане на работа, докато съдът вземе окончателно решение или финансови компенсации при несправедливо уволнение.

Продължава да бъде дискуссионен и въпросът относно разглеждането на анонимни сигнали. Възможност за разглеждане на анонимни сигнали е предвидена по отношение на средствата от фондовете на ЕС. Предвид обществената значимост на финансовия сектор и риска от пране на пари, Директива 2019/1937/ЕС не изключва и възможността за разглеждане на такива сигнали.

В антикорупционния закон е предвиден широк кръг от детайлни изисквания по отношение на подателя на сигнала (трите имена, единен граждански номер, адрес, телефон, факс и електронен адрес на подателя, подпис) и по отношение на същността на сигнала (позоваване на документи или други източници, които съдържат информация, подкрепяща изложеното в сигнала). Този подход е обясним и е обоснован от стремежа да бъде предотвратено оклеветяване, но същевременно може да окаже възпрепятстващ ефект.

В обобщение, в публичните институции е създадена добра инфраструктура за приемане и разглеждане на сигнали за нередности и злоупотреби. Извършени са промени в законодателството, които дават частичен отговор на някои от констатираните проблеми, като най-съществено предизвикателство е прилагането на адекватни мерки за защита на лицата, подаващи сигнали, като например връщане на работа докато съдът вземе окончателно решение или финансови компенсации при несправедливо уволнение.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена частично

Препоръка: В следващия стратегически период следва да бъдат предприети необходимите законодателни и организационни мерки по отстраняване на констатираните слабости в уредбата на защитата на лицата, подаващи сигнали и по транспониране на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза.

Необходимо е да се работи и в насока приобщаване на частния сектор към създаването на адекватни правила за реално приложение на института на *whistleblowers* в организационната култура на бизнеса, включително чрез ефективни мерки за верификация на подадените сигнали и коригиращи управленски реакции.

Следва да бъдат предприети действия по провеждане на разяснителни кампании за управленските ползи от въвеждането на *whistleblowers* свързани с подобряването на управлението, минимизирането на риска от санкции за неправомерно поведение и

възможностите за запазване на корпоративния имидж, а в някои случаи и имиджа на цели отрасли; за разясняване ролята и мястото на разобличителите, приноса им за подобряване на управлението в публичната и частната сфера в широки кръгове на обществото; за правата и възможностите на лицата подаващи сигнали, за постигане на увереност за действие у потенциалните разобличители.

ПРИОРИТЕТ 3: ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ С АКЦЕНТ ВЪРХУ „ИЗБОРНАТА КОРУПЦИЯ“

В Стратегията е посочено, че политическата корупция е основният генератор на деструктивните процеси, които обуславят ниското качество на функциониране на българската политическа система и като цяло е пречка пред икономическия и социалния просперитет. Един от сериозните проблеми е свързан с прозрачността на финансирането на политически партии, на предизборните кампании и на самия изборен процес. Постигната към момента на приемане на стратегията степен на прозрачност и отчетност е посочена като неотговаряща на високите обществени очаквания за почтеност.

Мерките, предвидени по този приоритет, са: 1. Включване в компетентността на специализираното звено за противодействие на корупцията на разследването на престъпленията срещу политическите права на гражданите (купуване на гласове, нарушаване на тайната на вота и др.), извършени от лица, заемащи висши държавни длъжности или в съучастие с такива лица; 2. Промени в Изборния кодекс с цел намаляване на контролирания и купен вот, включително мерки срещу манипулациите и грешките при преброяването на бюлетините; възможностите за натиск върху избирателите от страна на местни политически и икономически фактори; неспазването на изискванията за прозрачност и отчетност на финансирането на политическа дейност и на финансирането на кампании; 3. Промени в Закона за политическите партии, насочени към по-стриктно фиксиране на допустимите разходи на политическите партии и създаване на допълнителни гаранции за прозрачност на тяхното финансиране; отстраняване на несъгласуваността и противоречията с правилата в Изборния кодекс; 4. Създаване на система за мониторинг на купен и контролиран вот с цел повишаване на ефективността на противодействието на престъпленията срещу политическите права на гражданите.

Мярка 1. Включване в компетентността на специализираното звено за противодействие на корупцията на разследването на престъпленията срещу политическите права на гражданите (купуване на гласове, нарушаване на тайната на вота и др.), извършени от лица, заемащи висши държавни длъжности или в съучастие с такива лица.

Както вече се посочи, на 24 март 2015 г. е подписано споразумение между ПРБ, ДАНС и МВР за създаване на специализирано звено за противодействие на корупцията, с разписани отговорности за разкриване

и разследване на корупционни престъпления, включени в Единния каталог на корупционните престъпления (ЕККП), утвърдени със заповед № ЛС-762 от 18 март 2014 г. на главния прокурор. Престъпленията против политическите права на гражданите също са включени в ЕККП. Споразумението е прекратено в края на ноември 2017 г. поради влизане в сила на 05.11.2017 г. на промените в НПК, които предвиждат разследването по делата да се осъществява от Специализираната прокуратура, а делата за тези престъпления да се разглеждат от Специализирания наказателен съд.

С няколко поредни изменения на наказателното законодателство – със ЗИДНК, обн. ДВ, бр. 19 от 2014 г. и бр. 74 от 2015 г., чувствително се засили наказателната репресия при извършване на престъпления против политическите права на гражданите по едноименния раздел III от глава трета „Престъпления против правата на гражданите“ от особената част на Наказателния кодекс.

Към настоящия момент разследването се извършва от разследващи полицаи и наказателното преследване на тези престъпления са подведомствени на общите съдилища.

Степен на изпълнение: Мярката е била изпълнявана, но е променена.

Мярка 2. Промени в Изборния кодекс с цел намаляване на контролирания и купен вот

В Стратегията са предвидени промени в Изборния кодекс с цел намаляване на контролирания и купен вот, включително мерки срещу: манипулациите и грешките при преброяването на бюлетините; възможностите за натиск върху избирателите от страна на местни политически и икономически фактори; неспазването на изискванията за прозрачност и отчетност на финансирането на политическа дейност и на финансирането на кампании.

Водеща роля по отношение на предприемане на допълнителни мерки в изпълнение на този приоритет имат политическите партии. По отношение на противодействието на политическата корупция с акцент върху „изборната корупция“ с приемането на Изборния кодекс и последващите промени се предвиди възможност за по-голям контрол на

процеса на гласуване. Така вече се допуска застъпници на политически партии да подават жалби срещу нарушения в изборния процес, което гарантира по-широк граждански контрол от страна на пряко заинтересованите от изхода на изборите лица. Ограничени са възможностите за регистриране на наблюдатели от организации, които нямат политически характер, като вече наблюдатели могат да изпращат само неправителствени организации, които са пряко свързани със защитата на гражданските права. Въведени са и изисквания за събиране на подписи при редица свързани с изборите процеси (регистрация на кандидати напр.), при което ще бъде възможно да се търси отговорност на партийни служители, които са се подписвали от чуждо име, за да улеснят регистрацията на изборните листи. За пръв път е предвидено и че членове на избирателните комисии не могат да бъдат осъдени лица. Повиши се прозрачността в работата на Централната избирателна комисия, като вече е заложено да се излъчват и работните заседания.¹¹

Машинното гласуване като способ за упражняване на избирателно право е регламентирано в раздел 3, глава четирнадесета на Изборния кодекс.¹² Условието и редът на машинното гласуване се определят от Централната избирателна комисия, като тя възлага и контролира дейностите, свързани с него. Разходите за машинното гласуване са за сметка на държавния бюджет като част от обща и приета от Министерския

¹¹Според Асоциация „Прозрачност без граници“ посочените промени са опит за снемане на отговорност от държавните институции и оставянето на проблема основно в полето на дейността на политическите партии. Посочената промяна за повишена прозрачност на ЦИК чрез излъчване на заседанията онлайн е изцяло неотнормирана към разглеждания проблем, а наблюдението на работата на ЦИК показва, че това изискване не се спазва последователно, като нееднократно най-съществените въпроси се обсъждат при изключени микрофони.. Посочените изисквания за събиране на подписи при регистрирането на кандидатски листи в изборите нямат връзка със злоупотребата с правото на свободен избор, а по своя характер представляват мерки срещу документни измами от кандидати, които не могат да съберат достатъчна подкрепа за явяване на избори. Действията са изцяло ирелевантни към същността на проблема. Купуването и продаването на гласове са феномени в политическия живот на страната, които са резултат от множество комплексни фактори на средата. Тези фактори следва да се търсят както в законодателството, така и в дейността на политическите партии, на широк кръг от институции, които не се ограничават само до право налагащите органи, но и до институции, които имат правомощия по регулация на различни сфери от икономиката или в сферата на социалната защита на социално слаби граждани.

¹² Отново според Асоциация „Прозрачност без граници“ Машинното гласуване е въведено с приемането на първия Изборен кодекс (отм. 5.3.2014). В периода на действие на настоящата стратегия бяха извършени редица промени, които първоначално разшириха, а впоследствие стесниха прилагането на този способ за гласуване и отчитане на изборните резултати. Последните промени в изборното законодателство от 13.10.2019 г. редуцираха прилагането на машинно гласуване само в секциите над 300 избиратели. По същество това представлява свиване на обхвата на машинното гласуване, действало в Изборния кодекс в периода 2017 – 2019 г.

съвет план-сметка, съгласувана с Централната изборителна комисия. ЦИК осигурява техникеските устройства за машинно гласуване чрез наемане или закупуване. Централната изборителна комисия съгласувано с Министерския съвет определя условията и реда за съхранението на техникеските устройства за машинното гласуване и упражнява контрол върху тяхното осъществяване. ЦИК открива сайт на интернет страницата си за предоставяне на информация при машинно гласуване.

Изборител може да гласува в изборителната секция чрез специализирани устройства за гласуване (чл. 212, ал. 1 ИК), с помощта на електронни средства и въз основа на електронна система (чл. 213, ал. 1 и ал. 2 ИК), която осигурява лесен и разбираем достъп до механизмите и начините за машинно гласуване, включително улеснен достъп за изборителите с увредено зрение или със затруднения в придвижването (чл. 213, ал 2, т. 1 ИК); предлага на изборителите инструкции за необходимите действия при машинно гласуване (т. 2); осигурява еднаква по обем и качество информация за всяка партия, коалиция, инициативен комитет или кандидат (т. 3); гарантира тайната на гласуването и свободно изразяване на волята на изборителите (т. 4); не допуска манипулиране на гласовете, както и всяко друго нерегламентирано влияние върху изборния процес (т. 5); осигурява възможност за лесно управление на потребителския софтуер и в частност на бюлетината (т. 6); не изисква от изборителя специални умения освен необходимите за използване на компютърни терминали (т. 7); осигурява максимална надеждност срещу външни смущения и неразрешен достъп, включително срещу хакерски атаки (т. 10); осигурява цялост и секретност на прехвърляната информация чрез криптиране на данните и защита на комуникационните връзки (т. 13); позволява наблюдение на изборния процес от независими упълномощени органи (т.16); позволява одит и проверка от страна на упълномощени органи т.17).

Изборителят може по свой избор да гласува с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване, освен в случаите, в които в изборителната секция не се гласува машинно. Машинно гласуване не се произвежда в изборителни секции с по-малко от 300 изборители, при гласуване с подвижна изборителна кутия, в изборителни секции в лечебни заведения, домове за стари хора и други специализирани институции за предоставяне на социални услуги, в изборителни секции на плавателни съдове под българско знаме и в изборителни секции извън страната. При

машинно гласуване избирателят гласува, като отбелязва по еднозначен начин своя вот за кандидатска листа.

С изменения на Изборния кодекс от 26 май 2016 г. е приета разпоредба, съгласно която при произвеждане на избори след 1 януари 2018 г. се създава възможност за експериментално дистанционно електронно гласуване (ЕДЕГ). Експериментално дистанционно електронно гласуване се провежда на три избори последователно (избори за български представители в Европейския парламент, избори за народни представители и избори за кмет на община), включително частични избори. В срок до 1 януари 2018 г. Централната избирателна комисия провежда три симулации на дистанционно електронно гласуване, при които се гласува за измислени партии, коалиции или кандидати.

В изпълнение на това задължение Централната избирателна комисия провежда симулации на дистанционно електронно гласуване (ДЕГ), при които се гласува за измислени партии, коалиции или кандидати. През декември 2017 г. Централната избирателна комисия самостоятелно, както и в партньорство с Държавна агенция „Електронно управление“, организира и провежда 6 симулации на дистанционно електронно гласуване. Първите три симулации са проведени на 12 декември 2017 г. по система за дистанционно електронно гласуване, разработена според изискванията на Изборния кодекс, от „Информационно обслужване“ АД въз основа на сключен между ЦИК и „Информационно обслужване“ АД договор. Проведени са симулации на гласуване за членове на Европейския парламент от Република България, за народни представители и за кмет на община. Вторите три симулации са проведени на 13 и 14 декември 2017 г. по естонската система за дистанционно електронно гласуване като предложена добра практика, най-близка до разпоредбите на ИК. В резултат на проведените симулации са направени следните изводи:

1. Дистанционното електронно гласуване е бързо и удобно за избирателите. Минимизират се рисковете от: недействителност на гласа поради грешно отбелязване на гласа от избирателя; грешки при броенето и отчитането на резултатите от страна на секционната избирателна комисия (което е възможно при гласуването с хартиени бюлетини). Резултатите от дистанционното електронно гласуване бързо се калкулират, но изискват допълнително време за отчитане и прибавяне към актуализираната база данни по ИК.

2. Контролираният вот – както по време на гласуването, така и по време на евентуална проверка дали гласът е отчетен правилно – не може

да бъде преодолян с дистанционното електронно гласуване. Независимо от възможността да се гласува многократно дистанционно, рискът от контролиран вот при дистанционното електронно гласуване е по-голям, отколкото например при гласуването с хартиени бюлетини. Докато в последния случай избирателят все пак остава сам в кабината за гласуване, то при дистанционното електронно гласуване възможността да не бъде сам или друг да гласува вместо него е значително по-висока.

3. Въведените с ИК алтернативни възможности за избирателя да гласува с хартиени бюлетини, да гласува машинно и да гласува дистанционно, които съществуват паралелно, ще оскъпят организирането и произвеждането на избори, както и ще доведат до чувствително забавяне на процесите по отчитане на резултатите.

Централната избирателна комисия е направила заключение, че са необходими допълнителни проучвания и създаване на допълнителни защити до повсеместната реализация на дистанционно електронно гласуване. ЦИК е изразила становище за обсъждане от Народното събрание на Република България на възможността за отлагане във времето въвеждането на дистанционното електронно гласуване, съобразено с и след сроковете, предвидени в ЗИД на ЗЕИ (обн., ДВ, бр. 97 от 2017 г., влизат в сила една година след обнародването, считано от 05.12.2017 г.), имайки предвид, че системите, които са предпоставка за осъществяване на дистанционно електронно гласуване следва да бъдат не само изградени, но и тяхното правилно действие – тествано и доказано, и да осигури възможност за поетапна реализация на системата за дистанционно електронно гласуване с повече пилотни проекти до момента, в който ще могат да бъдат създадени достатъчно гаранции за сигурност и стабилност на резултатите от този начин на гласуване.

С цел създаване на единен подход в осъществяването на електронното гласуване чрез ясни и последователни мерки и съгласно приетите изменения в Изборния кодекс от 12 март 2019 г. в срок до 31 март 2020 г., Централната избирателна комисия приема пътна карта за експерименталното дистанционно електронно гласуване (ЕДЕГ) и определя реда за произвеждането му. Пътната карта е приета с Решение № 1814 от 21.05.2020 г. на ЦИК и включва мерките и дейностите за изпълнение на експерименталното дистанционно електронно гласуване за периода 2020-2023 година, както и отговорните институции, финансовия ресурс и етапите за тяхното изпълнение. Комисията приема и Решение № 1813 от 21 май 2020 г., с което е създадено постоянно действащо

специализирано звено за техническо осигуряване и технически контрол на дистанционното електронно гласуване, в което влизат представители на ЦИК, Министерството на финансите, Министерския съвет, Министерството на вътрешните работи, Министерството на външните работи, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Държавна агенция „Електронно управление“ и Държавна агенция „Национална сигурност“.

Пътната карта покрива период от 2020 до 2023 година, който е съобразен с актуализираната пътна карта за изпълнение на Стратегията за развитие на електронното управление в Република България. В нея е определено, че системата, която ще се използва за произвеждането на ЕДЕГ ще бъде изградена на основата на системата за ДЕГ, реализирана в рамките на проекта на Държавна агенция „Електронно управление“, в партньорство с Централната изборителна комисия за „Изграждане и внедряване на пилотна система за дистанционно електронно гласуване“.

Направено е заключение, че разработената от ДАЕУ пилотна система за дистанционно електронно гласуване може да послужи като основа за произвеждане на ЕДЕГ, тъй като отговоря на установените в ИК софтуерни и хардуерни изисквания, а именно осигурява лесен и разбираем достъп до механизмите и начините за гласуване, предлага на изборителите инструкции за действията при гласуването, осигурява надеждна и бърза идентификация на самоличността на изборителите, осигурява еднаква по обем и качество информация за всяка партия, коалиция или кандидат, гарантира тайната на гласуването и свободно изразяване на волята на изборителите чрез технически средства, осигурява възможност за лесна навигация на потребителския софтуер и в частност на бюлетината, не изисква от изборителя специални умения освен необходимите за използване на интернет терминали, позволява използване от изборителя на всички операционни системи, осигурява възможност за подаване на гласа за не повече от 5 минути, гарантира, че всеки изборител подава само един глас и че всеки глас се съхранява и преброява само един път, осигурява максимална надеждност срещу външни смущения и неразрешен достъп, включително срещу хакерски атаки, съхранява данните от гласуването, гарантира лесна поддръжка на софтуерните и хардуерните средства и бързо отстраняване на възникнали технически неизправности, позволява наблюдение на изборния процес от независими и

упълномощени лица и органи, позволява одит и проверка от страна на упълномощени органи и др.

С цел осъществяване на ЕДЕГ пътната карта разграничава няколко етапа, всеки от които има ясно дефинирани крайни цели и резултати:

Етап 1 – Съгласуване със специализираното звено за техническо осигуряване и технически контрол на дистанционното електронно гласуване към ЦИК съответствието на техническото задание по проекта „Изграждане и внедряване на пилотна система за дистанционно електронно гласуване“. Изготвяне на доклад за съответствие на техническото задание по проекта със законовите изисквания, включително и препоръки за неговото изменение.

Етап 2 – Въз основа на доклада на специализираното звено, привеждане в съответствие с изискванията на ИК на техническото задание по проекта „Изграждане и внедряване на пилотна система за дистанционно електронно гласуване“. Стартиране на процедурата за определяне на изпълнител по проекта за изграждане на системата за ДЕГ въз основа на одобреното от ЦИК и ДАЕУ техническото задание.

Етап 3 – Реализирането на проекта „Изграждане и внедряване на пилотна система за дистанционно електронно гласуване“ в неговото практическо приложение спрямо системата на ЕДЕГ.

Етап 4 – Провеждане на процедура за избор на сертифицираща организация и сертифициране на изградената система за ЕДЕГ от определената от ЦИК организация. Публикуване на резултатите от сертифицирането на системата за ДЕГ. С оглед посочените по-горе предизвикателства към процеса по произвеждане на ЕДЕГ, анализ на необходимостта от обосноваване на законодателна промяна свързана със сертифициране на системата за ДЕГ.

Етап 5 – ЦИК приема правила за произвеждане на ДЕГ не по късно от 55 дни преди произвеждане на първото експериментално ДЕГ. Правилата се синхронизират с хронограмата на произвежданите избори. В тях се указва реда за регистрация на избирателя, проверката на избирателните права, произвеждане на експерименталното ДЕГ и обработката на данните от него. Определя се редът, сроковете и техническите средства за осигуряване на право на избирателя да провери дали гласът му е приет и преброен правилно от системата, без това да разкрива тайната на вота. Определят се техническите параметри, стандарти, процедури за реализиране на експерименталното ДЕГ. В правилата се определя редът за провеждане на наблюдението при произвеждане на ЕДЕГ. При регистрация

и при гласуване избирателят се идентифицира електронно по ред, определен от Централната избирателна комисия;

Етап 6 – Провеждане на разяснителна кампания относно изпълнение на експериментално ДЕГ.

Етап 7 – Одитиране и удостоверяване на съответствието на системата с изискванията към нея, заложи в ИК. Съгласно ИК одитирането следва да се извърши от упълномощен държавен орган не по-късно от 10 дни преди датата на провеждане на всеки избор. Изискването одитирането да бъде извършено от държавен орган гарантира сигурността на системата, и съответствието и с изискванията на закона.

Етап 8 – Провеждане на ЕДЕГ в съответния избор, съгласно приетите правила за произвеждане на ЕДЕГ.

Етап 9 – Отчитане на резултатите от проведеното експериментално ДЕГ за съответния избор. Създаване и публикуване на базата данни от проведеното ЕДЕГ в съответния избор и осигуряване на публичен достъп на резултатите в машинно четим формат.

Етап 10 – Извършване на подробен анализ на проведеното ЕДЕГ във всеки избор и обобщено в трите вида избори.

След осъществяването на ЕДЕГ и представения подробен анализ, се представят резултатите с положителни страни и недостатъци, оценява се допустимостта за синхронизиране с националната система за е-идентификация, използване на национална база данни „Население“, съответно ЦАИС „Гражданска регистрация“, с оглед на поддържане на избирателни списъци и интеграция в реална среда за функциониране на ДЕГ за всички произвеждани избори в Република България. Тогава се извършва инвентаризация и одит на наличната техническа инфраструктура и информационни ресурси, както и изготвяне на структурирани анализи, на база на които да се извършва последваща приоритизация и подбор на интервенции за реализиране на ДЕГ.

По отношение на финансирането на политическите партии¹³ Кодексът на добрите практики в областта на политическите партии, приет

¹³ Становището на Асоциация „Прозрачност без граници“ относно измененията в Изборния кодекс, извършени през 2019 г., критична оценка следва да се даде на следните:

„(1) Измененията в чл. 162, ал. 1, т. 3 и чл. 168, ал. 1, т. 2 предвиждат възможност за финансиране от практически неограничен кръг юридически лица, като една от двете предвидени нови забрани (за финансиране от фирми, регистрирани в офшорни зони) може да се заобикаля и на практика е лишена от смисъл. Нещо повече, така дефинираната забрана крие съществен риск от компрометиране на вече съществуващите забрани за финансиране от чуждестранни юридически лица, с всички произтичащи последици за суверенния избор на

гражданите. Пропуснати са ключови категории юридически лица, чиято намеса в изборния процес би могла да окаже негативно въздействие върху изборния процес (държавни и общински фирми, изпълнители на обществени поръчки и концесионери, фирми от сектори, които подлежат на държавна регулация, хазартни фирми, неправителствени организации).

(2) Измененията в чл. 162, ал. 1, т. 2 премахват съществуващите ограничения в размера на даренията за предизборните кампании. Тези ограничения са важен фактор, възпрепятстващ зависимостта на политическите партии и кандидатите за изборни позиции от корпоративни дарители с големи финансови възможности. На свой ред, тези ограничения представляват препятствие пред подмяната на приоритети в управлението, зададени от обществото, с приоритети, зададени от дарители с частни и корпоративни интереси.

(3) Изменението на чл. 171, ал. 2, т. 7 от Изборния кодекс предвижда отмяна на изискването за публикуване в Единния регистър на Сметната палата на нефинансовия принос на дарителите на партии, коалиции и кандидати. Това законодателно решение представлява не само нарушение на стандартите за прозрачност на политическото финансиране, но е и мярка, противоречаща на основната цел, предвидена в Стратегията: „създаване на допълнителни гаранции за прозрачност на партийното финансиране“.

За да бъдат реализирани целите в антикорупционната стратегия беше необходимо да бъдат предприети коригиращи законодателни действия по вече коментираните въпроси.

Оценката по изпълнение на тази мярка е силно критична и поради:

(1) Липсата на избирателен регистър, предназначен само за целите на изборния процес, тъй като сега съществуващият начин на съставяне на избирателните списъци не води до отстраняване на грешки и позволява манипулиране на данни, които имат отношение към крайните изборни резултати;

(2) Дефицити в административния капацитет на избирателните комисии и доминиране на политическия принцип при тяхното съставяне на избирателните комисии;

(3) Липса на адекватни законови възможности за контрол върху финансирането на предизборните кампании от страна на Сметната палата, изразяващи се във възможност за проверка на съответствието между декларираните приходи и разходи, от една страна, и реално изразходваните средства – от друга страна.

В обобщение, промените в изборното законодателство относно финансирането на предизборните кампании представляват съществено отстъпление от международните стандарти за финансиране на политическата дейност, водят до практическа невъзможност на Сметната палата да осъществява контрол и не съдействат за решаване на проблема с купуването на гласове и контролирания вот. Така извършените промени не само не съдействат за ограничаване на проблема с купуването на гласове и натиска върху избирателите, но по своята същност представляват допълнително препятствие в борбата с тях, а в по-общ план – представляват препятствие за борбата с политическата корупция. Данните от наблюдението на изборния процес и анализът на законодателството в тази област дават основание за негативна оценка относно изпълнението на предвидената мярка.“

Тук следва да се посочи цялостната законова уредба на начините на финансиране на политическите партии, изискваният за публичност в тази връзка, както и осъществяваният контрол.

Законът за политическите партии предвижда, че дейността на политическите партии може да се финансира от собствени приходи и от държавна субсидия. Собствените приходи на политическите партии са приходите от: членски внос; собствени недвижими имоти; дарения и завещания от физически лица; дарения от юридически лица и еднолични търговци; лихви по парични депозити в банки и доходи от ценни книжа, доколкото това не противоречи на забраната за извършване на стопанска дейност; издателска дейност, авторски права и ползване на интелектуална собственост, както и от продажба и разпространение на печатни, аудио- и аудиовизуални материали с партийно-пропагандно съдържание.

Политическите партии не могат да получават: 1. анонимни дарения под каквато и да е форма; 2. средства от юридически лица и от еднолични търговци, които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим; 3. средства от религиозни институции; 4. средства от чужди правителства или от чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с

от Венецианската комисия на нейната 77-а пленарна сесия (Венеция, 12-13 декември 2008 г.) и Обяснителният доклад, приет от Венецианската

идеална цел. Политическите партии не могат да получават движими и недвижими вещи за безвъзмездно ползване, както и безвъзмездни услуги под каквато и да е форма, от субектите по т. 2, 3 и 4. Политическите партии не могат да използват безплатно публичен административен ресурс. Идентични забрани, свързани с финансирането и подпомагането на предизборната кампания са предвидени и в ИК във връзка с предизборните кампании (чл. 168)

Във връзка с предизборната кампания също се забранява безплатното използване на публичен административен ресурс. Въведени са и задължения за деклариране на даренията (Чл. 169) Когато общият размер на дарението от едно физическо или юридическо лице или едноличен търговец надхвърли една минимална работна заплата, дарителят представя декларация по образец за произхода на дарените средства. Когато общият размер на средствата, предоставени от кандидат или член на инициативен комитет, надхвърли една минимална работна заплата, той представя декларация по образец за произхода на средствата.

В Сметната палата е създаден единен публичен регистър на партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирани за участие в съответния вид избор, който се поддържа от откриването на предизборната кампания до следващите избори от същия вид. В регистъра се публикуват различни обстоятелства, сред които имената на дарителите, видът, целта, размерът или стойността на направените дарения; имената на кандидатите и на членовете на инициативните комитети, които са предоставили средства, и размерът на средствата;

декларациите за произхода на дарените средства, декларациите за произхода на средствата на кандидатите и на членовете на инициативните комитети; Партиите, коалициите и инициативните комитети в 5-дневен срок от откриване на предизборната кампания изпращат на Сметната палата информацията за включване в регистъра, а по време на предизборната кампания се изпраща в 7-дневен срок новопостъпилата информация за включване в регистъра. След произвеждане на изборите в регистъра се публикуват отчетите за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с предизборната кампания, придружен с извлечение от банковата им сметка. Към отчета се прилагат декларациите за произхода на средствата от дарения. Отчетите се представят в срок от 30 работни дни след изборния ден. Сметната палата публикува на интернет страницата си отчетите на партиите, коалициите и инициативните комитети в 15-дневен срок от изтичането на срока за представянето им.

Когато декларираните приходи и извършените разходи във връзка с предизборната кампания са над 1000 лв., Сметната палата извършва одит за съответствие в 6-месечен срок. Политическите партии са задължени да отчитат своите финанси и на годишна база и тези отчети също се публикуват на интернет страницата на Сметната палата.

Законът за политическите партии, също предвижда те да създават и водят публичен регистър, в който също се вписват: лицата видът, размерът, стойността и целта на направеното дарение или завещание; декларация за произхода на средствата, в случаите когато дарението е в размер над една минимална работна заплата; наименованията на социологическите и рекламните агенции, както и на агенциите за осъществяване на връзки с обществеността, които работят с партията; обстоятелствата относно партията; притежаваните недвижими имоти; разпоредителните сделки с движимо или недвижимо имущество, чиято стойност надхвърля 1000 лв.; годишните финансови отчети и отчетите за предизборните кампании. Обстоятелствата се вписват в регистъра в 14-дневен срок от възникването им. Публичността на регистъра се осигурява чрез интернет страницата на политическата партия.

Съществува и забрана за безплатното използване на публичен административен ресурс, дефиниран в преходните и заключителни разпоредби на ИК. „Публичен административен ресурс са бюджетни средства, помещения, автомобили, самолети и други транспортни средства, оборудване и други движими и недвижими вещи – държавна или общинска собственост, предоставени на администрацията, държавните и местните органи, и държавните и общинските предприятия, както и трудът на служителите в администрацията.“ (чл. 168, ал. 3 от Изборния кодекс)

комисия на нейната 78-а пленарна сесия (Венеция, 13-14 март 2009 г.), съдържат следните препоръки:

Политическите партии се нуждаят от подходящо финансиране, за да изпълняват своите основни дейности, както по време, така и между предизборните кампании, когато трябва да поддържат своите организационни структури. регулирането на финансирането на политическите партии е от съществено значение, за да се гарантира тяхната независимост от финансови източници и възможност да се конкурират на равна основа, въпреки че подходът по този въпрос се различава сред държавите-членки на Съвета на Европа поради разнообразните исторически обстоятелства, довели до такива регулиране и въвеждане на публично финансиране на политическите партии, раждайки доста хетерогенен европейски модел.

За да се избегне изкривяващото въздействие, което парите могат да имат върху демократичния процес, Препоръка 1516 (2001) на ПАСЕ относно финансирането на политическите партии формулира основни принципи и очертава по-подробни правила, които трябва да вдъхновят държавите-членки на Съвета на Европа при създаването на съответното законодателство и биха могли да ръководят инструментите за саморегулиране на страните: строги правила относно частните дарения; необходимостта от осигуряване на разумен баланс между публично и частно финансиране; справедливи критерии за разпределение на държавните субсидии между страните; ограничения на разходите на партиите, свързани с предизборни кампании; пълна прозрачност на сметките; установяване на независими одитни механизми и значими санкции за нарушения. Тези принципи бяха допълнително разработени от Препоръката на Комитета на министрите (2003) 4 относно общите правила срещу корупцията при финансиране на политически партии и предизборни кампании, обобщени от доклада на генералния секретар за свободата на сдружаване, на който се основават следващите параграфи.

По отношение на даренията, на практика в държавите-членки са запазени два основни подхода: количествен, ограничаващ размера на даренията (например във Франция, Ирландия, Португалия и Испания); качествено, регулиращо квалификацията на дарителите или даренията. Последното може да приеме две форми: Германия предоставя списък с недопустими дарители, като посочва тези, които са изключени от финансово участие в политически партии или чиито дарения са строго ограничени; докато Обединеното кралство предоставя положителен

списък на допустимите донори, забраняващи всяко дарение от лице или образувание, което не е включено в списъка.

Други видове ограничения включват забрана на дарения от чужбина или от други държави или други публични чуждестранни органи. Националното законодателство в държавите-членки на Съвета на Европа се различава значително по този въпрос. В старите демокрации регулирането варира от пълното отсъствие на разпоредби относно финансирането на политическите партии като цяло (както в Швейцария или Швеция, където не съществува законен контрол върху ограниченията за финансиране на партии, освен доброволни споразумения) до конкретно установена забрана за чуждестранни вноски (както във Франция, Република Северна Македония и Норвегия). Някои държави по принцип забраняват такива дарения, но правят конкретни изключения, като позволяват финансиране от държави-членки на Европейския съюз (Испания и Германия например). Други страни не забраняват такива дарения (като Австрия, Белгия, Кипър, Дания и Финландия).

В Централна и Източна Европа повечето страни са чувствителни към външно политическо влияние, като са предимно рестриктивни или забранителни по отношение на чуждестранните дарения, с изключение на Босна и Херцеговина, Чехия и Унгария, където такива източници не са забранени. Армения и Украйна забраняват всякаква финансова подкрепа от чужди държави или чуждестранни организации, както и от анонимни източници. В Руската федерация списъкът с ограничени източници на дарения е още по-дълъг и включва международни организации, лица без гражданство и руски юридически лица, в които над 30 на сто от капитала е чуждестранна собственост. Някои държави обаче разрешават определени видове чуждестранни дарения (обикновено от физически лица), като същевременно забраняват други.

Според Насоките на Венецианската комисия за финансиране на политически партии, потвърдени от нейното становище относно забраната за финансови вноски за политически партии от чужди източници, дарения от чужди държави или предприятия по принцип трябва да бъдат забранени, но тази забрана не трябва да възпрепятства финансови дарения от граждани, живеещи в чужбина. Становището препоръчва в своите заключения, че „За да се установи дали забраната за финансиране от чужбина е проблематична в светлината на член 11 от Европейската конвенция за правата на човека, всеки отделен случай трябва да се разглежда отделно в контекста на общото законодателство

относно финансиране на партии, както и на международните задължения на една държава и сред тях задълженията, произтичащи от членството в Европейския съюз. ". Редица държави-членки забраняват корпоративни или свързани с бизнеса дарения (Белгия, Франция, Полша или Португалия), докато други ограничават такива вноски (Испания) или ги приемат при условие за разкриване (Германия, Италия, Холандия и Обединеното кралство). Профсъюзите имат право да даряват пари на политически партии, например в Обединеното кралство или Дания.

За да се осигури необходимото равновесие между източниците на финанси, държавите трябва да направят финансова вноска от публичния бюджет и внимателно да регулират приемливия размер и произход на частните вноски, за да се предотврати зависимостта от частни донори, което може да наруши демократичния процес в полза на някои частни интереси, както и да се поставят политическите партии на равни начала, така че да се гарантира равенството на шансовете на политическите партии да излязат на политическата арена. От друга страна, те трябва да насърчават участието на гражданите, включително финансовата им подкрепа за партиите, тъй като прекомерното разчитане на държавно финансиране може да доведе до отслабване на връзките между партиите и тяхната социална основа.

Този здравословен баланс между публичното и частното финансиране на политическите партии може да бъде постигнат чрез система на публично финансиране, чрез която размерите на държавните субсидии са законово регламентирани, като в Португалия и някои страни в посткомунистическа Европа, като Полша, Румъния, Руската федерация и Словакия; или чрез система за съпоставяне на средства, при която държавните субсидии се предоставят изцяло или частично при условие, че е събрана еквивалентна сума от частни дарения, като в Германия.

По време на предизборните кампании трябва да бъдат установени ограничения на максимално разрешените разходи (установени в чл. 165 от ИК). Тези ограничения могат да се състоят от абсолютна сума за кандидат или партия (като в Обединеното кралство), определена сума спрямо нормативен критерий като минималната заплата (като в Португалия, Македония или Руската федерация) или максимална сума, определена в зависимост от броя на жителите в избирателния район (като във Франция и Испания). Законодателството не налага такива ограничения в някои държави, като Дания, Германия или Норвегия. Добър пример за саморегулираща практика може да се намери в Германия,

където политическите партии традиционно покриват липсата на законово одобрени ограничения за разходите за кампания с доброволни споразумения, определящи удобни тавани на разходите. Според общите правила на Съвета на министрите, държавите трябва да изискват да се води отчет за всички преки или косвени разходи за всяка политическа партия и таванът на разходите да бъде фиксиран пропорционално на броя на съответните избиратели.

Независимо от източника, процедурите за финансиране на политическите партии трябва да се ръководят от принципите на прозрачност и отчетност, действащи на две нива. Първото се отнася до обикновени и предизборни фондове, подробностите за които трябва да бъдат посочени в специален набор от внимателно поддържани сметки и да бъдат оповестени публично. Второто ниво включва наблюдение на финансовото състояние на избраните представители преди, по време и след мандата им.

Ако дадена държава реши да установи правила, за да осигури прозрачност, законодателството за партийното финансиране може да включва разпоредби, регулиращи задълженията за оповестяване и докладване пред съответната институция на финансовите сметки на политическите партии, нива на доходи, идентичност на донорите и разходи; осигуряване на независим орган, който да проверява и контролира партийните сметки, както и правна система от санкции, за да се гарантира, че не се избягват разпоредби относно партийното финансиране, и да налага санкции при нарушаване на закона. Ситуация като тази в Швейцария, където партиите не получават публично финансиране и където не съществуват правила за оповестяване или докладване, остава изключение. Друга е тази в Швеция, където зачитането на вътрешната автономия на страните надвишава загрижеността за обществения контрол, като по този начин основава политиката си на доброволни споразумения, а не на задължително държавно законодателство.

Прозрачността предполага задължение за редовно представяне на сметките - поне веднъж годишно - пред независим надзорен орган и тяхното публикуване. Всяка система за публикуване, която разчита изключително на декларирането по изчерпателен или разбираем начин, по един или друг начин възпрепятства откритостта и прозрачността на партийното финансиране. Един от начините за постигане на баланс между тези на пръв поглед противоречиви изисквания е законът да задължи

страните (или съответните органи) да предоставят два отделни доклада, един подробен и изчерпателен и едно резюме, и да изисква всеки да бъде публикуван в подходящ носител. Белгия, Франция и Италия дават добри примери за тази двойна система.

За целите на контрола и санкционирането на евентуални нарушения държавите трябва да предоставят правомощия на независими одиторски органи да контролират сметките на политическите партии и разходите, свързани с предизборните кампании. Сметките на политическите партии трябва да бъдат подложени на контрол от определени публични органи. На практика надзорът може да се извършва по различни начини, включително от компетентния надзорен орган, който се различава между държавите-членки; от конституционни съдилища или от държавни финансови органи. Санкциите, които държавите трябва да налагат в случай на нарушаване на правилата за прозрачност, трябва да бъдат ефективни, възпиращи и пропорционални на тежестта на нарушението. Насоките за финансиране предвиждат следните санкции: загубата или пълното или частично възстановяване на публичната вноска; плащането на глоба или друга финансова санкция, или касиране на изборите. Налагането на санкциите трябва да бъде изпълнено от изборния съдия, независимо дали е конституционен или друг.

На второ ниво добрите практики за финансиране на политически партии и финансиране на предизборни кампании предполагат разработване на вътрешни правила, които допълват и укрепват националното законодателство по отношение на прозрачността и отчетността; дават възможност за наблюдение на финансовото състояние на избраните представители преди, по време и след мандата им; осигуряване на прозрачност, високи стандарти на поведение и добро управление в публичното представяне на партиите, за да се запази доверието на гражданите; засилване и подкрепа на превантивни и репресивни мерки, насочени към борба с корупцията; създаване на независими дисциплинарни органи за разследване и прилагане на санкции срещу корупцията в партиите; засилване на процесите на оценка, мониторинг и дисциплинарни мерки.

Добър модел в тази област може да се намери във Франция, където са създадени две комисии с цел осигуряване на прозрачност и отчетност на политическите партии на посочените две нива: Националната комисия за счетоводни кампании и политическо финансиране, отговаряща за наблюдението и публикуване на отчетите на политическите партии,

които трябва да водят счетоводство, да ги одитират и да ги представят на Комисията, за да получат публично финансиране; и Комисията за финансова прозрачност в политическия живот, за да проверят дали избраните представители не са спечелили богатство по нередовен начин в рамките на техните политически мандати, чрез декларации под клетва за собствеността им, които всички членове на правителството, депутати, членове на Европейския парламент и местни избрани представители трябва да представят при избора си и в края на мандата си.

В същото време много статuti изрично се ангажират с принципите на прозрачност и отчетност по отношение на партийните сметки, но развиват своите последици в различна степен. Малко статuti предоставят ясни превантивни и репресивни мерки срещу корупцията или независими дисциплинарни органи. Повечето от тях възлагат вътрешен финансов контрол и годишен одит на партийните сметки на специални комисии като Финансовия подкомитет на Ирландската трудова партия, Комисията за финансов контрол на Френската социалистическа партия, Федералната комисия за надзор на сметки на Испанската социалистическа работническа партия или Комитета по финанси и администрация на либералните демократи в Обединеното кралство. И все пак независимостта на органите, отговарящи за това, все още предстои да бъде постигната, тъй като тези комисии се избират и отчитат пред органите на партиите. Някои статuti предвиждат външни одити, но само като възможност в специални случаи. Някои партии са въвели интересни изисквания за икономическо разкриване, за да наблюдават финансовото състояние на своите избрани представители с цел борба с корупцията.

Прозрачното финансиране на политическите партии и предизборните кампании се разглежда и от заключенията, приети по време на 17-та Европейска конференция на органите за управление на избори в рамките на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), проведена на 12-13 ноември 2020 г. в Страсбург:

„Финансирането на партии и/или предизборни кампании е необходимо условие за провеждане на избори, но парите могат също да доведат до корупция и до неправомерно политическо влияние в изборния процес. За да се предотвратят подобни отклонения, партийното и изборното законодателство трябва да съдържа ясни и изчерпателни разпоредби относно финансирането на партиите и предизборните кампании. Разпределението на публичното финансиране при ясни условия има за цел да гарантира, че всички участници разполагат с достатъчно

ресурси, за да достигнат до избирателите като по този начин се допринася за изравняването на условията за кандидати и партии. Публичното финансиране също е основен инструмент в борбата с корупцията и за намаляване на зависимостта на политическите партии от богати групи или лица. Докато редица държави членки на Съвета на Европа имат ограничения, забрани или строги разпоредби относно даренията от чуждестранни дарители, има и други, които не налагат никакви ограничения върху такива дарения. Тук отново прозрачността не трябва да предполага прекомерни ограничения на правото на неприкосновеност на личния живот.“

Последните промени в ИК и ЗП по отношение на финансирането на политическите партии са предмет на разглеждане от Конституционния съд в контекста на искане за обявяване на противоконституционност на разпоредби от Изборния кодекс и Закона за политическите партии.

На 3 декември 2020 г. Европейската комисия в съобщение до Европейския парламент, Света, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите обяви Плана за действие за европейската демокрация. Планът предлага решения на общоевропейско ниво, които са необходими, за да се защитят ценностите, посочени в чл. 2 от Договора за Европейския съюз. Целта на Плана е да гарантира гражданското участие в демократичната система чрез информирано вземане на решения, без незаконна намеса и манипулация, както и повишаване устойчивостта на европейските демокрации. В частта „Защита на почтеността на изборите и насърчаване на демократичното участие“ се посочва, че поддържането на демокрацията изисква по-решителни действия за защита на изборните процеси, опазване на открития демократичен дебат и актуализиране на предпазните мерки в светлината на новата цифрова реалност. Подчертава се необходимостта от укрепване на някои от правилата, за да се предотврати външна намеса, по-специално чрез подобряване на прозрачността по отношение на източниците на финансиране за европейските политически партии, така че да се противодейства на непрякото финансиране от чуждестранни интереси чрез национални средства или частни дарения. За да се осъществи това през 2021 г. Комисията ще предложи преразглеждане на законодателството – Регламент № 1141/2014 относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации –, свързано с финансирането на европейски политически партии с цел вземане на мерки във връзка с тяхното

финансиране, идващо от източници извън ЕС, преразглеждане на изискванията за одит, укрепване на връзките между европейското финансиране и националните кампании и улесняване на прозрачността и одита.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена частично.¹⁴

Препоръки: В следващия стратегически период е необходимо политическите партии да проведат обсъждане за предлагане на комплексен подход и предприемането на мерки срещу купуването на гласове и финансирането на политическите партии в контекста на добрите международни практики и преразгледаното законодателство от ЕК – Регламент № 1141/2014 относно статута и финансирането на

¹⁴ Според Асоциация „Прозрачност без граници мярката не е изпълнена.

Измененията в законодателството през 2019 г. не само не съдействат за решаване на проблема с купуването на гласове, но по своята същност представляват допълнително препятствие в борбата с този проблем, а в по-общ план – представляват препятствие в борбата с политическата корупция. Отправени са следните бележки:

1) Купуването и продаването на гласове са феномени в политическия живот на страната, които са резултат от множество комплексни фактори на средата. Тези фактори следва да се търсят както в законодателството, така и в начина на функциониране на политическите партии, ролята на местни лидери на общности, на местния бизнес (вкл. и на т.нар. сенчест бизнес), дейността на широк кръг от институции, които не се ограничават само до правоналагащите органи, но и до институции, които имат правомощия по регулация на различни сфери от икономиката или в сферата на социалната защита на социално слаби граждани. В отчета за изпълнение на разглежданата мярка са описани законодателни промени, които в значителна степен са ирелевантни към разглеждания проблем.

2) Относно въвеждането на нови технологии като средство за противодействие на изборните измами – както вече бе посочено, се констатира отстъпление от законодателството, което регламентираше до 2019 г. въвеждането на електронни инструменти като гаранция срещу манипулации и грешки при отчитането на изборните резултати относно машинното гласуване и дистанционното електронно гласуване – до настоящия момент са извършени поредица от промени в Изборния кодекс, които отлагат въвеждането на електронно дистанционно гласуване. Пътната карта, приета от ЦИК, по същество също отлага влизането в действие на съществуващите разпоредби в ИК.

3) Относно законодателството, определящо правилата за финансиране на предизборните кампании – оценката е за съществено отстъпление от законодателството, което регламентира международни стандарти за прозрачност, отчетност, ограничения и забрани при финансирането на предизборните кампании. Тук е мястото да се отбележи, че изпълнението на тези стандарти е критично важно условие за създаването на среда, която не допуска навлизане на пари с неясен произход и използването им за купуване на гласове. Отправени са следните препоръки: В следващия стратегически период е необходимо да се приложи комплексен подход към проблема, като бъдат предприети както законодателни, така и организационни мерки срещу купуването на гласове и натиска върху избирателите. В законодателен аспект е необходимо да бъдат предприети законодателни промени, които осигуряват възможност за ефективен контрол върху използването на пари с неясен произход в предизборните кампании, а в организационен аспект е необходимо да се предприемат мерки за по-ефективни превантивни и разследващи дейности на правоохранителните органи, насочени срещу функционирането на мрежи за купуване на гласове и преплитачи се с тях други престъпни мрежи.

европейските политически партии и на европейските политически фондации –, свързано с финансирането на европейски политически партии с цел вземане на мерки във връзка с тяхното финансиране, идващо от източници извън ЕС, преразглеждане на изискванията за одит, укрепване на връзките между европейското финансиране и националните кампании и улесняване на прозрачността и одита.

Мярка 3. Промени в Закона за политическите партии

Стратегията залага промени в Закона за политическите партии, насочени към: по-стриктно фиксиране на допустимите разходи на политическите партии и създаване на допълнителни гаранции за прозрачност на тяхното финансиране; отстраняване на несъгласуваността и противоречията с правилата в Изборния кодекс.

През изминалия стратегически период бяха предприети няколко поредни изменения в Закона за политическите партии, насочени към отстраняване на несъгласуваността и противоречията с правилата в Изборния кодекс Въпреки това от неправителствения сектор все още се отправят критики към законодателната дейност в тази насока.¹⁵

¹⁵ Въпреки това от неправителствения сектор все още се отправят критики към законодателната дейност в тази насока.

От Асоциация „Прозрачност без граници“ сочат, че промените в Закона за политическите партии, извършени през 2019 г., са в пряко противоречие с международните стандарти за финансиране на политическата дейност, създадени от Съвета на Европа и ОССЕ. Част от тях биха създали и проблем при изпълнение на критериите за приемане на страната в ОИСР. Измененията представляват и съществено отстъпление от редица достижения в българското законодателство в областта на политическото финансиране, развивано в периода 2001 – 2018 г. По-конкретни критична оценка следва да бъде дадена на законовите промени, които компрометират четири ключови стандарта: 1) прозрачност на финансирането; 2) адекватни ограничения в размера на даренията; 3) ефективни забрани за финансиране от определени категории лица; 4) ефективен институционален контрол.

Критична оценка следва да бъде дадена на следните законови промени:

(4) Изменението на чл. 29, ал. 2, т. 7 от Закона за политическите партии предвижда отмяна на изискването за публикуване на нефинансовия принос на дарителите в регистрите на партиите. Това законодателно решение представлява не само нарушение на стандартите за прозрачност на политическото финансиране, но е мярка, противоречаща на основната цел, предвидена в Стратегията: „създаване на допълнителни гаранции за прозрачност на партийното финансиране“.

(5) Промяната в чл. 23, ал. 1, т. 2 премахва съществуващите до този момент ограничения в размера на даренията, които политическите партии и участници в предизборните кампании могат да получават. Тези ограничения са важен фактор, възпрепятстващ зависимостта на политическите партии и кандидатите за изборни позиции от корпоративни дарители с големи финансови възможности и подмяната на приоритети в управлението, зададени от обществото с приоритетите, зададени от дарители с частни и корпоративни интереси. По своята същност лимитите в размера на отделните дарения възпрепятстват превръщането на политическите

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена частично.

Препоръка: Виж Препоръка по Мярка 2. Промени в Изборния кодекс с цел намаляване на контролирания и купен вот

Мярка 4. Създаване на система за мониторинг на купен и контролиран вот с цел повишаване на противодействието на престъпленията срещу политическите права на гражданите

Както вече се посочи, на 24 март 2015 г. е подписано споразумение между ПРБ, ДАНС и МВР за създаване на специализирано звено за противодействие на корупцията, с разписани отговорности за разкриване и разследване на корупционни престъпления, включени в Единния каталог на корупционните престъпления (ЕККП), утвърдени със заповед № ЛС-762 от 18 март 2014 г. на главния прокурор. Престъпленията против

партии от публични субекти, които са обществено отговорни, в субекти, зависими от ограничен кръг дарители със значителни финансови ресурси.

(6) Промяната в чл. 23, ал.1, т. 4 премахва забраната за финансиране от юридически лица, която действаше в периода от 2009 г. до 2019 г. Тази забрана бе въведена като антикорупционна мярка срещу системно констатирани и несанкционирани злоупотреби с публични ресурси (отклоняване на средства от държавни и общински фирми, отклоняване на средства от договори за обществени поръчки за финансиране на политическа дейност и за подкупване на политически фигури), срещу създаване на зависимост между политика и бизнес, която води до лобистки решения на законодателната и изпълнителната власт. Така дефинираните нови забрани се отнасят само до две категории юридически лица (фирми със задължения към публичния бюджет и фирми, регистрирани в офшорни зони), като втората забрана може да се заобикаля и на практика е лишена от смисъл. Нещо повече, така дефинираната нова забрана крие съществен риск от компрометиране на вече съществуващите забрани за финансиране от чуждестранни юридически лица, с всички произтичащи последици за независимото функциониране на партиите като изразител на интересите на своите членове. В закона са пропуснати ключови категории юридически лица, чиято намеса в политическия живот процес би могла да окаже негативно въздействие (държавни и общински фирми, изпълнители на обществени поръчки и концесионери, фирми от сектори, които подлежат на силна държавна регулация, хазартни фирми).

(7) Промените в Закона за политическите партии, извършени през 2019 г., не засягат съществен дефицит, който е артикулиран и в Стратегията – използването на средства от държавната субсидия за финансиране на дейности, които не са свойствени за политическата дейност (цит.: „2.Промени в Закона за политическите партии, насочени към: по-стриктно фиксиране на допустимите разходи на политическите партии“). Вместо това, те са насочени в друга посока – към ограничаване на приходите на партиите, получаващи държавна субсидия.

В обобщение, промените в законодателство относно финансирането на политическите партии и предизборните кампании представляват съществено отстъпление от международните стандарти за финансиране на политическата дейност, водят до практическа невъзможност на Сметната палата да осъществява контрол и не съдействат за решаване на проблема с купуването на гласове и контролирания вот. Дрaстичното намаляване на държавната субсидия през юли 2019 г., съчетано с неограничено финансиране от частни източници може да бъде оценено като законодателно решение, което увеличава, а не намалява риска от политическа корупция. Това дава основание за оценка, че мярката не е изпълнена.

По отношение на отправените критики и тук следва да се имат предвид аргументите, посочени по предходната мярка.

политическите права на гражданите също са включени в ЕККП. Споразумението е прекратено в края на ноември 2017 г. поради влизане в сила на 5 ноември 2017 г. на промените в НПК, които предвиждат разследването по делата да се осъществява от Специализираната прокуратура, а делата за тези престъпления да се разглеждат от Специализирания наказателен съд.

С няколко поредни изменения на наказателното законодателство – със ЗИДНК, обн. ДВ, бр. 19 от 2014 г. и бр. 74 от 2015 г., чувствително се засили наказателната репресия при извършване на престъпления против политическите права на гражданите по едноименния раздел III от глава трета „Престъпления против правата на гражданите“ от особената част на Наказателния кодекс.

Създаде се и ефективна система за мониторинг на купения и контролирания вот. От Асоциация „Прозрачност без граници“ посочват, че резултатите от наблюдението на изборния процес през последните три години показва, че МВР, ПРБ и ДАНС си сътрудничат при разследването и наказателното преследване на престъпления срещу политическите права на гражданите. В периода на подготовка и провеждане на избори МВР и ПРБ предоставят информация относно постъпили сигнали за купуване на гласове и натиск върху избирателите.¹⁶

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена частично.

Препоръка: Определянето на мерки за противодействие на изборната корупция за следващия стратегически период следва да стане с

¹⁶ Според Асоциация „Прозрачност без граници“ остават проблеми в няколко насоки:

(1) Липсата на резултати при разкриване на организаторите на схемите за купуване на гласове и контролиран вот – въпреки предприеманите действия от страна на МВР и ПРБ и разкритите спорадични случаи, все още няма постигнати резултати по отношение на лицата, поръчващи и организиращи тези схеми;

(2) Недостатъчното прилагане на по-всеобхватен подход за противодействие на купуването на гласове и контролирания вот (факторите, които провокират този тип престъпления, са комплексни и не се изразяват само в заплащане на определени суми; за по-ефективното противодействие на този проблем е необходима системна и целенасочена работа на терен в продължителен период от време).

3) Липсата на информация относно резултатите от тази дейност след приключване на изборния процес – институциите, които предоставят информация относно системата за мониторинг на купуването на гласове оповестяват резултатите от своята дейност в периода на подготовка и провеждане на избори, но проблем продължава да бъде предоставянето на систематизирана информация относно резултатите от предприетите действия, в т.ч. брой осъдени лица и характер на наложените наказания.

В обобщение, въпреки предприеманите действия за създаване на система за мониторинг на купен и контролиран вот, липсва съществен резултат от наличието на такава система. Данните относно схеми за купуване на гласове, които се реализират в продължение на години, не водят до разкриването на организаторите на тези престъпления.

водещото участие на политическите партии в Народното събрание, отчитайки становищата и на извънпарламентарните сили, институциите, имащи отговорности в изборния процес и гражданското общество.

Постановяването на решение от Конституционния съд, както и променното законодателство на ниво ЕС в контекста на Плана за действие за европейската демокрация също ще дадат ценни насоки за мерките.

ПРИОРИТЕТ 4: ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ, МВР И КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ

В стратегията е посочено, че корупцията в МВР и органите на съдебната власт в голяма степен може да обезсмисли всички организационни, функционални и санкционни мерки за превенция и противодействие на корупцията в различните сфери на обществения живот. Тези органи са призвани да гарантират върховенството на закона и спазването на правата на гражданите. Те са натоварени с правомощията да разкриват, разследват и наказват корупционните престъпления. Поради високата отговорност, с която са натоварени, чувствителността към корупцията в тези сфери е по-висока и съответно реакцията при такова поведение следва да е безкомпромисна. Проявите на корупция в органите на МВР и на съдебната власт разклащат усещането за държавност у гражданите и доверието им в институциите, пораждат чувство за несправедливост, неравенство и ненаказуемост и мотивират към незачитане на установения правов ред.

Посочено е, че превенцията и противодействието на корупцията в МВР и в органите на съдебната система изисква решителни мерки, насочени към: създаване на действащи контролни механизми за установяване и санкциониране на корупционно поведение от страна на служителите на МВР и магистратите; повишаване на информираността и общественото доверие в органите на полицията и съдебната власт; засилване на гражданския контрол чрез създаване на условия за активно участие на гражданите в предотвратяването и разкриването на корупционни практики в системата на МВР и в съдебната власт; осигуряване на условия за по-голяма прозрачност в дейността на правораздавателните органи. Особено важно е да бъдат предприети и целенасочени мерки за противодействие на корупцията в контролните органи, като Агенция „Митници“, Националната агенция за приходите, Държавната автомобилна инспекция и др. С оглед спецификите на дейността им е целесъобразно да бъдат разработени отделни планове за действие за превенция и противодействие на корупцията.

Постигането на целите на този приоритет е в значителна степен функция на изпълнението на мерките, предвидени в Стратегията за реформа на съдебната система, приета от Народното събрание 2014 г. и в Стратегията за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система, приета от ВСС през 2013 г. Освен тях в Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията са включени следните мерки: 1. Разследване на корупцията в съдебната власт от специализираното звено за противодействие на корупцията; 2. Засилен контрол чрез анализ и проверки на декларациите за конфликт на

интереси и имуществено състояние на магистратите; 3. Действащи системи за проверка на почтеността (интегритета) на служителите в тези структури, както и ефективни методологии за оценка на риска от корупционно поведение, за прилагането на които ясна отговорност да носят съответните ръководители; 4. Въвеждане на ротация на служителите, работещи на рискови за корупция места, както и разширяване на мандатните длъжности; 5. Уреждане на задължение за връщане на получените при напускане на службата обезщетения от служители, осъдени за корупция; 6. Разработване и прилагане на планове за превенция и противодействие на корупцията на съответните контролни органи.

Мярка 1. Разследване на корупцията в съдебната власт от специализираното звено за противодействие на корупцията

Както вече се посочи, на 24 март 2015 г. е подписано споразумение между ПРБ, ДАНС и МВР за създаване на специализирано звено за противодействие на корупцията, с разписани отговорности за разкриване и разследване на корупционни престъпления, включени в Единния каталог на корупционните престъпления (ЕККП), утвърдени със заповед № ЛС-762 от 18 март 2014 г. на главния прокурор. Специализираното звено разследва и корупцията в съдебната власт. Резултатите от дейността на звеното се отразяват в годишните доклади за дейността на разследващите органи и Прокуратурата, приемани от Народното събрание на основание Конституцията на Република България.

В доклада на ЕК от януари 2016 г. в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка създаването на Специализирано звено „Антикорупция“ се отчита като стъпка в правилната посока за укрепване на капацитета чрез организационни промени и по-тясно сътрудничество с други компетентни служби за разследване и наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта. Налице са признаци, че това по-тясно сътрудничество между службите в рамките на специализирана структура започва да дава положителни резултати.

Обобщена информация за дейността на специализираното звено за периода 24.03.2015 – 30.11.2017 г. е предоставена от ПРБ и публикувана на страницата на НСАП – <https://anticorruption.government.bg/>.

Споразумението е прекратено в края на ноември 2017 г. поради влизане в сила на 5 ноември 2017 г. на промените в НПК, които предвиждат разследването по делата да се осъществява от

Специализираната прокуратура, а делата за тези престъпления да се разглеждат от Специализирания наказателен съд.

С приемането на ЗИДНПК (обн., ДВ, бр. 63 от 2017 г.) специализацията по отношение на разследването на престъпления, извършени от лица на определени (висши) длъжности и разглеждането на тези дела се осъществява чрез съществуващи самостоятелни специализирани органи - Специализираната прокуратура и Специализирания наказателен съд.

С оглед на компетентността и по-голямата си специализация да решава дела с висока правна и фактическа сложност Специализираният наказателен съд разглежда делата за корупционните престъпления, за които са привлечени под отговорност народни представители, членове на Министерския съвет и заместник-министри; председатели на държавни агенции и държавни комисии, изпълнителни директори на изпълнителните агенции, и техните заместници; управителя на Националния осигурителен институт, управителя на Националната здравноосигурителна каса, изпълнителния директор и директорите на териториалните дирекции на Националната агенция за приходите; директора на Агенция "Митници", началници на митници, митнически бюра и пунктове; членовете на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество и Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства; областни управители и заместник областни управители; съдии, прокурори и следователи; членове на Висшия съдебен съвет, главния инспектор и инспекторите в Инспектората към Висшия съдебен съвет; кметовете и заместник-кметовете на общини, кметовете и заместник-кметовете на райони и председателите на общински съвети.

Разследването по дела за конкретно посочени престъпления с корупционен елемент се провежда от следователи, когато са извършени от лица, заемащи висши публични длъжности, съгласно Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (за престъпления по чл. 201 - 205, 212, 212а, 219, 220, 224, 225б, 226, 250, 251, 253 - 253б, 254а, 254б, 256, 282 - 283а, 285, 287 - 289, 294, 295, 299, 301 - 307, 310, 311 и 313 от Наказателния кодекс).

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена.

Мярка 2. Засилен контрол чрез анализ и проверки на декларациите за конфликт на интереси и имуществено състояние на магистратите

С последните промени в Конституцията на Република България и Закона за съдебната власт през 2016 г. се предвиди засилен контрол чрез

анализ и проверки на декларациите за конфликт на интереси и имуществено състояние на магистратите и системи за проверка на почтеността (интегритета) на служителите в тези структури. Инспекторатът към ВСС като независим орган и вън от изпълнителната власт извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите. Главният инспектор и инспекторите при осъществяване на функциите си са независими и се подчиняват само на закона. Преди промяната тази дейност бе възложена на КПУКИ и Сметната палата.

Детайлно са уредени подлежащите на деклариране обстоятелства и е обезпечена публичността им, като е предвидено, че в едномесечен срок от изтичане на сроковете за подаване на декларации ИВСС публикува на страницата си в интернет декларациите на съдиите, прокурорите и следователите и списък на лицата, които не са подали декларации в срок. ИВСС извършва проверка за достоверност на декларираните факти. Предоставени са широки правомощия на ИВСС за достъп до източници на информация относно подлежащите на деклариране обстоятелства с цел осигуряването на ефективен контрол върху имуществото на българските магистрати. При установено несъответствие в размер на не по-малко от 20 000 лв., ИВСС уведомява компетентните органи за извършването на проверка на имущественото състояние на лицето – Комисията по ЗПКОНПИ.

С възлагането на ИВСС на извършването на проверки за почтеност, за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, се създава действащ механизъм за спазване на основните принципи за поведение, уредени в Кодекса за етично поведение на българските магистрати.

Проверките за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите започват по сигнал, по искане на магистрата, когато проверката се отнася за него, или по служебна инициатива на ИВСС. Всяка проверка завършва с изготвянето на мотивиран доклад на проверяващия екип. Докладът се внася за обсъждане в ИВСС, който се произнася с решение за прекратяване на проверката при

липсата на достатъчно данни или за установяване на конфликт на интереси и за отправяне на предложение за налагане на дисциплинарно наказание до съответната колегия на Висшия съдебен съвет, когато са налице достатъчно данни. При влизане в сила на решение, с което е установен конфликт на интереси, съответната колегия при Висшия съдебен съвет уведомява компетентните органи за образуване на производство за проверка на имущественото състояние на лицето.

Със ЗСВ се въведоха и мерки, целящи да гарантират независимостта на магистратите, но същевременно имат и антикорупционна насоченост за премахване на възможностите за неправомерно влияние в съдебната власт: засилване на самоуправлението на съдилищата чрез нови функции на общите събрания на съдиите; създаване на допълнителни гаранции за индивидуалната независимост на прокурорите и следователите при изпълнение на техните правомощия; обективно атестиране на магистратите с оглед осигуряване на справедливо и прозрачно кариерно израстване; усъвършенствани процедури за заемане на длъжност в органите на съдебната власт, преместване и повишаване в длъжност. Промени се и дисциплинарното производство, така че да се удовлетворят международните стандарти и да се гарантира реалният му състезателен характер.

Инспекторатът към ВСС от началото на 2017 г. започна изпълнението на новите правомощия по глава 9, раздел 1б от ЗСВ, като информация за извършените проверки за интегритет се публикува в годишните доклади за дейността на Инспектората към ВСС за които се оповестяват на интернет страницата на ИВСС, изпращат се във ВСС и в Народно събрание.

С оглед предоставените нови правомощия на ИВСС, свързани с проверките за почтеност на магистратите, България отправи искане за техническа помощ към Службата за подкрепа на структурните реформи (СПСР), по Програмата за подкрепа на структурни реформи (ППСР), с цел укрепване на капацитета на Инспектората към Висшия съдебен съвет за предотвратяване на корупцията. През м. октомври 2017 г. проектът бе одобрен за финансиране. Основната цел на проекта е да се повиши ефективността на проверките на ИВСС за интегритет до ниво, съответстващо на извършваното от съдебни инспекторати на държавите-членки, чрез изследване на правомощията, методите и средствата, чрез които се осъществяват тези проверки и прилагането им на практика. По метода на сравнителния анализ е заложено да се идентифицират най-ефективните инструменти, с които разполагат испанския и френския инспекторат за осъществяване на правомощията си по проверките за интегритет и в случай, че те са съчетаеми с функцията

и правомощията на ИВСС, да се предложи те да бъдат предвидени и в българското законодателство. На свой ред, по-високата ефективност на българския инспекторат ще доведе до общ дисциплиниращ ефект и ще доведе до повишаване на общественото доверие в съдебната власт.

При изпълнението на проекта през 2019 г. са проведени две работни посещения от работни групи от инспектори и експерти от ИВСС, с цел проучване на опита и добрите практики на френския и испанския инспекторат в областта на деонтологията, спазването на етичните правила и извършването на проверките, включително подаването на декларации за имуществото и интереси от магистратите. От събраната информация по време на работните посещения и от докладите, изготвени от международните експерти е установено, че посоката, в която европейските държави са насочили усилията си е за създаване и развиване на условия за превенция и подпомагане на магистратите чрез формиране на специализирани в областта на деонтологията структури. Като общ принцип се констатира, че магистратите подават декларации при встъпване в длъжност, при промяна в обстоятелствата, подлежащи на деклариране и при освобождаване от длъжност. Декларациите са част от личното досие на магистрата, не са публични и са достъпни за ограничен кръг лица, при наличие на конкретни законово регламентирани причини. При настъпване на някоя от последните инспекционните служби упражняват контрол, без обаче същият да е „прекомерен“.

На 13 февруари 2020 г. се проведе заключително събитие по проекта – кръгла маса, на която са представени изготвените по проекта доклади за дейността на ИВСС по проверките за интегритет и за добрите практики на държави-членки на ЕС. На база тези доклади са идентифицират добри практики и модели на съдебна инспекция, с фокус – проверките за интегритет, които в случай, че са съвместими с конституционната рамка на ИВСС и законовата уредба, ще послужат за инициране на бъдещи законодателни промени в ЗСВ и за промени във вътрешните актове на ИВСС.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена

Препоръка: Резултатите и препоръките от проекта да бъдат обсъдени от широка експертна група и да бъдат изготвени предложения за законодателни промени (МП, ИВСС, ВСС, ВКС, ВАС, ПРБ, КПКОНПИ, НСАП, Съвет за съдебна реформа).

Мярка 3. Действащи системи за проверка на почтеността (интегритета) на служителите в тези структури, както и ефективни методологии за оценка на риска от корупционно поведение, за прилагането на които ясна отговорност да носят съответните ръководители.

ЗПКОНПИ предвиди Комисията да приема правила за провеждане на проверките за почтеност на служителите на Комисията и да организира тяхното провеждане, като проверките за почтеност задължително включват проверка на обстоятелствата, които се декларират по реда на закона. Правилата се публикуват на интернет страницата на Комисията. Проверката за почтеност е дефинирана като проверка, която има за цел да установи, че проверяваното лице изпълнява правомощията или задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите на страната и в интерес на гражданите и обществото. За инспектори и директори се назначават лица с висше образование, които са преминали успешно проверка за почтеност, след провеждане на конкурс. Инспекторите и директорите в Комисията дават съгласие да бъдат подлагани на периодични и инцидентни проверки за почтеност по време на заемане на длъжността си. Непреминаването на проверка за почтеност е основание за освобождаване от заеманата длъжност. До 6 месеца от преназначаването служителите преминават проверка за почтеност, като непреминаването на проверка за почтеност е основание за освобождаване от длъжността.

Инспекторатите по ЗА извършват проверки и оценка на корупционния риск и предлагат мерки за ограничаването му въз основа на утвърдена методика за оценка на корупционния риск.

В Закона за съдебната власт са включени правомощията на Инспектората към Висшия съдебен съвет за извършването на проверки за почтеност, за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдите, прокурорите и следователите, с което се въвеждат ефективни механизми за вътрешен контрол на съдебната власт върху професионализма, мотивацията, независимостта и безпристрастността на магистратите, тяхното отговорно отношение, отчетност и поведение, съобразено с етичните норми.

Проверки за почтеност/интегритет се провеждат в Агенция „Митници“, МВР, ДАНС.

Законът за митниците - в чл. 10, ал. 12, предвижда, че при назначаване и повишаване в длъжност в Агенция „Митници“ лицата трябва да имат положителен резултат от изследване за професионална и психологическа пригодност. С Наредба № Н-1 от 3 юни 2016 г. са определени условията и реда за извършване на изследване за професионална и психологическа пригодност при назначаване и повишаване в длъжност в Агенция „Митници“. В зависимост от длъжността, за която се извършва изследването за професионална и психологическа пригодност, тестовете включват: за ръководни позиции - личностен въпросник и тест за интегритет; за експертни позиции - личностен въпросник и тест за интегритет или тест за интегритет и за длъжност по трудово правоотношение - тест за интегритет.

В Закона за Министерството на вътрешните работи е предвидено, че държавен служител в МВР може да бъде дееспособно физическо лице, което отговаря на специфичните изисквания за психологична пригодност, определени с наредба на министъра на вътрешните работи - Наредба № 81213-344 от 25 юли 2014 г.

Липсва обаче оценка за това колко ефективни са въведените методологии за проверка на почтеността и какъв е бил техният ефект върху поведението на служителите.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена, но през следващия стратегически период следва да бъде надградена.

Препоръки: През следващия стратегически период следва да бъде въведена действаща система за проверка на интегритета за служители в администрацията, заемащи длъжности с висок корупционен риск. Разработването на тестовете за почтеност, тяхното утвърждаване и приложение ще има съществен превантивен антикорупционен ефект. Това ще е важен сигнал - както към обществото, така и към самите администрации - че съществува системен подход към гарантирането на интегритета на работещите в публичната администрация. За опорни насоки могат да се използват OECD Recommendation on Public Integrity/2017.

Въвеждането на система за проверка на интегритета следва да е предхождано от оценка за дейностите и длъжностите, за които следва да се въведе и изграждане на институционален капацитет за извършване на този вид проверки, както и от изготвяне на ефективни методологии за

оценка на риска от корупционно поведение, за прилагането на които ясна отговорност да носят съответните ръководители. Задължителното преминаване през подобна оценка и правните последици от непреминаването ѝ ще се регламентират нормативно, чрез изменение в съответния законов регламент.

Мярка 4. Въвеждане на ротация на служителите, работещи на рискови за корупция места, както и разширяване на мандатните длъжности

В министерства и второстепенни разпоредители с бюджет като антикорупционни мерки се прилагат възлагането на проверки на случаен принцип и ротация на екипите, осъществяващи контролна дейност (Министерство на енергетиката, Министерство на вътрешните работи, Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Министерство на туризма, Министерство на регионалното развитие и благоустройство, Агенция „Митници“, Национална агенция за приходите, Министерство на здравеопазването – Дирекция „Лекарствена политика“; регионалните здравни инспекции; Министерство на труда и социалната политика – Агенция по заетостта, Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ и др.). Мярката е посочена като добра практика при осъществяване на контролната дейност във всички високорискови дейности в приетите насоки за антикорупционни планове.

По отношение на Министерството на финансите мярката е предвидена в антикорупционния план за 2019 г. и е изпълнена. Обществените поръчки са разпределяни между експертите на ротационен принцип. В Националната агенция за приходите през 2019 г. е извършвана ротация на органи по приходите (началници на сектори, ръководители на екипи и органи по приходите), като общият брой на ротирани служители е 471. Като антикорупционна мярка ротацията се прилага и по отношение на органите по приходите, осъществяващи контрол на стоки с висок фискален риск. На случаен принцип се извършват внезапни проверки по отношение на служителите, осъществяващи фискален контрол на рискови стоки, като внезапните проверки се извършват на фискални контролни пунктове или по време на разтоварване/товарене на стоки с висок фискален риск.

В Агенция „Митници“ периодично се осъществява ротация на служители между отделните звена в граничните митнически учреждения,

както и ротация на служители от митническите бюра и отделите в териториалните управления, като със заповеди на директора на Агенция „Митници“ се променя работното им място.

В съответствие с изискванията на Европейската комисия и международно признатите одитни стандарти в Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ (ИА „ОСЕС“) е изградена система за осигуряване на качеството на одитната дейност, в това число независимост и обективност на одитните оценки. Част от тази система е ротацията на одитори, която заедно с прилагането на единна одиторска методология, екипен принцип, три нива на контрол върху одиторската работа и непрекъснатото професионално обучение допринася за високото качество на одитните доклади на ИА „ОСЕС“ и съответно за приемането им от ЕК и другите донори.

В Агенцията за държавна финансова инспекция е утвърдена и действа „Процедура за прозрачност, обективност и превенция на корупционния риск в инспекционната дейност“. С процедурата е въведено изискването за спазване на принципите за ротация и/или мобилност на финансовите инспектори и юрисконсултите при провеждане на финансова инспекция и производства по търсене на административно-наказателна и имуществена отговорност.

В Антикоруptionния план на Министерството на енергетиката за 2019 г. са предвидени следните мерки „Продължаване прилагането на ротационния принцип при определянето съставите на Комисии в рискови в корупционно отношение дейности (по ЗОП, концесии и др.)“, „Да продължи ротацията на вътрешните одитори при извършване на одитните ангажименти в структурните звена на министерството и АУЕР“ и „Да продължи ротацията при определянето състава на комисиите, извършващи контролните дейности по чл. 75, ал. 1 от Закона за енергетиката“, които имат постоянен характер.

В Антикоруptionния план за 2019 г. на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията и второстепенните разпоредители с бюджет към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, в раздел II. Корупционен риск – извършване на контролни дейности, с цел отстраняване на субективния фактор и ограничаване на възможността за прилагане на нерегламентирани действия при контрола, осъществяван от Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ е предвидена постоянно действаща мярка „Прилагане принципа на ротация на

служителите от Главна дирекция „Автомобилна инспекция“ и областните отдели „Автомобилна администрация“, при осъществяване на контролните им функции“. Мярката се изпълнява.

В Антикоруptionният план за 2019 г. на Министерството на вътрешните работи е предвидена мярка 10 от „Провеждане на ротация на служители, работещи в рискови за корупция зони“ с основна насоченост превенция на корупцията в органите на изпълнителната власт, в която са концентрирани контролни правомощия. Крайна цел на мярката е намаляване на риска от корупция. През 2019 г. мярката е прилагана в тридесет и три структури на МВР.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена.

Препоръка: Изпълнението на мярката следва да продължи и през следващия стратегически период, като се преразглежда и оценява редовно от ръководителя на съответната администрация до какви резултати е довело прилагането ѝ.¹⁷

Мярка 5. Уреждане на задължение за връщане на получените при напускане на службата обезщетения от служители, осъдени за корупция

В Закона за съдебната власт - чл. 225, ал. 2 ЗСВ, изрично е предвидено, че обезщетение не се изплаща в случаите по чл. 165, ал. 1, т. 3 ЗСВ, когато съответният магистрат е освободен от длъжност, поради влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление.

В НК е предвидена конфискация на имуществото на виновното лице, както и отнемане на пряката и непряката облага, придобити чрез престъплението, ако не подлежат на връщане или възстановяване; когато облагата липсва или е отчуждена, присъжда се нейната равностойност.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена.

¹⁷ Според Центъра за изследване на демокрацията действително мярката е стандартна антикорупционна практика. Опитът от прилагането на инструменти за антикорупционен мониторинг на Центъра за изследване на демокрацията, обаче сочи, че тези мерки също могат да бъдат преодоляни и да загубят ефективност, ако не се преразглеждат и оценяват редовно. Липсва оценка до какво са довели тези мерки във всеки конкретен изброен случай. За съжаление има и случаи от които едва ли може да се заключи, че тази практика е оказала някакъв възпиращ ефект.

Мярка 6. Разработване и прилагане на план за ограничаване на корупцията в органите на МВР.

През 2015 г., с оглед на незадоволителните резултати от изпълнението на плана за превенция и противодействие на корупцията, ръководството на Министерството на вътрешните работи взема решение за изготвянето на цялостна концепция за борба с корупцията, която да е в съответствие с приетата национална стратегия с хоризонт 2020 г. Като основен принцип в Концепцията е заложена идеята за активни действия по три основни направления – обучение, противодействие и правоприлагане (т. нар. тристълбов подход).

Изпълнението на Концепцията за превенция и противодействие на корупцията се осъществява чрез годишни Планове за действие за превенция и противодействие на корупцията. През 2016 г. е изпълнен първият годишен План за превенция и противодействие на корупцията, в съответствие с новоприетата Концепция. Основните акценти на неговото изпълнение са: налагането на добрата практика всички структури на министерството да изготвят свои антикорупционни планове; приети промени в Етичния кодекс на МВР, като всички дирекции са запознали служителите си с промените и в по-голямата част от тях е проведен и тестови контрол; проведено е обучение на всички служители, занимаващи се с обществени поръчки във връзка с промените в ЗОП; въведени са технически средства в автомобилите за наблюдение на работата на служителите, занимаващи се с пътен контрол и е проведено тестване на лични мобилни видеокамери за служители; извършен е анализ на типичните корупционни проблеми в МВР и са предложени мерки за тяхното решаване; въведени са 30 електронни услуги, включително плащането на глоби. Продължава прилаганата и в предишни години практика за ротация на служителите в рисковите за корупция зони. МВР организира и реализира медийна кампания за популяризиране на предприетите мерки за превенция и противодействие на корупцията. провеждането на антикорупционни лекции във всички курсове на Академията на МВР; изготвена е нова версия на тест за интегритет при първоначалния подбор за назначаване в МВР.

Положителна оценка за усилията на МВР бе дадена през месец януари 2017 г. в доклада на Европейската комисия за напредъка на България. Констатациите в доклада са, че включените редица мерки, ограничаващи човешкия фактор и корупционния потенциал, в съчетание с

другите мерки, са довели до значително намаляване на корупционния риск в този сектор.

През месец февруари 2019 г. беше утвърден изготвеният от Вътрешноведомствения координационен съвет за борба с корупцията в МВР Антикоруptionен план на МВР за 2019 г. При съставянето му членовете на Съвета се придържаха към приетите от НСАП Насоки за съставяне на антикорупционни планове. В него са включени 67 мерки, покриващи 5 корупционни риска, като за изпълнението му са ангажирани всички структури в МВР.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена.

Мярка 7. Разработване и прилагане на планове за превенция и противодействие на корупцията на съответните контролни органи

В края на юли 2017 г. НСАП взе решение да се извърши анализ на всички планове, като са идентифицирани слабите места и са предложени мерки за отстраняването им. След извършване на анализа и постъпилите становища от министерствата НСАП на заседанието си, проведено на 02 февруари 2018 г., прие унифицирани правила - Насоки за съставянето на антикорупционни планове, тяхното съдържание и одобряването им. През март 2018 г. плановете са актуализирани в съответствие с насоките. През 2019 г. и 2020 г. дейността по изготвяне и изпълнение на годишни антикорупционни планове продължи.

Във връзка с изпълнение на правомощията на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество по реда на глава четвърта от ЗПКОНПИ от дирекция „Превенция на корупцията“ е извършен анализ на съответствието на антикорупционните планове с приетите от НСАП при МС „Насоки за съставянето на антикорупционни планове, тяхното съдържание и одобряването им“ (Насоките), с цел да се идентифицира въздействието на Насоките върху дейността по изготвяне на антикорупционните планове. Докладът по този анализ е разгледан и приет с Решение на КПКОНПИ с Протокол № 856 от 28 ноември 2018 г.

Съобразно решение на НСАП, взето на 7 март 2019 г., изготвеният от КПКОНПИ анализ на актуализираните антикорупционни планове на

ведомствата за 2018 г. е изпратен до тях за вземане на отношение на основание чл. 32, ал. 2 от ЗПКОНПИ.

С Насоките, приети от НСАП, се създаде мярка, която да въведе уеднаквен ред, организация на дейност и срок по съставяне на антикорупционните планове, тяхното съдържание и одобряването им. Изследването на въздействието на Насоките върху предоставените антикорупционни планове на министерства и техните второстепенни разпоредители е установен единен подход както по отношение на създадения ред и организация при изготвянето на антикорупционните планове, така и при спазване на утвърдената форма и неговото съдържание, за част от изготвените антикорупционни планове се установява недобро дефиниране на мерките (предложените мерки са общи и формални и преповтарят задължения по закон, а други нямат антикорупционна насоченост) и затруднения при определяне насочеността на мярката и при дефиниране на индикаторите, с което се създава невъзможност за обективна преценка на ефекта на мярката.

Степен на изпълнение: Мярката е с постоянен срок за изпълнение.

Препоръки: През следващия стратегически период дейността на министерствата и агенциите по изготвяне и изпълнение на антикорупционни планове следва да продължи. Необходимо е да се извърши анализ и оценка на необходимостта от изменение на Насоките.

Следва да бъде изготвена и методика за оценка на ефективността от изпълнение на антикорупционните планове, в съответствие с която да се преценява ефективността на заложените антикорупционни мерки и да се набелязват мерки за повишаване на ефективността на антикорупционните планове.

ПРИОРИТЕТ 5: ОСВОБОЖДАВАНЕ НА ГРАЖДАНИТЕ ОТ „ДРЕБНАТА“ КОРУПЦИЯ

Към момента на приемане на Стратегията анализът на корупционните практики и социологически изследвания са показвали, че най-висок риск от корупция по отношение на гражданите съществува в органите на МВР и системата на здравеопазването. По отношение на бизнеса корупцията засяга НАП, митниците, ДАИ, общинските и областните администрации, издаващи разрешения и лицензи, както и органите, предоставящи държавни субсидии в сектор земеделие. Институциите, които отговарят за тези държавни политики, не са имали стратегически документи или планове за действие за противодействие на корупцията.

Като мерки по приоритета са предвидени: Ограничаване на намесата на човешкия фактор при предоставянето на административни услуги и осъществяването на контролни функции - електронни услуги, електронни публични регистри, видеонаблюдение и др., като в това отношение е важно изпълнението на Стратегията за развитие на електронното управление в Република България 2014 - 2020 г.; Увеличаване на независимостта, правомощията и капацитета на инспекторатите; Анализ и проверка на електронизирани и разширени като обхват декларации за конфликт на интереси и за имотно състояние на държавните служители в централната и териториални администрации; Разработване на насоки, принципи и нормативен регламент за провеждане на тестовете за почтеност (интегритет) като инструмент на вътрешноинституционалната дисциплинарна практика и ясна отговорност на ръководителите на съответните звена за прилагането му; Разработване на секторни антикорупционни планове за високорискови сектори.

Мярка 1. Ограничаване на намесата на човешкия фактор при предоставянето на административни услуги и осъществяването на контролни функции

В стратегията е заложено ограничаване на намесата на човешкия фактор при предоставянето на административни услуги и осъществяването на контролни функции – електронни услуги, електронни публични регистри, видеонаблюдение и др. Посочено е, че в това отношение е важно изпълнението на Стратегията за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020 г.

Усилията за изпълнение на приоритета на правителството за намаляване на административната тежест за гражданите и бизнеса и за ограничаване на намесата на човешкия фактор при предоставянето на административни услуги и осъществяването на контролни функции - електронни услуги, бяха структурирани в две инициативи.

Първата инициатива беше свързана с мерки, идентифицирани от самите институции. Общият им брой е 772, като те включват: намаляване на изискваните документи от заявителите; въвеждане на служебно събиране на информация; разширяване на каналите за достъп и предоставяне на възможност за комбинация на тези канали при заявяване и получаване на услугата; опростяване на вътрешния процес и взаимодействието с други администрации; премахване и/или намаляване на таксата/цената на услугата; премахване на услугата; намаляване на срока за извършване на услугата; увеличаване срока на валидност на издадените документи; организиране на процеса по предоставяне на услугата на по-ниско ниво; намаляване на задълженията за информиране; трансформиране на режими, които предвиждат преценка по целесъобразност в режими, които предвиждат само проверка за законосъобразност; предоставяне на услугата за извършване от браншова или работодателска организация; намаляване на случаите, в които се изисква промяна на вписани обстоятелства; други възможности за подобрене. Изпълнени са 516 мерки, инициирани от държавните институции.

Като втори етап беше направен пълен външен преглед на административните услуги и режими, който беше материализиран в Решение № 704 на Министерския съвет от 2018 г. за приемане на мерки за трансформация на модела на административно обслужване, представляващо най-мощния досега пакет от общо 1443 мерки за намаляване на административната и регулаторна тежест.

Към края на 2019 г. по данни, предоставени от държавните институции и общините, са реализирани 541 мерки, които имат положителен ефект за ограничаване на факторите за корупция при предоставянето на административни услуги, както следва:

- въвеждане на служебно събиране на информация (вкл. спазване на изискването за еднократно събиране и създаване на данни, както и предоставянето на административни услуги като вътрешно административни) - 248 административни услуги;
- разширяване на каналите за достъп и предоставяне на възможност за комбинация на тези канали при заявяване и получаване на услугата - 80 административни услуги;

- намаляване на изискваните документи от заявителите на услугата - 60 административни услуги;
- премахване на услугата - 54 административни услуги;
- намаляване на срока за извършване на услугата - 32 административни услуги;
- установяване на всички изисквания, необходими за започването и за осъществяването на дадена стопанска дейност, както и за извършването на отделна сделка или действие със закон - 29 административни услуги;
- организиране на дейността по начин да се обслужват потребителите на едно място в едно служебно помещение - 22 административни услуги;
- премахване и/или намаляване на таксата/цената на услугата - 9 административни услуги;
- стандартизиране на услугите като процедура, брой и вид на изискваните документи, срок на валидност на издадените документи и др. - 7 административни услуги.

В съответствие със Стратегията за развитие на електронното управление в Република България, както и действащата нормативна рамка, фокусът на дейност на Държавната агенция „Електронно управление“ е поставен върху гледната точка на потребителя на електронни административни услуги – гражданите и бизнеса.

ДАЕУ насочи усилията си към идентифициране и електронизиране на най-често използваните електронни административни услуги и към реинженеринг на работните процеси по предоставянето им, както и определяне степента на сигурност на всяка предоставяна услуга. За целта е създаден и одобрен от председателя на ДАЕУ и Съвета за административната реформа Единен модел за заявяване, плащане и предоставяне на електронни административни услуги (Единен модел), чрез който е реализиран централизиран и автоматизиран процес по заявяване, заплащане и предоставяне на електронни административни услуги. Стартирани са дейности, свързани с неговата реализация чрез интеграция на хоризонталните системи на електронното управление, а именно: е-автентикация, е-оторизация, е-валидиране, е-плащане и е-връчване. Разработена е Система за електронни форми, чрез която ще се заявяват електронни административни услуги, реализирани чрез Единния модел. Прилагането на модела от администрациите допринася за постигане на устойчивост на съществуващите инструменти и системи на електронното управление и осигурява онлайн достъп на гражданите и бизнеса до ЕАУ, както и предоставяне на висококачествени и достъпни комплексни административни услуги.

В края на 2018 г., съобразно утвърдения Единен модел, бяха извършени дейности, свързани с разработване, утвърждаване и публикуване на електронни административни услуги (ЕАУ) на централната администрация и съответстващите им електронни образци на документи необходими за заявяването им.

Чрез Единния модел ДАЕУ предоставя на гражданите и организациите възможност за централизирано заявяване, заплащане и предоставяне на електронни административни услуги.

Към дата 31.12.2018 г. в единния портал за достъп до ЕАУ <https://egov.bg/> са публикувани 153 ЕАУ и 245 електронни образци на документи необходими за заявяването им, а на същите нивата в Административния регистър бяха надградени до ниво 3 и 4.

Към настоящия момент са реализирани 345 ЕАУ, от които 181 за централна администрация, 21 на областна администрация и 143 електронни административни услуги на общинска администрация. Разработени са 451 електронни форми на услугите и съпътстващите документи.

Присъединени са 72 административни структури. Осигурена е възможност за заявяване по електронен път на административни услуги за 54% от населението към областни администрации и 15% от населението към общински администрации.

До 2021 г. всички електронни административни услуги, които изискват плащане, следва да предоставят възможност за сигурно електронно плащане (да бъдат проектирани, внедрени и да функционират като услуги от ниво 4).

Заплащането на електронните административни услуги е реализирано чрез Средата за електронни плащания. Когато потребител подаде заявление за електронна административна услуга към дадена администрация, администрацията от своя страна заявява плащане към заявителя в профила му за електронно плащане <https://pay.egov.bg/> като му се предоставя възможност да заплати дължимата сума чрез кредитна или дебитна карта, чрез ePay или на гише в банков клон с платежно нареждане. Заявяването на дължими такси от страна на администрациите се осъществява, чрез предоставен от ДАЕУ достъп на всяка администрация до Средата за електронни плащания. На всяка администрация се предоставя възможност да заявява плащане на физическо или юридическо лице. Към настоящия момент 58 административни структури са присъединени към Средата за електронни плащания.

Целенасоченото и поэтапно реализиране на Единен модел за заявяване, заплащане и предоставяне на електронни административни услуги и свързаните с него изисквания към необходимата ИТ

инфраструктура е в пълно съответствие с визията на електронното управление в Република България до 2020 г.

С Решение № 508 от 23.07.2020 г. Министерският съвет одобри пакет от изменения в Закона за административните нарушения и наказания, които съдържат редица антикорупционни мерки, насочени към превенция при осъществяване на контролната и санкционната дейност на администрацията. Превантивните мерки в законопроекта целят ограничаване на субективизма на актосъставителите и наказващите органи и създаване на възможност за по-ефективен контрол върху дейността им, като се намалява рискът в резултат на осъществяваната контролна и санкционна дейност за злоупотреба с власт, нарушаване или неизпълнение на служебни задължения с цел пряко или косвено извличане на наследваща се материална или нематериална облага за себе си или за други лица. Допълват се правилата за отвод (правилата за отвод са важен инструмент за недопускане на корупционни практики в дейността на правоохранителните органи), предупреждението по ЗАНН може да се отправя само в писмена форма, разширява се кръгът на лицата, които могат да искат възобновяване на производството, ограничава се субективното начало при сключване на споразумение (като коректив срещу възможна поява на корупционни практики във връзка със сключването на споразумение, се предвиждат ясно дефинирани ограничения в приложното поле на института). Подробната регламентация на правомощията на наказващия орган по прекратяване на производството от своя страна представлява допълнителна превантивна мярка срещу евентуално незаконосъобразни действия при осъществяване на контролната и санкционна дейност на администрацията.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена, като следва да бъде надградена.

Препоръки: През следващия стратегически период следва да се работи в насока създаване на единен централизиран електронен регистър на административно-наказателните производства, в който да бъдат отразени извършваните проверки за спазване на нормативните актове, съставените актове за установяване на административни нарушения, издадените наказателни постановления и другите актове, предвидени в ЗАНН, с които се слага край на административнонаказателното производство, резултатът от упражнения съдебен контрол върху

санкционните актове на администрацията и резултатът от дейността на компетентните органи по изпълнение на наложените административни санкции.

Регистърът на административнонаказателните производства следва да адресира проблемите при осъществяване на контролната и санкционна дейност на администрацията, свързани с липсата на единна база данни на административнонаказателните производства, липсата на контрол върху извършването на проверки за спазване на административните режими, липсата на възможност за преценка за навременността и еднаквото прилагане на закона, липсата на пълна и изчерпателна информация относно привеждането в изпълнение на наложените санкции и резултата от принудителното събиране на публични държавни вземания със санкционен произход, както и липсата на нормативна база за дигитализацията на административнонаказателната дейност и обмена на информация между ведомствата по електронен път.

Мярка 2. Увеличаване на независимостта, правомощията и капацитета на инспекторатите

Анализът на изпълнението на мярката е направен в частта, посветена на системата от антикорупционни органи и звена (виж по-горе, анализа по Приоритет 1, мярка 5).

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена.

Мярка 3. Анализ и проверка на електронизирани и разширени като обхват декларации за конфликт на интереси и за имотно състояние на държавните служители в централната и териториални администрации.

В стратегията се сочи, че за да бъде изпълнена тази мярка, следва да бъде изграден институционален капацитет към инспекторатите (за служителите в централната администрация) и към областната администрация (по отношение на служителите в териториалната администрация).

В изпълнение на § 67, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на

незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ) с Постановление № 209 на Министерския съвет от 26 септември 2018 г. беше приета Наредба за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване конфликт на интереси.

В съответствие с нормативните изисквания, проверката на декларациите и установяването на конфликт на интереси на лицата по § 2, ал. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗПКОНПИ се извършва от инспекторатите или от комисии от служители, изрично овластени от органа по избора или назначаването да осъществяват и тези функции.

От представената в Главния инспекторат информация е видно, че към 31 януари 2020 г. от органите на държавна власт, към които има създадени инспекторати по Закона за администрацията, са предприети необходимите действия за изпълнение на законовите разпоредби.

Въз основа на извършената контролна дейност по спазване изискванията на ЗПКОНПИ и Наредбата за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване конфликт на интереси инспекторатите са извършили:

1)Проверка на общо 7 210 бр. декларации за несъвместимост (от които 7 130 бр. по чл. 35, ал. 1, т. 1 от ЗПКОНПИ и 80 бр. по чл. 35, ал. 1, т. 3 от ЗПОНПИ);

2)Общо 6 811 проверки за спазване на срока за подаване на декларациите за имуществото и интереси, при които са проверени общо 109 195 бр. декларации (от които 108 951 бр. по чл. 35, ал. 1, т. 2 от ЗПКОНПИ и 244 бр. по чл. 35, ал. 1, т. 4 от ЗПКОНПИ);

3)Общо 29 проверки на съдържанието на декларациите за имущество и интереси, при които са проверени 741 бр. декларации (от които 700 бр. по чл. 35, ал.1, т. 2 от ЗПКОНПИ и 41 бр. по чл. 35, ал. 1, т. 4 от ЗПКОНПИ);

4)Съставени актове за установяване на административни нарушения – общо 111 бр.;

5)Издадени наказателни постановления – общо 14 бр.;

6)Маловажен случай по чл. 28 от ЗАНН – 91 бр.;

7)Прекратени по реда на чл. 54 от ЗАНН – 3 бр.;

8)Процедура по издаване на наказателно постановление – 3 бр.;

9)Издадени предупреждения от органа по назначаването – 45 бр.;

10)Предложения за образуване на дисциплинарни производства за неподадени в срок декларации по чл. 35, ал. 1 от ЗПКОНПИ – 54 бр.;

11)Образувани дисциплинарни производства – 27 бр.;

12)Образувани производства за установяване на конфликт на интереси общо 6 бр. (от които 1 бр. висящ и 5 бр. приключили с акт на органа по назначаването). В резултат на извършените производства за един служител е установен конфликт на интереси, а за четирима не е установен конфликт на интереси.

При обобщаване и анализиране на информацията, отнасяща се до прилагането на разпоредбите на ЗПКОНПИ и Наредбата за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване конфликт на интереси се откриха няколко проблема, касаещи проверката на декларациите, подадени от лицата по § 2, ал. 1 от ДР на ЗПКОНПИ, които създават пречка пред ефективното изпълнение на възложените функции, а именно:

- липсва приета Методология за оценка на корупционния риск (съгласно чл. 13, ал. 2 от Наредбата за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване конфликт на интереси), което възпрепятства планирането и извършването на проверка на съдържанието на декларациите за имуществото и интереси;

- спорна законова делегация за съставяне на актове за установяване на административни нарушения и издаване на наказателни постановления, в случай на неподадени или неподадени в срок декларации за имущество и интереси;

- невъзможност за извършване на проверка за съответствие/несъответствие на съдържанието на декларацията за имущество и интереси, поради липсата на достъп до някои регистри.

Следва да се отбележи, че в хода на извършените от Главния инспекторат проверки в периода 2018 г. – 2019 г. се констатира, че в различните администрации е въведена разнородна практика по прилагането на ЗПКОНПИ и Наредбата за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване конфликт на интереси (вида на подадените декларации, ред и начин за подаване, обработване и съхраняване на декларациите, вид на информацията, публикувана на интернет страниците и др.).

След анализ на най-често допусканите грешки и пропуски и с цел бъдещото им избягване на Годишната среща на инспекторатите, проведена през октомври 2019 г., от Главния инспекторат са дадени указания на всички инспекторати за приоритетно извършване на проверки във второстепенните разпоредители с бюджет, съответно в териториалните структури относно спазването на изискванията на ЗПКОНПИ.

В доклад „Последваща оценка на въздействието на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество“ на Национален център за парламентарни изследвания от май 2019 г. са посочени следните слабости по отношение на проверката на декларациите на лицата по § 2 от ДР на ЗПКОНПИ:

- не е възможно да се извършва пълна и всеобхватна проверка на имуществото, доходите и задълженията на лицата по § 2 от ДР на ЗПКОНПИ. Според доклада не е целесъобразно множество лица от различни администрации – държавни или общински, както и нотариуси или частни съдебни изпълнители, да имат достъп до информационните масиви, например на БНБ. В ЗПКОНПИ не е предвидена и възможност за компетентните по Наредбата длъжностни лица да искат от съда разкриване на банкова, застрахователна, данъчна или осигурителна информация. За разлика от органите на КПКОНПИ, длъжностните лица по Наредбата могат да осъществяват проверки единствено въз основа на данни от публичните регистри, както и от ЕСГРАОН. Същевременно, оправомощените да извършват проверката лица трябва да изготвят становище за съответствието или несъответствието на декларираното с фактически притежаваното имущество;
- много от администрациите не разполагат с необходимия капацитет, за да формират проверяващ орган по § 2, членовете, на който да имат необходимите образователни и професионални умения за извършване на тази чисто правна дейност;
- единственият административнонаказващ орган в държавата за нарушения по чл. 176 от ЗПКОНПИ е председателят на КПКОНПИ, а актове за установяване на нарушенията могат да съставят само овластените за това служители на КПКОНПИ;
- фокусирането на КПКОНПИ върху дейността само на лицата, заемащи висши публични длъжности, наложило децентрализирания модел, не е удачно. То може да подпомага и улеснява дейността на Комисията, но не е ползотворно по отношение на лицата по § 2 от ДР. Децентрализираният модел на проверка показва определени слабости, сред които: липса на подготвени кадри в комисиите към съответните администрации; формирани близки отношения между проверяващи и проверяван, които работят в една и съща администрация, като дори не е изключена възможността проверяващият да е подчинен на проверявания; трудностите при формиране на единна практика по приложението на закона, породени от наличието на множество органи с идентична компетентност;
- не е гарантирано и опазването на информацията, придобита от длъжностните лица при проверката на декларациите, както и в производството по установяване на конфликт на интереси. Уредбата на тази материя е оставена на преценката и възможностите на съответната администрация чрез разработване и приемане на вътрешни правила при твърде оскъдна нормативна уредба, която да дава насоки за минималните изискуеми стандарти на защита в тази сфера;
- критики по отношение на административнонаказателните разпоредби на закона.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена, но следва да бъде надградена

Препоръки: На интернет сайта на НСАП следва да бъде изградена електронна платформа, на която да се събира и обобщава информация от органите по избора или назначението във връзка с проверка на декларациите за имущество и интереси и установяване на конфликт на интереси. С оглед натрупания опит в проверката на декларациите за имущество и интереси и в производството по установяване на конфликт на интереси от страна на КПКОНПИ, ще се разчита на нейното съдействие за подобряване на правоприлагането при проверка на декларациите и установяването на конфликта на интереси.

По този начин НСАП ще бъде форум за надграждане на политиките за почтеност по отношение на лицата, включени в § 2 от ДР на ЗПКОНПИ, чрез повишаване на публичността при прилагането на законодателството, обсъждане на проблеми, затрудняващи правоприлагането, обсъждане на необходими промени в нормативните актове.

Следва да се уреди нормативно задължението на органите по избора или назначаването да подават информация към единната платформа, поддържана от НСАП, във връзка с дейността си на проверката на декларации за имущество и интереси на лицата по § 2 от ДР на ЗПКОНПИ.

Следва да бъдат предприети активни мерки в насока повишаване на капацитета на органите по проверката на декларациите и установяването на конфликт на интереси на лицата по § 2, ал. 1 от ДР на ЗПКОНПИ, посредством първоначални и текущи обучения на служителите в областта на конфликта на интереси, етичните правила за поведение в публичния сектор, превенция и противодействие на корупцията. Придобитите знания от заетите в администрацията следва да бъдат проверявани и удостоверявани по съответния ред.

С оглед преодоляване на съществуващата разнородна практика в работата на органите по § 2 от ДР на ЗПКОНПИ, е необходимо да бъде разработена единна методика, която да регламентира приемането, попълването, сроковете, проверката, съхранението на декларациите за имущество и интереси, което ще допринесе за: улесняване процеса на деклариране и проверката на лицата от обхвата на § 2 от ДР на ЗПКОНПИ; повишаване на прозрачността при осъществяване на дейността; осигуряване защитата на данните, съгласно Закона за защита на личните данни и Общият Регламент за защита на данните; ограничаване на риска

от евентуална злоупотреба с данните; осигуряване на механизми за мониторинг и контрол върху изпълнението на задълженията на лицата оправомощени да приемат, обработват, съхраняват и проверяват декларациите за имущество и интереси, което ще гарантира законосъобразност при осъществяване на дейността им.

В тази насока в следващия стратегически период, след извършване на детайлен анализ на правоприлагането до момента, следва да бъде предприета съответна законодателна инициатива, която да уреди на законово ниво освен кръга на лицата, различни от заемащите висши публични длъжности, които ще подават декларации за имущество и интереси, обстоятелствата, подлежащи на деклариране, основанията и условията за извършване на проверка на декларациите, вкл. да се предвиди ли и при наличие на какви допълнителни предпоставки достъп до банкова, данъчна, осигурителна и застрахователна информация за проверяваните лица. Детайлна уредба следва да получат и конфликта на интереси – производство и последици, административнонаказателните разпоредби.

В тази насока следва да се разработи специализиран софтуер, който да позволява, от една страна, прием, съхранение и обработка на подадените декларации във вид, позволяващ автоматична обработка на данните в тях, задаване на задание за логически сравнения на данните в тях, проследяване спазването на сроковете, откриване на несъответствия с данните, съхранявани в други публични електронни регистри и сигнализиране за по-нататъшна проверка от оправомощените лица.

Следва да се извърши и специализирано обучение на органите по проверката на декларациите и установяването на конфликт на интереси на лицата по § 2, ал. 1 от ДР на ЗПКОНПИ за работа със специализирания софтуер.

В този контекст през следващия стратегически период следва да се работи в насока усъвършенстване на създадената система от санкции за нарушение на режима на подаване на декларации за имущество и интереси.

Следва да бъде извършен преглед на административнонаказателните разпоредби и анализ на практиката, създадена по прилагането им, и при необходимост да се предприеме законодателна инициатива в насока усъвършенстване и допълване на административнонаказателните състави и преценка на предвидените за извършването им санкции.

Необходимо е да се интервенира законодателно, в насока изрично уреждане на правомощията на органите по избора и назначаването, упражняващи правомощията си по контрол на подадените декларации за имущество и интереси, да могат да упражняват санкционна дейност по отношение на осъществени състави на административни нарушения.

Мерки 4, 5 и 7: Разработване на единни стандарти и механизми за подаване и обработване на сигнали за корупция от гражданите и бизнеса; уреждане на нормативно задължение за разглеждане на анонимни сигнали, които съдържат достатъчно данни за идентификация на нарушителя и нарушенията, които е допуснал; създаване на единна „гореща линия“ и система за приемане на сигнали за корупция и жалби в държавната администрация.

В Стратегията се предвиждат и следните мерки по Приоритет 5. Освобождаване на гражданите от „дребната“ корупция: Мярка 4. Разработване на единни стандарти и механизми за подаване и обработване на сигнали за корупция от гражданите и бизнеса; Мярка 5. Уреждане на нормативно задължение за разглеждане на анонимни сигнали, които съдържат достатъчно данни за идентификация на нарушителя и нарушенията, които е допуснал. Според действащото законодателство анонимните сигнали не се разглеждат. Това решение не отчита факта, че често сигнализиращите са служители на съответната администрация, които се притесняват да разкрият самоличността си под страх от репресия, а в същото време разполагат с подробна и конкретна информация, която проверяващите не биха могли да установят при липса на съдействие от съответната администрация; Мярка 7. Създаване на единна „гореща линия“ и система за приемане на сигнали за корупция и жалби в държавната администрация.

С влизане в сила на ЗПКОНПИ за пръв път се създаде единен регламент за подаване на сигнали за корупция и за защита на лицата, подали сигнали. По този начин беше отстранена сериозна слабост в действащото законодателство на страната, констатирана и от редица неправителствени организации.

В чл. 47 и следващите от ЗПКОНПИ се урежда подаването и обработването на сигнали за корупция или за конфликт на интереси до Комисията по отношение на лице, заемащо висша публична длъжност. Всеки сигнал се регистрира в Комисията незабавно след постъпването му. Сигнали, които не са от компетентността на Комисията, незабавно се

препращат по компетентност на съответния орган. Анонимни сигнали не се разглеждат и не се препращат по компетентност. Подадени до Комисията сигнали за конфликт на интереси или за корупция по смисъла на този закон срещу съдия, прокурор или следовател, съдържащи данни за действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, се изпращат за проверка от Инспектората към Висшия съдебен съвет в рамките на правомощията му. Председателят на Комисията утвърждава образец на сигнал, който е достъпен на интернет страницата на Комисията, както и на място.

Лицата, на които е възложено разглеждането на сигнала, са длъжни: да не разкриват самоличността на лицето, подало сигнала; да не разгласяват фактите и данните, които са им станали известни във връзка с разглеждането на сигнала; да опазват поверените им писмени документи от нерегламентиран достъп на трети лица. Лицата, които разглеждат сигнала предлагат на съответните ръководители предприемането на конкретни мерки за опазване на самоличността на подалия сигнала, включително мерки, предотвратяващи действия, чрез които му се оказва психически или физически натиск. В особени случаи по искане на председателя на Комисията може да се потърси съдействието на органите на Министерството на вътрешните работи за вземане на допълнителни мерки за защита на лицето, подало сигнал.

В министерствата и второстепенните разпоредители към тях има утвърдени вътрешни правила за защита на лицата, подали сигнали за корупция, корупционни прояви и/или конфликт на интереси и за движението на тези сигнали. В администрацията на изпълнителната власт са въведени различни способи за подаване на сигнали за корупция: гореща телефонна линия, среща „лице в лице“, актуална контактна форма на интернет страницата, кутия за сигнали, електронен адрес, изграден механизъм за подаване на сигнали, получени по пощата, на „горещ телефон“ или по електронната поща. Изложеното налага унифициране на правилата и улеснение на гражданите при подаване на сигнали.

Анализи на различни неправителствени организации поставят въпроси за някои слабости в регламента на подаването на сигнали и защита на сигналорите, които могат да бъдат обобщени като липса на унифицирани правила, насочени към потребителите (сигналорите), поддържане на специални канали за подаване на сигнали, достъпни както за външни лица, така и за служители; да бъдат подобрени гаранциите за защита от евентуални вреди, които лицето може да претърпи вследствие на подаването на сигнал; да бъдат предвидени ефективни санкции и персонална отговорност срещу лицата, които са причинили вреди на подалия сигнал вследствие на този акт; да бъдат осигурени конфиденциални механизми за правна консултация и

помощ на лицата; да се популяризират достъпните механизми за подаване на сигнали и правото на защита и др.

В доклад на Асоциация „Прозрачност без граници“ на тема „Противодействие на корупцията - 2018: обществени очаквания и постигнати резултати“ е посочено, че приносът на гражданите в борбата с корупцията е функция от опазване на данните за самоличността на подателите на сигнали и реални гаранции за защита на подателите на сигнали; като най-силно загрижени за последиците при подаване на сигнали за корупция са служителите в публичната администрацията и бизнеса.

Като слабости относно подаване на сигнали за корупция са посочени:

- притеснение от изтичане на информацията относно подателя на сигнала и упражняване на репресия спрямо него, поради множеството лични данни, които следва да посочат в качеството си на податели на сигнала (трите имена, ЕГН, адрес, телефон, факс, електронен адрес и подпис);
- отказ от подаване на сигнал в случаите, в които подателят разполага с по-обща данни за нередности (например, не разполага с конкретни данни, информация за място и период на извършване на нарушението и т.н.);
- инструментариумът за обезщетяване се изчерпва до дефиниране на право за търсене по неясен съдебен път на обезщетение за претърпени имуществени и неимуществени вреди;
- липса на критерии за сезиране по медийни публикации и дали конкретните изисквания относно съдържанието на сигнала могат да се използват като основание за отказ от разследване;
- липса на структурирана информация във вид на статистически данни, типология на сигналите, оценка как функционира системата за подаване на сигнали и в какви насоки евентуално следва да се развива.

Отправени са следните препоръки:

- поддържане на специални канали за подаване на сигнали, достъпни както за външни лица, така и за служители;
- гаранции за защита на личните данни на подалия сигнал, в това число чрез ограничаване достъпа до тези данни и възвръщането на конкретни и ограничени на брой изключения от това правило;
- гаранции за защита от евентуални вреди, които лицето може да претърпи вследствие на подаването на сигнал, като например дисциплинарно наказание, неравно третиране на работното място, психически и физически тормоз, съдебно преследване и др. Гаранциите за защита следва да включват и широк спектър от компенсации за настъпилите вреди, в това число материални и нематериални, специална защита при евентуален съдебен иск. Тежестта на доказване, че неравностойното третиране не е било вследствие на подаването на сигнал, следва да бъде у този, който е упражнил това третиране или нанесъл вредата;

- ефективни санкции и персонална отговорност срещу лицата, които са причинили вреди на подалия сигнал вследствие на този акт;
- осигуряване на конфиденциални механизми за правна консултация и помощ на лицата, които не разполагат с достатъчно информация относно правата си и евентуалните последици и поради това се колебаят дали да подадат сигнал;
- насърчаване на нетърпимостта към нередностите чрез мерки за популяризиране на достъпните механизми за подаване на сигнали и правото на защита;
- периодична оценка на ефективността и усъвършенстване на механизмите за подаване на сигнали;
- да се развият функционалностите на рубрика „Сигнали“ на интернет страницата на КПКОНПИ чрез обезпечаване на факторите, влияещи на доверието на гражданите: ясно уверение за опазване самоличността на подателя (защита на подалия сигнала); разяснения по процедурата за обработване на сигнали - решението да се подаде сигнал е трудно и разясненията за бъдещите действия по обработка на сигнала са важен фактор при формирането на доверие; електронен формуляр за подаване на сигнал в допълнение на формуляра, който служи за подаване на сигнал по хартиен път; сигурност на канала за подаване на информация чрез криптирана връзка (SSL); автоматично издаване на входящ номер на сигнала за удостоверяване, че е постъпил сигнал.
- да се обособи рубрика за обратна връзка по политиката за работа по сигнали.

В Базово сравнително проучване на гражданската активност при подаване на сигнали за прояви на корупция от лица, заемащи държавни длъжности „Защо да сигнализирам?“ на Български институт за правни инициативи от 2018 г. са проучени фактори, влияещи на доверието на потребителите при подаването на сигнали. Сред тях са посочени:

- ясно уверение за опазване самоличността на подателя (защита на подалия сигнала) - в уебсайтовете е важно да има разяснителни текстове на местата за подаване на сигнали, които обещава опазване самоличността на подалия сигнала. Такива текстове има в уебсайтовете на НЗОК; Народно събрание – във Вътрешните правила за дейността на Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика; КЗК; Патентно ведомство и НАП. Като слабост са посочени липсата на единен изказ и разположение на предвидими за потребителя места в сайта.
- необходимост от разяснения по процедурата за обработване на сигнали - детайлите на процедурата в най-пълната възможна степен от институционална страна, т.к. разясненията за бъдещите действия по обработка на сигнала са важен фактор при формирането на доверие.
- наличието на специален имейл адрес – наличието на имейл адрес само с общо предназначение означава и по-широк достъп на служители на

съответното ведомство, респективно по-голям риск от изтичане на информация.

- *видимост* - дребен шрифт е нарицателно за информация, която не е желателно да бъде видяна, но е налична поради законови изисквания; сигурност на канала за подаване на информация (предлагане на криптирана връзка между потребителя и сървъра).

В доклада „Последваща оценка на въздействието на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество“, изготвен от Националния център за парламентарни изследвания, по отношение на взаимодействието между гражданите и институциите при информация за случаи на корупция, включително осигуряване на защита на лицата, подаващи сигнали за случаи на корупция и конфликт на интереси се посочва, че:

- В годишния доклад за дейността на Комисията е налице дефицит на информация по въпроса колко от постъпилите сигнали са отговаряли на изискванията на чл. 48, ал. 1 от ЗПКОНПИ и колко са оставени без разглеждане, като недопустими (или са изпратени на други органи по компетентност); в колко случая Комисията е била сезирана със сигнали от граждани и в колко – с публикации в средствата за масово осведомяване; в каква насока са взетите решения на Комисията – колко от сигналите са счестени за основателни, и колко – за неоснователни или недоказан;

- в ЗПКОНПИ липсват указания относно начина на регистрация на сигналите по начин, че да бъде осъществена защита на подалия сигнала; правила за документооборота, гарантиращи ефективна защита на подалия сигнала; начина, по който се уведомява подалия сигнала за препращането му към компетентната институция и за решението по сигнала, така, че да бъде осъществена защитата му; конкретните механизми за защита на подалия сигнала, в изпълнение на задълженията на служителите по чл. 49 и други. Уместно е конкретните правила за приемане, обработка, движение на преписката и произнасяне по сигнала, както и за защита на подалия сигнала да се уредят в подзаконов нормативен акт, но в ЗПКОНПИ липсва законова делегация за издаване на такъв, а и изследването не установи КПКОНПИ да е изготвила проект на вътрешни правила за това;

- прекомерно рестриктивни са изискванията за допустимост на сигнала, визирани в чл. 48, ал. 1 от ЗПКОНПИ. Така например, изискването да се посочват едновременно имената на лицето и заеманата от него висша публична длъжност не всякога е възможно да бъде спазено от подалия сигнала, тъй като е възможно тази информация да не му е известна; изложеното в пълна степен е относимо и към изискването по чл. 48, ал.1, т. 4, а именно – сигналът да съдържа позоваване на документи или други източници, които съдържат информация, подкрепяща изложеното в сигнала, в т.ч. посочване на данни за лица, които биха могли да потвърдят

съобщените данни или да предоставят допълнителна информация. По този начин пред лицата, желаещи да подадат сигнал, се поставят множество, често пъти невъзможни за изпълнение изисквания, същевременно явяващи се условия за допустимост, като се ограничават случаите на подаване на допустими от закона сигнали, вместо да се мотивират гражданите да сигнализират за корупция. Възможните подходи са два: изискванията за допустимост да се ограничат, като се предвиди възможност за допълнителна кореспонденция с лицето, подало сигнала, за допълване на необходимата за проверката информация, или да се предвидят различни правила за допустимост към сигналите, идващи от граждани, т.нар. „външно докладване“, и идващи от служители в съответните ведомства, които изнасят информация за корупция или конфликт на интереси в същото, т.нар. „вътрешно докладване“.

- липсва правно регламентирана, по подобие на режима по чл. 111, ал. 1 от АПК, възможност за подаване на сигнал от пълномощник.

- законът предвижда председателят на Комисията да утвърди образец на сигнал, който да е достъпен на страницата на Комисията, както и на място (чл. 48, ал. 3). Такъв образец е утвърден и поместен на интернет страницата на КПКОНПИ. Това, обаче, макар да се явява в изпълнение на закона, далеч не е достатъчно, за да се гарантира информираността на гражданите във връзка с правата и задълженията им при и след подаване на сигнала. С цел информираност на гражданите е препоръчително на страницата на Комисията да се публикува информацията относно правата и задълженията на подалия сигнала не само пред Комисията, но и пред другите ведомства, до които сигналът е възможно да бъде изпратен по компетентност; правата и задълженията на свидетеля в наказателното производство, образувано въз основа на постъпилите сигнали; конкретните мерки за защита на подалия сигнала, които ще се предприемат от Комисията, а и от всички останали институции, към които е възможно сигналът да бъде препратен по компетентност. По този начин лицето, желаещо да сигнализира Комисията, ще бъде уведомено за всички последващи действия от страна на Комисията по сигнала, както и за своите права и задължения, в зависимост от развитието на проверката по сигнала. В полза на гражданите би било и публикуването на обобщена информацията относно постъпилите сигнали, техния вид, предприетите действия по сигналите, приложените мерки за защита на подалите сигнали и резултатите от проверките на сигналите през определен отчетен период.

- несистемност се наблюдава в уредбата на правомощията на Комисията по изпращане на постъпили сигнали по компетентност. Така, в ал. 5 на чл. 47 е уредено общото правило, че сигнали, които не са от компетентността на Комисията, незабавно се препращат по компетентност на съответния орган, а в ал. 7 на чл. 47 е уреден частен случай на това правомощие на Комисията по отношение на сигнали срещу

магистрати. Препоръчително е подходът на законодателя да се уеднакви, като се уреди общо правило за препращане на сигнали – евентуално конкретизирано в подзаконов нормативен акт или вътрешен акт, или се уредят изчерпателно случаите, в които Комисията препраща сигнали по компетентност и органите, до които ги изпраща.

- неясно остава, дали в случай, че сигналът съдържа достатъчно данни за престъпление, Комисията следва да го препрати незабавно на прокуратурата, за произнасяне по компетентност, или следва да извърши проверка на собствено основание.

- липсва разпоредба, регламентираща случаите на постъпване на сигнали в друг орган, които са от компетентност на Комисията.

- проблеми пред изпращането на сигнали по компетентност се откриват в още четири насоки, които е добре да бъдат отстранени законодателно: следва ли сигналподателят да бъде уведомен за изпращането на сигнала на друг орган (по подобие на предвиденото в чл. 112, изр. 2 от АПК); следва ли сигналът да бъде препращан по компетентност на друг орган, в случай, че в същия има данни, че вече е изпратен и до този орган (подобно разрешение е предвидено в чл. 112, изр. 1 от АПК); следва ли сигналът да бъде препращан по компетентност на друг орган, в случай, че подалото го лице е изразило изрично несъгласие за това; следва ли лицето, подало сигнала, да бъде уведомено за решението по сигнала му.

- отстъпление от режима за защита на подалия сигнал за конфликт на интереси по ЗПУКИ (от.м.) се открива с непресъздаването в актуалния антикорупционен закон на разпоредбата на чл. 32, ал.1 от отменения закон – „Лице, което е подало сигнал за конфликт на интереси, не може да бъде преследвано само за това.“. Единствената санкция е възможността на преследваното лице да се присъди обезщетение за вреди, която няма достатъчен възпиращ ефект.

- критики към ЗПКОНПИ могат да бъдат отправени по отношение на употребата на понятия, които до момента нямат легална формулировка и биха пречели ефективно упражняване на признатото и гарантирано от закона право на лицата, подали сигнала, а именно понятията „преследване“ и „тормоз“. Уместно е тези понятия да се дефинират или заместят с легално уредени такива.

- регламентът не е достатъчно прецизен и по отношение на възможността да се търси съдействие от органите на МВР за вземане на допълнителни мерки за защита на лицето, подало сигнала. Уместно е да се разпише в кои случаи може да се търси съдействие от органите на МВР, както и в какво може да се изразят допълнителните мерки за защита.

Препоръчва се, с цел информираност на гражданите на страницата на Комисията да се публикува следната информация: 1. правата и задълженията на подалия сигнала не само пред Комисията, но и пред другите ведомства, до които сигналът е възможно да бъде изпратен по компетентност; 2. правата и задълженията на свидетеля в

наказателното производство, образувано въз основа на постъпилите сигнали; 3. конкретните мерки за защита на подалия сигнала, които ще се предприемат от Комисията, а и от всички останали институции, към които е възможно сигналът да бъде препратен по компетентност; 4. обобщена информация относно постъпилите сигнали, техния вид, предприетите действия от КПКОНПИ по сигналите, приложените мерки за защита на подалите сигнали и резултатите от проверките на сигналите за определен период.

Същевременно следва да се отчете влизането в сила на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза. Държавите членки следва да въведат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с директивата, до 17 декември 2021 г., а до 17 декември 2023 г. - законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят със задължението за създаване на канал за вътрешно подаване на сигнали по член 8, параграф 3 - за правните субекти в частния сектор с 50 или повече работници.

Без да се засягат задълженията за докладване, установени в други правни актове на Съюза, всяка година държавите членки изпращат на ЕК статистически данни относно сигналите, чрез „външни канали“, за предпочитане в обобщен вид, ако те са налични на централно равнище в съответната държава членка: а) брой приети сигнали от компетентните органи; б) брой на иницирираните вследствие на тези сигнали разследвания и производства и резултатите от тях; и в) ако има установени финансови щети, тяхната оценка и събраните суми вследствие на разследвания и производства, свързани със сигнализираните нарушения. До 17 декември 2025 г. Комисията, като взема предвид своя доклад пред Европейския парламент и Съвета относно изпълнението и прилагането на директивата (следва да бъде представен до 17 декември 2023 г.) и статистическите данни на държавите членки, представя пред Европейския парламент и Съвета доклад за оценка на въздействието на националното право, с което се транспонира директивата.

Целта на директива е да подобри прилагането на правото и политиките на Съюза в конкретни области, като се определят общи минимални стандарти, с които се осигурява високо ниво на защита на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза в посочените области, сред които обществени поръчки, финансови услуги,

продукти и пазари и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма и др., посочени в чл. 2 на Директивата.

В Обяснителен меморандум към Директивата (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0218>), се посочва, че ЕК е получила 5707 отговора на обществената консултация. От тях 97 % (5516) са от респонденти, участвали като частни лица. Останалите 3 % са от лица, отговарящи от името на организация (191 отговора). Почти всички запитани (99,4 %) са съгласни, че лицата, сигнализиращи за нередности, следва да бъдат защитени, а 96 % изразяват сериозната си подкрепа за определяне на законно обвързващи минимални стандарти относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в правото на Съюза. Според запитаните четирите най-важни области, в които е необходима защита на лицата, сигнализиращи за нередности, са: i) борбата срещу измамите и корупцията (95 % от запитаните); ii) борбата срещу данъчните измами и избягването на данъци (93 % от запитаните); iii) опазването на околната среда (93 % от запитаните); и iv) опазване на общественото здраве и безопасност (92 % от запитаните).

В Глава III на Директивата се урежда външното подаване на сигнали и последващите действия. Сигнализиращите лица подават сигнали с информация за нарушения, като използват каналите и процедурите, посочени в членове 11 и 12, след като първо са подали сигнал чрез каналите за вътрешно подаване на сигнали, или като пряко са подали сигнал чрез използване на канали за външно подаване на сигнали. Член 11 задължава държавите членки да определят органите, компетентни да получават сигнали, да дават обратна информация по тях и да предприемат последващи действия във връзка със сигналите и да им осигуряват подходящи ресурси. Държавите членки гарантират, че компетентните органи: а) създават независими и автономни канали за външно подаване на сигнали, за приемане и разглеждане на информацията за нарушения; б) незабавно, и при всички случаи в срок от седем дни от получаването на сигналите потвърждават получаването, освен ако сигнализиращото лице изрично не е поискало друго или компетентният орган има основание да смята, че потвърждението за получаване на сигнала би изложило на риск защитата на самоличността на сигнализиращото лице; в) предприемат надлежни последващи действия във връзка със сигналите; г) предоставят обратна информация на сигнализиращото лице в разумен срок, не по-дълъг от три месеца или в надлежно обосновани случаи – шест месеца; д) съобщават на сигнализиращото лице окончателните резултати от всички разследвания, извършени в резултат на сигнала, в съответствие с процедурите, предвидени в националното право и е) предават в необходимия срок съдържащата се в сигнала информация по целесъобразност на компетентните институции, органи, служби или агенции на Съюза с цел последващо разследване, когато това е предвидено в правото на Съюза или националното право.

Член 12 предвижда характеристиките, на които следва да отговарят каналите за външно подаване на сигнали. Каналите за външно подаване на сигнали се считат за независими и автономни, ако отговарят на всички изброени критерии: а) проектирани са, създадени са и се експлоатират по начин, който гарантира пълнотата, целостта и поверителността на информацията, като се възпрепятства достъпът до тях на неупълномощени членове на персонала на компетентния орган; б) дават възможност за трайно съхранение на информацията в съответствие с член 18, така че да могат да се провеждат по-нататъшни разследвания. Каналите за външно подаване на сигнали дават възможност подаването на сигнали да бъде извършвано писмено и устно. Устното подаване се осъществява по телефона или по други системи за гласови съобщения и по искане на сигнализиращото лице – чрез лична среща в разумен срок. Компетентните органи гарантират, че когато се получи сигнал по канали, различни от каналите за подаване на сигнали по директивите, или от служители, различни от служителите, отговарящи за разглеждането на сигналите, на служителите, които го получават, се забранява да разкриват всякаква информация, чрез която би могла да се установи самоличността на сигнализиращото или засегнатото лице, и че те незабавно препращат сигнала без изменения на служителите, отговарящи за разглеждането на сигналите.

Държавите членки гарантират, че компетентните органи публикуват на своите уебсайтове в отделен, лесно разпознаваем и достъпен раздел най-малко следната информация: а) условията, при които се предоставя право на защита съгласно настоящата директива; б) данните за контакт относно използването на каналите за външно подаване на сигнали, както е предвидено в член 12, по-специално електронните и пощенските адреси, и телефонните номера за такива канали, като се посочва дали телефонните разговори се записват; в) процедурите, приложими за подаването на сигнали за нарушения, включително начина, по който компетентният орган може да поиска от сигнализиращото лице да изясни подадената информация или да предостави допълнителна информация, срока за предоставяне на обратна информация на сигнализиращото лице и вида и съдържанието на тази обратна информация; г) режима на поверителност, приложим за сигналите, и по-специално информацията във връзка с обработването на лични данни в съответствие с член 17 от директивата, членове 5 и 13 от Регламент (ЕС) 2016/679, член 13 от Директива (ЕС) 2016/680 и член 15 от Регламент (ЕС) 2018/1725, според приложимото; д) естеството на последващите действия, които се предприемат във връзка със сигналите; е) наличните правни средства за защита и процедури за защита срещу ответни действия с цел отмъщение и възможностите за поверителен съвет, с които разполагат лицата, които обмислят да подадат сигнал; ж) изявление, в което ясно се обясняват условията, при които лицата,

подаващи сигнали до компетентния орган, са защитени от носене на отговорност в случай на нарушаване на поверителността съгласно член 21, параграф 2; и з) данните за контакт с информационния център или с единния независим административен орган, както е предвидено в директивата (член 20, параграф 3), когато е приложимо.

В Пътната карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2015-2020 г. е заложена мярка „Развитие на устойчива система за диалог, обратна връзка и постоянна комуникация с гражданите, техните организации и медиите“. Предвидено е реализацията ѝ да бъде осигурена с помощта на Оперативна програма „Добро управление“. В самата Стратегия тази система е посочена като единна входна точка за всички сигнали и жалби на граждани срещу действия на администрацията. Предвидено е системата да осигурява обратна връзка на гражданите и онлайн проследимост за хода на административната процедура за проверка на подадените сигнали и жалби.

На 30.06.2016 г. ЦППКОП, чийто правоприменик е КПКОНПИ, е подал проектно предложение за „Изграждане и внедряване на Единна информационна система за обработка и анализ на антикорупционни сигнали, координация, съгласуване и взаимодействие с компетентните органи, анализ на предприетите мерки, проучване и анализ на общественото мнение по процедура BG05SFOP001-2.001 Стратегически проекти“ в изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 г., финансирана по Оперативна програма „Добро управление“ (ОПДУ). Проектното предложение според УО на ОПДУ, изразено в писмо от 2018 г. по описа на Администрацията на МС е изпълнявало частично мярка „Развитие на устойчива система за диалог, обратна връзка и постоянна комуникация с гражданите, техните организации и медии“, дейност „Разработване на технологична система за анализиране на предложения и сигнали на гражданите и за контрол на предприетите действия“ от Специфична цел 2.1. „Ефективен диалог с гражданите, техните организации и средствата за масово осведомяване“ от Пътната карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2015 - 2020 г. (ПКСРДА).

С Решение № 204/03.04.2018 г. на Министерски съвет е изменена ПКСРДА и за водеща институция за дейността „Разработване на единна входна точка за получаване на предложения и сигнали на гражданите и за контрол на предприетите действия“, е определена Администрацията на Министерски съвет. Във връзка с тази промяна и писмо УО на ОПДУ проектно предложение, подаденото от ЦППКОП, е оттеглено.

При разработването на спецификацията по изпълнение на преформулираната мярка „Разработване на единна входна точка за получаване на предложения и сигнали на гражданите и за контрол на предприетите действия“, се налага КПКОНПИ да участва в предстоящите

консултации, които ще осигурят на Комисията възможност да изследва възможните решения и алтернативи за изпълнение на правомощията ѝ по превенция на корупцията.

В съответствие със заложеното в последния отчет за изпълнението на мярката, между администрациите на Министерския съвет и на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) са проведени консултации относно обхвата на бъдещата единна входна точка за сигнали и жалби на граждани срещу действия на администрацията.

От страна на КПКОНПИ е бил заявен интерес за ползване на ресурсите на единната входна точка за информационни и аналитични цели при условие на изграждането ѝ от Администрацията на МС. От двете страни се споделя разбирането, че е неизбежно част от сигналите на гражданите срещу администрацията да бъдат квалифицирани от подателите им като свързани с корупционно поведение, поради което единната точка като информационна система не би могла да ограничава съдържанието на сигналите с оглед на предмета им.

Предвид изложеното е прието за целесъобразно изграждането на единната входна точка да стане след анализ на съществуващите системи за подаване на сигнали в министерствата и второстепенните им разпоредители и останалите органи на изпълнителната власт, изготвен от работна група, включваща представители на посочените институции, инспекторатите, ДАЕУ, КПКОНПИ, която да изготви и предложения за реализиране на мярката.

По отношение на анонимните сигнали със ЗПКОНПИ се предвиди разпоредба, че те не се разглеждат и не се препращат по компетентност.

Съгласно директивата без да се засягат съществуващите задължения за въвеждането на възможност за подаване на анонимни сигнали по силата на правото на Съюза, държавите членки следва да могат да решат дали от правните субекти в частния и публичния сектор и от компетентните органи се изисква да приемат и да предприемат последващи действия във връзка с подадени анонимни сигнали за нарушения, които попадат в обхвата на директивата.

Степен на изпълнение: Мярката е изпълнена частично.

Препоръка: Макар да са установени нормативни правила за подаване и процедури за разглеждане на сигнали, да са налични различни комуникационни канали, липсват унифицирани правила, насочени към потребителите.

В следващия стратегически период следва да бъдат предприети необходимите законодателни и организационни мерки по отстраняване на констатираните слабости в уредбата на защитата на лицата, подаващи сигнали и по транспониране на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза.

Необходимо е да се работи и в насока приобщаване на частния сектор към създаването на адекватни правила за реално приложение на института на *whistleblowers* в организационната култура на бизнеса, включително чрез ефективни мерки за верификация на подадените сигнали и коригиращи управленски реакции.

Следва да бъдат предприети действия по провеждане на разяснителни кампании за управленските ползи от въвеждането на *whistleblowers*, свързани с подобряването на управлението, минимизирането на риска от санкции за неправомерно поведение и възможностите за запазване на корпоративния имидж, а в някои случаи и имиджа на цели отрасли; за разясняване ролята и мястото на разобличителите, приноса им за подобряване на управлението в публичната и частната сфера в широки кръгове на обществото; за правата и възможностите на лицата подаващи сигнали, за постигане на увереност за действие у потенциалните разобличители.

Мярка 6. Разработване на насоки, принципи и нормативен регламент за провеждане на тестовете за почтеност (интегритет) като инструмент на вътрешноинституционалната дисциплинарна практика и ясна отговорност на ръководителите на съответните звена за прилагането му.

Въпреки заложеното в Стратегията, към настоящия момент се преценява, че разработване на насоки, принципи и нормативен регламент за провеждане на тестовете за почтеност (интегритет) за цялата администрация като инструмент на вътрешно-институционалната дисциплинарна практика е нецелесъобразно. На първо място тези тестове биха имали своята роля за сфери/сектори на дейност с повишен корупционен риск (напр. разрешителни режими, контролна дейност). На второ място, след дефиниране на сферите/секторите, за които ще са приложими, следва да се направи анализ на наличния и необходим

капацитет и ресурс (човешки, финансов и т.н.) за провеждане на тестове за почтеност. В противен случай тестовете за почтеност (интегритет) ще се превърнат в абсолютна формалност и няма да постигнат по никакъв начин целите на превенция и противодействие на корупцията.

Степен на изпълнение: Мярката не се изпълнява.

Препоръки: През следващия стратегически период следва да бъде въведена действаща система за проверка на интегритета за служители в администрацията, заемащи длъжности с висок корупционен риск. Разработването на тестовете за почтеност, тяхното утвърждаване и приложение ще има съществен превантивен антикорупционен ефект. Това ще е важен сигнал - както към обществото, така и към самите администрации - че съществува системен подход към гарантирането на интегритета на работещите в публичната администрация. За опорни насоки могат да се използват OECD Recommendation on Public Integrity/2017.

Мярка 8. Разработване на секторни антикорупционни планове за високорискови сектори

Стратегията предвиди разработване на секторни антикорупционни планове за високорискови сектори от отговорните институции, които предвиждат необходимите нормативни и организационни мерки за превенция и противодействие на корупцията в съответния сектор, както и отчетен механизъм за резултатите от тяхното прилагане.

Мярката е анализирана частично във връзка с мярка 7 Мярка 7. „Разработване и прилагане на планове за превенция и противодействие на корупцията на съответните контролни органи“ по Приоритет 4. „Превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт, МВР и контролните органи“.

През 2015, 2016 и 2017 г. в Министерството на финансите, Министерството на здравеопазването, Министерството на земеделието и храните, Министерството на енергетиката, Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията са разработвани антикорупционни планове и са изпълнявани мерки, специфични за конкретното ведомство.

В последният мониторингов доклад по МСП е отчетен извършеният през 2017 г. от Националния съвет по антикорупционни политики преглед на секторните планове за противодействие на корупцията, обхващащ основните високорискови сектори в цялата държавна администрация. След този преглед Съветът прие хоризонтални насоки за по-нататъшното развитие на плановете. С тази дейност се цели разпространяването на добри практики, основаващи се отчасти на опита в рамките на Министерството на вътрешните работи, което от 2015 г. насам е разработило цялостна програма за целенасочени мерки за борба с корупцията. Насоките дават по-ясна рамка за превантивната работа в различните сектори на управление с ясна йерархия на отговорностите и стандарти за определяне на мерки, последващи действия и докладване. Понастоящем те се прилагат в цялата държавна администрация. Националният съвет по антикорупционни политики продължава дейността си по отношение на определянето на цялостната насока на тези усилия, като същевременно установява полезни връзки с правителството, гражданското общество и органите на съдебната власт.

Утвърдените за 2018 г. антикорупционни планове бяха изпратени на новосформираната Комисия за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество, която извърши анализ на плановете.

Във връзка с анализа на КПКОНПИ на заседание, на 7 март 2019 г. НСАП взе решение изготвеният от Комисията анализ да се изпрати на компетентните органи, които са длъжни да вземат отношение по него в едномесечен срок и да информират Комисията и НСАП за приетите мерки и сроковете за тяхното прилагане, както и за неприетите от тях мерки и мотивите за това в съответствие с разпоредбата на чл. 32, ал. 2 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

Степен на изпълнение: Мярката се изпълнява.

ПРИОРИТЕТ 6: СЪЗДАВАНЕ НА СРЕДА НА ОБЩЕСТВЕНА НЕТЪРПИМОСТ КЪМ КОРУПЦИЯТА

В Стратегията се отбелязва, че корупцията се е превърнала в обичайно явление, към което голяма част от обществото проявява търпимост и недостатъчна чувствителност. Не винаги огласените случаи на корупция срещат силна съпротива от страна на критична маса хора. Създаването на среда на непримиримост към тези прояви е важен фактор за постигане на резултати в борбата с корупцията.

Обосновава се необходимостта от провеждане на систематична и целенасочена политика, насочена към показване на вредите от корупционното поведение за икономическото развитие и на деморализиращото и деструктивно влияние, което то оказва върху обществото.

Предвидените мерки са в три насоки: 1. Организиране на комуникационни антикорупционни кампании; 2. Предоставяне на парични награди на разследващи журналисти, длъжностни лица и граждани, които са подали сигнали и конкретна информация за корупция, довели до ефективни присъди или санкции на уличените лица;

3. Въвеждане на антикорупционното обучение като част от гражданското образование.

Мярка 1. Организиране на комуникационни антикорупционни кампании.

В изпълнение на тази мярка през предходния стратегически период беше осигурена публичност на всички актове на Министерския съвет и отчетност на антикорупционните звена. Чрез страницата на Министерския съвет е осигурен свободен достъп до всички постановления, разпореждания и решения, включително протоколните, одобрявани от правителствата на Република България от 1990 г. до сега. Информацията се актуализира непрекъснато с новоприетите актове. Проектът PRIS е създаден, за да улесни достъпа до информация, и е гаранция за заявената воля на правителството да работи прозрачно. На страницата на Министерския съвет се публикува и информация за дневния ред на заседанията и информация за обществеността и средствата за масово осведомяване за приетите решения, в която се посочват и антикорупционни мерки или политики, когато са с такава насоченост.

По проекти на нормативни актове се провеждат обществени консултации, като единият от начините в съответствие със Закона за нормативните актове е публикуването им на Портала за обществени консултации.

НСАП от създаването си през 2015 г. публикува на интернет страницата си отчети за изпълнение на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията, както и протоколи от проведените заседания.

Министерствата и органите на съдебната власт също представят пред обществеността информация за антикорупционни мерки и действия.

С приетия ЗПКОНПИ е предвидено решенията на Комисията за установен конфликт на интереси на лица, заемащи висши публични длъжности и отказите за образуване на производство за отнемане на незаконно придобито имущество да се публикуват незабавно на интернет страницата на Комисията при спазване изискванията на Закона за защита на личните данни и на Закона за защита на класифицираната информация. Комисията публикува на интернет страницата си всички решения на съда по съдебните дела, по които тя участва, включително и невлезлите в сила и подлежащи на обжалване, а така също и определенията за прекратяване на съдебни производства, включително и невлезлите в сила. Комисията ежегодно до 31 март представя в Народното събрание доклад за дейността си. В същия срок докладът се предоставя и на президента на републиката, и на Министерския съвет и се публикува на интернет страницата на Комисията. Комисията води и поддържа следните електронни публични регистри: за декларациите на лицата, заемащи висши публични длъжности; за влезлите в сила решения за установяване на конфликт на интереси; за съставените актове за установяване на административни нарушения и за влезлите в сила наказателни постановления.

Следва да се намери подходящата форма, чрез която информацията за антикорупционните политики и резултатите да се предоставя пред обществеността по един по-достъпен начин.

На официалната интернет страници на министерствата е създаден раздел „Антикорупция“, в който се публикуват антикорупционни планове, формуляри за подаване на сигнали, правила за защита на подателите на сигнали.

От представената информация е видно, че в някои администрации, въвн от публикуваната информация на интернет страниците, не са провеждани антикорупционни кампании под друга форма, а в други са

провеждани кампании за популяризиране правата и задълженията на субектите, във връзка с изменението на нормативните актове; по засилване прозрачността на управленските процеси и предоставянето на публичните административни услуги; провеждат се анонимни анкети с потенциални потребители на услуги за добиване на по-пълна информация за съществуващи корупционни практики; поддържане на горещи телефонни линии, имейл адрес, пощенски кутии за подаване на сигнали за случаи на корупционни действия.

В доклад на Асоциация „Прозрачност без граници“ „Противодействие на корупцията – 2018 г.: обществени очаквания и постигнати резултати“ едни от приоритетните насоки, в които следва да се работи според гражданите са провеждането на информационни кампании за формиране на обществена нетърпимост към корупцията и информиране на гражданите за резултатите от антикорупционните усилия на институциите.

Препоръчва се изграждането на единни стандарти за информационната политика на Комисията, които осигуряват равен достъп на медиите до информацията относно работата ѝ, включително и по казуси от значим обществен интерес, както и изработването и публикуването на обобщена статистическа информация, периодични доклади и анализи относно резултатите от работата по основни направления в работата на Комисията: разследване на сигнали за корупция, проверка на декларациите за имущество и интереси на висши длъжностни лица.

Според Центъра за изследване на демокрацията изпълнените мерки засягат прозрачността на институциите, но не са налични комуникационни кампании, като например реализираните по границите на България преди време кампании чрез разпространение на стикери - тук не се приема подкуп и др.

Степен на изпълнение: Има изпълнение по мярката, но то не е достатъчно и следва да се надгради

Препоръка: През следващия стратегически период следва да се разработят насоки от институциите, основно ангажирани с превенция и противодействие на корупцията и въз основа на тях да се провежда по достъпен начин единна информационна кампания за формиране на обществена нетърпимост към корупцията, както и кампания за информиране на гражданите за резултатите от антикорупционните усилия на институциите.

Мярка 2. Предоставяне на парични награди на разследващи журналисти, длъжностни лица и граждани, които са подали сигнали и конкретна информация за корупция, довели до ефективни присъди или санкции на уличените лица.

Във връзка с реализацията на тази мярка в КПКОНПИ са предприети действия на експертно ниво. Проучена е разнообразна европейска практика в областта на учредяването и връчването на антикорупционни награди. Към настоящия момент е преценено, че мярката не е удачна и изпълнението ѝ не продължава.

Степен на изпълнение: Мярката не е изпълнена, но са предприети действия за изпълнението ѝ.

Мярка 3. Въвеждане на антикорупционното обучение като част от гражданското образование.

В Стратегията се посочва, че антикорупционното обучение е пътят за постигане на морален интегритет на обществото. То включва повишаване на информираността на младите хора относно същността, сферите, формите и моделите на корупционно поведение; повишаване на възможностите за разпознаване на разновидностите на корупцията, както и на механизмите за реализирането им; разбиране и анализ на причините и факторите за доминиране на корупционни интереси сред определени групи в различните сфери на обществения живот.

Министерството на образованието и науката е предоставило информация, че темата за корупцията е включена в учебната програма по гражданско образование за XI и XII клас. Гражданско образование е нов учебен предмет и обучението по него стартира през учебната 2020/2021 година.

През учебната 2020/2021 година стартира обучението по гражданско образование за учениците в XI и XII клас, като в учебната програма е включена и темата за корупция. В XI клас в раздела „Гражданите, политиката и демокрацията“ като очакван резултат от обучението е формулирано изискването учениците да идентифицират и оценяват негативното влияние на корупционните практики. Тази компетентност предполага осмисляне на значимостта на върховенството на закона и демокрацията. Изведено е и понятието корупция. Предвижда се

запознаване на учениците с понятието за корупция в контекста на изборния процес – идентифициране и оценяване негативното влияние на корупционните практики в изборния процес, купуване и продаване на гласове, принуждаване, манипулации на изборни документи.

Темата за демокрацията и корупцията се включва имплицитно и в програмата за XII клас: в раздела „Гражданите и икономиката“ и по-точно в темата „Пазарна икономика и социална политика“. Създадена е възможност антикорупционното образование да се включи и в разширените и допълнителни форми на подготовка, като например в часа на класа е заложена темата „Превенция и противодействие на корупцията“, която следва да се изучава в V - VII клас по 1 час годишно, а в VIII – XII клас по 2 часа годишно, съгласно приложение № 5 от Наредба № 13 за гражданското, здравното, екологичното и интеркултурното образование.

В учебната програма по философия за X клас темата за корупцията не присъства изрично, но в раздела „Политическа философия и философия на правото“ и по-конкретно в темата „Справедливост, закон, права и задължения“ са включени очаквани резултати (оценява значението на принципа за равенството пред закона и разбиране връзката между индивидуалните права и легитимните форми на задължения), които се отнасят и към проблема за корупцията.

Извършените до момента промени дават възможност и за следващи такива, а именно създаване на програми по антикорупция за часа на класа, както и създаване на по-цялостни програми, които да обслужват приложение №1 на Наредба № 13, които учениците да изучават в избираеми и факултативни часове. Също така това е възможност и за разработване на наръчници и методически материали по антикорупционно обучение, които да залегнат в Методиката за педагогическа работа в часа на класа.

В изпълнение на правомощията си по превенция на корупцията и с оглед изпълнението на настоящата мярка КПКОНПИ е предприела конкретни действия. Извършен е анализ на състоянието на антикорупционното образование в страната, както и на тенденции и добри практики в света. Установено е, че съществуващата законова рамка дава възможност в образователната програма да се включат теми, свързани с превенцията и противодействието на корупцията. Въпреки това антикорупционното обучение не е застъпено в достатъчна степен в учебните програми, както и не обхваща всички нива на обучение. В тази

връзка една от задачите, които си поставя Комисията е да подпомага процеса на включване на антикорупционното образование и възпитание на всички образователни нива.

Конкретните инициативи, предприети от КПКОНПИ съвместно с други институции, университети и представители на местната власт, са свързани със създаването на специалност във висшето образование за противодействие на корупцията, разширяването на обхвата на антикорупционното образование в средните училища, като елемент от гражданското образование и формирането на култура на нетолерантност към корупционното поведение от най-ранна детска възраст. В тази връзка през 2018 г. са предприети съответни действия в няколко насоки.

През месец март 2018 г. между КПКОНПИ и Университета за национално и световно стопанство (УНСС) се подписа споразумение за сътрудничество, въз основа на което през месец май същата година стартира т.нар. Академия „Антикорупция“. Целта на инициативата е популяризиране на противодействието на корупцията чрез организирането на лекции, конференции, практически обучения, осигуряване на студентски практики и стажове, сътрудничество в изследователски проекти и др.

През учебната 2018/2019 г. в УНСС, със съдействие от страна на Комисията, е открита специалност „Противодействие на корупцията“ в ОКС „магистър“ със срок на обучение 2 семестъра; организиран е прием на докторанти в УНСС на тема „Противодействие на корупцията“.

КПКОНПИ създава организация, съвместно с педагози и психолози и представители на неправителствения сектор, за стартирането на пилотна инициатива за въвеждане на антикорупционно обучение в детските градини. През месец декември 2018 г. са проведени първите мероприятия в детски градини на територията на община Перник. Съвместно са изготвени и реализирани педагогически ситуации, чиято цел е по достъпен начин да се представят сюжети от ежедневни истории, имащи отношение към формирането на ценности като: „самодисциплина“, „честност“, „почтеност“, „приятелство“, „балансирано отношение към парите“.

Проведени са работни срещи между представители на КПКОНПИ и Министерството на образованието и науката и са обсъдени възможностите за разширяване обхвата на антикорупционното образование в учебните програми на началните и средните училища.

Между двете институции е подписан Меморандум за сътрудничество в изпълнение на поставените цели в това направление.

В разбирането за необходимостта от разширяване обхвата на антикорупционното образование стои идеята, че въвеждането му като част от гражданското образование е ключова мярка с дългосрочно значение. Съгласно заложеното в Стратегията, антикорупционното образование следва да включва повишаване на информираността на младите хора относно същността, сферите, формите и моделите на корупционно поведение; повишаване на възможностите за разпознаване на разновидностите на корупцията, както и на механизмите за реализирането им; разбиране и анализ на причините и факторите за доминиране на користни интереси сред определени групи в различните сфери на обществения живот. Целта на тази мярка е постигането на морален интегритет на обществото и възпитаване на обществена нетърпимост към корупцията, за да се намалят в дългосрочен план случаите на корупция, които налагат прилагане на санкционни мерки.

Необходимостта от въвеждане на антикорупционно образование и подготовка на специалисти в тази сфера е обсъждана и от държавите – страни по Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) на Шестата сесия на Конференцията, проведена през 2015 г., като е отчетено, че антикорупционното образование ще способства за изграждането на индивидуално етично поведение, ще създаде култура на противодействие на корупцията на всички равнища на обществото, ще възпита у гражданите нетърпимост към корупционните практики и уважение към антикорупционните действия, провеждани от държавните органи и в частност от съдебните и правоохранителните органи. В тази връзка държавите – участници в Конференцията са призовани да активизират своите усилия в насока утвърждаване на антикорупционното образование, възпитаване на съзнание относно проблема корупция и негативното му въздействие върху обществото посредством образователни програми във всички сектори, провеждани с участието на всички заинтересовани страни.

Степен на изпълнение: *Мярката е изпълнена, но следва да се надгради.*

Препоръки: Като основно предизвикателство пред КПКОНПИ е създаването на водещ стандарт и методика за обучение по ключови елементи на политиката за превенция на корупцията в съответствие с потребностите и различния профил на публичните сектори, за които

общественото мнение е най-критично по отношение на високи нива на корупционен риск и корупционни практики. Подобен подход следва да стъпи и на устойчива практика за изследване на общественото мнение, базирано на водещите стандарти и доразвиващо вече наличните регулярни оценъчни инструменти на ЕС и други водещи международни организации.

От значение е да продължи работата по провеждане на обучение в областта на антикорупцията за заетите в администрацията – на държавно и местно ниво, но също така да се предложи съответно обучение и сред заетите в частния сектор, особено в юридическите лица, основани на публичен капитал или такива предоставящи обществени услуги (образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности – по смисъла на Закона за публичните предприятия)

Другото основно направление при осъществяване на антикорупционна комуникационна кампания е разширяването на обхвата на антикорупционното образование в училищата, включително чрез включване на извънкласни дейности и други форми на обучение.

Необходимо е да се активизират усилията на МОН в насока утвърждаване на антикорупционното образование, възпитаване на съзнание относно проблема корупция и негативното му въздействие върху обществото посредством образователни програми във всички сектори, провеждани с участието на всички заинтересовани страни.

В този контекст е необходимо в учебните програми да се включи по-подробното изучаване на понятието за корупция и на негативното отражения на това явление върху развитието на икономиката, ценностите на демокрацията и правовия ред, като тези въпроси бъдат представени на разбираем и достъпен език.

От голямо значение за възпитанието на гражданско самосъзнание, нетърпимост към корупцията и положителни ценностни модели би било учениците да бъдат запознати с институциите, ангажирани с превенция и противодействие на корупцията, както и с възможностите да сигнализират за корупция и да упражняват граждански контрол върху институциите, за да разпознават и активно да се противопоставят на проявите форми на корупция.

Следва да се предвиди запознаване на учениците от XI клас, по подходящ, съответен на възрастта им начин, с предвидените в действащото законодателство санкционни механизми за противодействие на корупцията, а именно ангажирането на наказателна и административнонаказателна отговорност на виновните лица.

Необходимо е също така, съществено да се разшири обхватът на антикорупционното образование в училищата, като то да включи и учениците между 4-ти и 7-ми клас, пред които материята да се представи по съответен на възрастта и интересите им начин.

Необходимо е въвеждане на интерактивни методи и техники в областта на антикорупционното обучение в рамките на цялостния предмет по гражданско образование, както и предвиждането на извънкласни дейности с насоченост към антикорупционно образование, като срещи на учениците с представители на отговорните институции и на експерти.

Осъществяването на посочените дейности следва да се предшества от разработване на единен стандарт за провеждане на превантивна антикорупционна кампания. Необходимо е да се разработят от институциите, основно ангажирани с превенция и противодействие на корупцията насоки и въз основа на тях да се провежда по достъпен начин единна информационна кампания за формиране на обществена нетърпимост към корупцията, както и кампания за информиране на гражданите за резултатите от антикорупционните усилия на институциите.

ВОДЕЩИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ИНИЦИАТИВИ, ВРЕМЕВА РАМКА И ФИНАНСОВО ОБЕЗПЕЧАВАНЕ

В Стратегията е посочено, че голяма част от мерките, предвидени в стратегията, предполагат промени в законодателството, по-важните от които са:

- 1. Нов закон за уреждане на статута и функциите на единния антикорупционен орган. Целта е да бъде приет до средата на 2015 г., за да може да стартира работа от началото на 2016 г. Междувременно следва да бъдат подбрани и обучени служителите, както и да бъде обезпечена ресурсно и методологически работата на новия орган.*
- 2. Изменения в Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество за разширяване на възможностите за обследване на необяснимо богатство. Целта е да бъде приет до средата на 2015 г.*
- 3. Изменения в Наказателния кодекс и Наказателнопроцесуалния кодекс за повишаване на ефективността на наказателното преследване на корупцията. Срокът за разработване е до юни 2015 г.*
- 4. Изменения в Изборния кодекс, насочени към ограничаване на възможностите за купуване на гласове. Промените ще бъдат обсъдени в рамките на общите политически консултации за промени в изборното законодателство.*

Подчертава се, че адекватното финансово осигуряване е ключов фактор за успешното изпълнение на всеки стратегически документ. В условията на бюджетни ограничения следва да се използват всички възможности за осигуряване на необходимите средства. Реформата в институционалната система дава възможност да се оптимизират налични ресурси и да се пренасочат към новите органи и звена. Възможно е да се търсят и вътрешни административни механизми и прехвърляне на служители към антикорупционните звена. Финансирането на мерките ще се осигури в рамките на годишните закони за държавния бюджет. Ще се използват активно и наличните възможности за европейско финансиране. Предварителните срещи с представители на чуждестранни партньори на България дават основание да се очаква подкрепа, особено за повишаване на капацитета за разследване и превенция на антикорупцията.

По отношение на очертаните законодателните инициативи, информация за изпълнението е представена към всяка от мерките, за които са относими.

По отношение на финансово осигуряване, в условията на бюджетни ограничения към момента на приемане на Стратегията, е предвидено да се използват всички възможности за осигуряване на необходимите средства. Финансирането на мерките е предвидено да се осигури в

рамките на годишните закони за държавния бюджет, като се използват активно и наличните възможности за европейско финансиране.

Амбицията е за следващия стратегически период да се прогнозира средствата, необходими за изпълнение на мерките, като се разработи и пътна карта със срокове и отговорници за изпълнението на всяка една мярка.

ОТЧЕТНОСТ, МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА НА СТРАТЕГИЯТА И ПРИЛАГАНЕТО НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ ПОЛИТИКИ

В Стратегията е залегнало координацията и контролът по изпълнение на стратегията да се извършва в рамките на Националния съвет по антикорупционни политики, като орган, който определя политиките и наблюдава цялостното изпълнение. Съветът подготвя шестмесечни и годишни доклади по изпълнение на стратегията, които се разглеждат от Министерския съвет.

Предвидено е към Националния съвет по антикорупционни политики да действа Граждански съвет, който също ще наблюдава изпълнението на стратегията и ще дава предложения за повишаване на тяхната ефективност. Членове на Гражданския съвет са представители на неправителствени организации и бизнеса, които имат активно отношение по въпросите на борбата с корупцията.

С оглед осигуряване на ангажираност в изпълнението на отделните мерки, включени в стратегията, ще бъдат разработвани планове за действие с посочване на отговорните институции и срокове.

Посочено е, че за ефективния контрол по изпълнение на Стратегията е необходимо значително да се повишат прозрачността и отчетността на институциите. Принципите на прозрачност и отчетност номинално присъстват в работата на институциите, които понастоящем имат функции по противодействие и превенция на корупцията. Практически обаче настоящото ниво на прозрачност не позволява да се направи оценка на ефективността на противодействието на корупцията. Необходимо е да се създаде система за събиране на адекватна статистическа информация за работата на разследващите и контролните органи. По отношение на корупцията по високите етажи МВР, ДАНС, прокуратурата и съдът събират само обикновена статистика за брой оперативни дела, досъдебни производства и присъди, която не позволява да се прави цялостна оценка на ефективността на действията. По отношение на дребната корупция няма реален механизъм за събиране на информация за противодействие и за регистрираните от институциите случаи. Информацията не се обобщава на национално ниво.

Акцентира се, че по отношение на ефикасността и ресурсната обезпеченост също няма прозрачност в докладите на съответните институции. Трудно е да се разграничат годишният бюджет и реалният брой експерти и администрация, имащи отношение към антикорупционната дейност. По този начин може да се прикрие както неефикасното противодействие, така и липсата на достатъчен човешки ресурс за противодействие.

Предвидено е изпълнението на Стратегията да бъде обект на механизъм за наблюдение и оценка и от страна на независими външни оценители.

Оценката ще се базира на подробно изготвена методология и ще включва: обобщение на отчетни доклади от институциите, изпълняващи стратегията; социологически изследвания; статистически и икономически анализи.

Оценката ще се осъществи чрез прилагане на богат набор от количествени и качествени индикатори, които попадат в две категории, позволяващи да се отчете изпълнението на стратегията и на ефектът от антикорупционните мерки: индикатори за оценка на изпълнението на конкретните мерки, включени в стратегията, свързани с наличие на изпълнението на мярката, адекватност на нейното приложение, срочност на изпълнението, степен на реализация, качество, количествени индикатори, ефикасност (оценка на вложените средства спрямо постигнатият ефект) и индикатори за проследяване на постигането на заложената визия и приоритети. Тези индикатори ще се базират на конкретни данни от социологически изследвания на виктимизацията от корупция на граждани и фирми; на корупционния натиск от страна на гражданите върху държавни служители или обратното; общата оценка и ценностна приемливост на корупцията; степента на разпространение на корупцията; оценка на действията на антикорупционните институции и др.

В Стратегията са очертани и методите за мониторинг и оценка. Предвидено е резултатите от институционалното и външното наблюдение и оценка да служат като отправна точка за актуализация на стратегията.

Координацията и контролът по изпълнение на стратегията се извършва в рамките на Националния съвет по антикорупционни политики, като орган, който определя политиките и наблюдава цялостното изпълнение. Съветът отчита изпълнението на стратегията пред Министерския съвет.

Към Националния съвет по антикорупционни политики действа Граждански съвет, който наблюдава изпълнението на стратегията и дава предложения за повишаване на тяхната ефективност. Членове на Гражданския съвет получават всички материали за заседанието на съвета, едновременно с членовете и участват активно в заседанията на НСАП.

В стратегията е предвидено да се повишат прозрачността и отчетността на институциите с оглед ефективния контрол по изпълнение на Стратегията. На страницата на НСАП се публикуват отчетите за изпълнението на стратегията, протоколите от заседанията, обобщена информация за корупционните дела, а министерствата публикуват антикорупционните си планове и отчетите за изпълнението им.

Принципите на прозрачност и отчетност присъстват в работата на институциите, които понастоящем имат функции по противодействие и превенция на корупцията, което не означава, че в бъдеще не следва да се надграждат тези принципи с цел повишаване нивото на прозрачност и отчетност. Запазва се необходимостта от надграждане на системите за събиране на адекватна статистическа информация за работата на разследващите и контролните органи. По отношение на корупцията се събира основно статистика за брой оперативни дела, досъдебни производства, и присъди, но би следвало да се прави и оценка на ефективността на действията.

През следващия стратегически период следва да се разработи методика за оценка на изпълнението на антикорупционните политики, инкорпорирани в Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията. Прилагането ѝ през определен времеви интервал – на всеки две години, ще позволи анализ на състоянието на антикорупционното законодателство, необходимостта от преосмисляне на системата от предвидени антикорупционни мерки, респ. предвиждане и предприемане на нови такива, с оглед да се отговори на високите обществени очаквания в тази насока и да се постигнат конкретни резултати.

Важен елемент от мониторинга за оценка на изпълнението на антикорупционните политики ще е провеждането на социологически проучвания на тема корупция, както сред обществеността, така и след заетите в администрацията

Социологическите проучвания сред гражданите и представителите на бизнеса ще допринесат за изясняване на прокорупционната среда – участието им в корупционни практики; обстоятелството, дали това е станало доброволно или посредством изнудване или злоупотреба със служебно положение от страна на длъжностното лице и други подобни, а с това и за оценка на особено застрашените от корупция сфери в областта на държавното управление, нивото на търпимост сред обществеността по отношение на корупционните практики, нуждата от насочване на специфични мерки за повишаване на нивото на информираност сред различни групи от населението.

Професионално проведени периодични изследвания на нагласите вътре в самите администрации по отношение на корупцията, превенцията ѝ, условията за възникване и условията за предотвратяване на корупционни практики, мненията за ефективността на контролните

механизми, ще допринесат за усъвършенстване на антикорупционните инициативи и на антикорупционната политика.

В рамките на мониторинга, а и при изпълнение на Стратегията, ще се разчита и на активно гражданско участие и участие на бизнес, медии и академични среди.

Следва да се предвиди и механизъм за периодичен преглед и при необходимост - актуализация на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията, съобразно резултатите от приложение мерки, промяната в обществените отношения, институционалната среда или правната рамка, включително регулацията на ниво ЕС. За оценката на необходимостта от актуализация на стратегическия документ в областта на антикорупцията ще допринесе и периодичният мониторинг на антикорупционните политики, както и извършването на съответните социологически проучвания.

В рамките на този механизъм съответните институции ще следва да докладват при констатиране на необходимост от актуализиране на каталога от антикорупционни мерки или при отправяне на препоръки от европейските или международни органи и организации (OECD, GRECO, Европейската комисия по върховенство на закона и други) в областта на превенцията и противодействието на корупцията, като сезират НСАП с оглед предприемане на дължимите действия по актуализация на Стратегията.