

**НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА
ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА В
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
(2021 - 2027 г.)**

СЪДЪРЖАНИЕ

_Тос66431188

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	7
УВОД	8
ПРИОРИТЕТ 1. УКРЕПВАНЕ НА КАПАЦИТЕТА И ПОВИШАВАНЕ НА ПРОЗРАЧНОСТТА В РАБОТАТА НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ ОРГАНИ И ЗВЕНА	10
Мярка 1. Продължаване на дейността на Националния съвет по антикорупционни политики и засилване на сътрудничеството със специализираните органи за превенция и противодействие на корупцията (ПРБ, КПКОНПИ) с цел подобряване на политиките по превенция на корупцията.....	10
Мярка 2. Създаване на електронна платформа за обмен на информация относно упражняването на правомощията на органите по § 2 от ДР на ЗПКОНПИ по проверка на декларации за имущество и интереси и установяване на конфликт на интереси	13
Мярка 3. Надграждане на капацитета на инспекторатите, като особено важни звена за противодействие на корупцията	15
Мярка 4. Укрепване на капацитета на Инспектората към Висшия съдебен съвет за превенция и противодействие на корупцията сред заетите в съдебната власт	17
Мярка 5. Разработване на Кодекс за етично поведение на лица, заемащи висши публични длъжности в изпълнителната власт.....	19
Мярка 6. Насърчаване на дейности по повишаване на прозрачността в дейността на органите на изпълнителната власт.....	21
Мярка 7. Засилване на взаимодействието между институциите, ангажирани в превенцията и противодействието на корупцията	22
Мярка 8. Укрепване и засилване на сътрудничеството на българските институции, ангажирани в превенцията и противодействието на корупцията с международни институции и организации	23

ПРИОРИТЕТ 2. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИОННИТЕ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ 24

Мярка 1. Усъвършенстване на наказателното законодателство в областта на корупционните престъпления 25

Мярка 2. Анализ на наказателнопроцесуалното законодателство и предприемане на законодателна инициатива за ограничаване на формализма в наказателния процес..... 27

Мярка 3. Оценка на въздействието на измененията на Наказателно-процесуалния кодекс, касаещи промяната на подсъдността на делата за престъпления, извършени от лица, заемащи висши публични длъжности 27

Мярка 4. Надграждане на професионалната квалификация и специализацията на разследващите полицаи и на магистратите, работещи по корупционни престъпления 29

Мярка 5. Засилване на обучителния елемент за заетите в администрацията с цел укрепване капацитета на контролните звена за разпознаване на корупционни престъпления и подобряване на взаимодействието на прокуратурата и администрацията..... 30

Мярка 6. Засилване на взаимодействието на Прокуратурата и администрацията и предвиждане на механизъм за „обратна връзка“ между тях 31

ПРИОРИТЕТ 3. УКРЕПВАНЕ НА КАПАЦИТЕТА И ПОДОБРЯВАНЕ НА РАБОТАТА НА ОРГАНИТЕ, НАТОВАРЕНИ С КОНТРОЛНИ И САНКЦИОННИ ПРАВОМОЩИЯ В АДМИНИСТРАЦИЯТА 32

Мярка 1. Подобряване на законодателството в областта на контролната и санкционна дейност на администрацията, с оглед ограничаване на възможностите за проявление на корупционни практики..... 32

Мярка 2. Създаване и внедряване на единен регистър на административнонаказателните производства..... 34

Мярка 3. Въвеждане на действаща система за проверка на интегритета за служители в администрацията, заемащи длъжности с висок корупционен риск	38
ПРИОРИТЕТ 4. ПОВИШАВАНЕ ПРОЗРАЧНОСТТА И ОТЧЕТНОСТТА НА МЕСТНАТА ВЛАСТ	40
Мярка 1. Въвеждане на съвременни електронни инструменти за открита и прозрачна община.....	41
Мярка 2. Повишаване на ефективността, прозрачността и отчетността при управление на публичните ресурси	42
Мярка 3. Обществени консултации, отчитащи интересите на местните общности	42
Мярка 4. Повишаване на ефективността на системите за разглеждане на сигнали и за налагане на санкции	43
Мярка 5. Повишаване на ролята на областните обществени съвети за противодействие на корупцията.....	44
ПРИОРИТЕТ 5. ОСВОБОЖДАВАНЕ НА ГРАЖДАНИТЕ ОТ „ДРЕБНАТА“ КОРУПЦИЯ	45
Мярка 1. Усъвършенстване на правилата и процедурите за проверка на декларации за имущество и интереси, чрез укрепване на капацитета на органите, натоварени с функции по проверка на декларациите за имущество и интереси на лицата по § 2 от ДР на ЗПКОНПИ и предоставяне на инструментариум за ефективна и пълноценна проверка на декларациите за имущество и интереси на лицата по § 2 от ДР на ЗПКОНПИ.....	45
Мярка 2. Ограничаване на намесата на човешкия фактор при предоставяне на административни услуги чрез продължаващо развитие на електронни административни услуги.....	50
Мярка 3. Надграждане на капацитета на институциите, свързани с превенция на корупцията в областта на обществени поръчки.....	51
Мярка 4. Надграждане на дейността по ротация на служителите, работещи на рискови за корупция места.....	53

Мярка 5. Надграждане на дейността по изготвяне на антикорупционни планове и изготвяне на методика за оценка на ефективността от изпълнение на антикорупционните планове	54
Мярка 6. Въвеждане на инструменти за противодействие на корупцията и насърчаване на почтеността в работата на публичните предприятия.....	55
Мярка 7. Проучване на добри практики, както и събиране и обобщаване на предложения от заинтересовани лица и институции за предприемане на конкретни мерки за противодействие на корупцията и гарантиране прилагането на принципите на лоялна конкуренция, публичност и прозрачност при разходването на обществени средства по отношение на финансирането на лечебните заведения	57

**ПРИОРИТЕТ 6. СЪЗДАВАНЕ НА СРЕДА ЗА ОБЩЕСТВЕНА
 НЕТЪРПИМОСТ КЪМ КОРУПЦИЯТА 58**

Мярка 1. Усъвършенстване на регламента за подаване на сигнали	58
Мярка 2. Приобщаване на бизнеса за създаване на нетолерантна към корупцията среда чрез почтено поведение (интегритет)	60
Мярка 3. Организиране на информационни и образователни антикорупционни кампании.....	61
Мярка 4. Проучване на добрите практики, разработване и обсъждане на концепция и предлагане на законодателни мерки за уреждане на лобистките дейности в Република България в контекста на общественото вземане на решения	64
Мярка 5. Проучване на добри практики, както и събиране и обобщаване на предложения от членовете и Гражданския съвет към НСАП, заинтересовани лица и институции за предприемане на конкретни мерки за повишаване на ефективността на дейностите по превенцията и противодействието на „изборната корупция“ и повишаване на обществената нетърпимост към този вид корупция....	67

**ПРИОРИТЕТ 7. СВОЕВРЕМЕНЕН ОТГОВОР НА НЕОБХОДИМОСТТА ОТ
 АКТУАЛИЗАЦИЯ НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ МЕРКИ, ЗАЛОЖЕНИ В**

**НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
НА КОРУПЦИЯТА, ВКЛЮЧИТЕЛНО В ОТГОВОР НА ПРЕПОРЪКИ,
ОТПРАВЕНИ ОТ МЕЖДУНАРОДНИТЕ ИНСТИТУЦИИ..... 69**

Мярка 1. Мониторинг за изпълнение на антикорупционните политики
..... 69

Мярка 2. Актуализация на Националната стратегия за превенция и
противодействие на корупцията..... 71

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АОП	–	Агенция по обществени поръчки
ГИМС	–	Главен инспекторат на Министерския съвет
ДВ	–	Държавен вестник
ДР	–	Допълнителни разпоредби
ЕИСПП	–	Единна информационна система за противодействие на престъпност
ЕК	–	Европейска комисия
ЕП	–	Европейски парламент
ЕС	–	Европейски съюз
ЗА	–	Закон за администрацията
ЗАНН	–	Закон за административните нарушения и наказания
ЗПКОНПИ	–	Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество
ИПА	–	Институт по публична администрация
КПКОНПИ	–	Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество
КФН	–	Комисия за финансов надзор
МВР	–	Министерство на вътрешните работи
НЗОК	–	Национална здравноосигурителна каса
НК	–	Наказателен кодекс
НОИ	–	Национален осигурителен институт
НПК	–	Наказателно – процесуален кодекс
НСАП	–	Национален съвет по антикорупционни политики
ОИСР(ОЕСД)	–	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ООН	–	Организация на обединените нации
СРС	–	специални разузнавателни средства
ПМС	–	постановление на Министерския съвет
ПРБ	–	Прокуратура на Република България
ЦППКОП	–	Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност
GRECO	–	Група на държавите срещу корупцията

УВОД

Настоящата Стратегия се явява продължение на усилията на българското правителство при формулиране и изпълнение на държавната политика в областта на превенцията и противодействието на корупцията.

Корупцията е една от най-сериозните заплахи за правовата държава, демокрацията и правата на човека. Корупцията подкопава доброто управление и социалната справедливост, накърнява свободната конкуренция, пречи на икономическото развитие и застрашава стабилността на демократичните институции и моралните устои на обществото. Особено сериозен проблем представлява корупцията по високите етажи на властта и тази сред заетите в публичния сектор. Проявите ѝ разклащат усещането за държавност и доверието в държавните органи и органите на местно самоуправление; пораждат чувство за социална несправедливост и неравенство и мотивират към незачитане на установения правов ред, поради усещането, че е компрометиран и предназначен да облагодетелства едни лица за сметка на други.

Същевременно ефективната борба срещу корупцията е възможна, но изисква ясно дефинирани цели и колективното целенасочено усилие на органите и администрацията, на съдебна власт, на бизнес и на гражданско общество.

Стратегията препотвърждава залегналите в Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2015 – 2020 г.) принципи на антикорупционната политика – върховенство на закона; утвърждаване на принципите на доброто управление, прозрачност и отчетност в работата на органите и администрацията; гарантиране на правата и законните интереси на гражданите; последователност, систематичност и приемственост при провеждане на държавната политика в областта на превенцията и противодействието на корупцията; участие на заинтересованите страни в процеса на вземане на решения.

В Доклада на Европейската комисия относно върховенството на закона за 2020 г., Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз, е посочено, че борбата с корупцията е от съществено значение за поддържането на върховенството на закона. Корупцията подкопава функционирането на държавата и държавните органи на всички равнища. Ефективната уредба на противодействието на корупцията, прозрачността и почтеността при упражняването на държавната власт могат да укрепят правните системи и доверието в държавните органи. Борбата с корупцията трябва да се основава на доказателства за разпространението и формата на корупционните практики в дадена държава, на условията, които способстват за появата на корупция, и на правните, институционалните и другите стимули, които могат да се използват за предотвратяване, разкриване и санкциониране на корупцията.

Настоящият стратегически документ отчита, че основните задачи, поставени с документа от 2015 г. – извеждане на приоритетите на държавната политика за превенция и противодействие на корупцията; посочване на конкретни антикорупционни мерки и свързаните с тях държавни политики; очертаване на институционалната система за превенция и противодействие на корупцията; задаване на общи насоки за превенция и противодействие на корупцията, които да намерят отражение в антикорупционните политики в отделните сектори; определяне на механизъм и отговорни институции за прилагане и мониторинг на стратегията – се нуждаят от надграждане, като на тази база формулира по-конкретни цели за следващия стратегически период, с акцент противодействие на корупцията по високите етажи на властта, укрепване на капацитета на създадените през предходния период антикорупционни звена, борба с всички проявни форми на корупция, повишаване на институционалната и обществената нетърпимост към корупцията.

Стратегията предвижда както задълбочаване и надграждане на работата по някои от предходните приоритети, така и нови приоритети и мерки, обусловени от необходимостта от постигане на конкретни резултати и да се отговори на очакванията на обществото. Мерките за

изпълнението на Стратегията са както от административен и институционален, така и от законодателен характер.

Настоящата национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България е насочена към изграждането на една по-сигурна, икономически стабилна и ориентирана към бъдещето среда в Република България. В дългосрочен план нейното ефективно изпълнение ще доведе до по-високо доверие на гражданите в държавните органи и администрацията, до стабилна и предвидима администрация и повече просперитет.

Хоризонтът на Стратегията е до 2027 г., с цел да се осигури достатъчен период от време, през който да бъдат приложени предвидените антикорупционни мерки и да бъде оценена тяхната ефективност.

ПРИОРИТЕТ 1. УКРЕПВАНЕ НА КАПАЦИТЕТА И ПОВИШАВАНЕ НА ПРОЗРАЧНОСТТА В РАБОТАТА НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ ОРГАНИ И ЗВЕНА

Мярка 1. Продължаване на дейността на Националния съвет по антикорупционни политики и засилване на сътрудничеството със специализираните органи за превенция и противодействие на корупцията (ПРБ, КПКОНПИ) с цел подобряване на политиките по превенция на корупцията

Националният съвет по антикорупционни политики (НСАП) е създаден с Постановление № 136 на Министерски съвет от 2015 г. в изпълнение на мерките по Приоритет 1 „Изграждане на ефективна система от антикорупционни органи и звена“ от предходната стратегия.

НСАП е изграден като междуведомствен орган със съвещателни, координационни и контролни функции по отношение на антикорупционните политики и се председателства от националния координатор по антикорупционни политики. Такъв съвет е бил и продължава да е необходим, предвид надведомствения характер на

държавната антикорупционна политика и нуждата от обединяване на усилията за постигане на по-значими резултати в областта на превенцията и противодействието на корупцията.

През следващия стратегически период НСАП следва да продължи да функционира 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 като цяло и в частност – като бъдат съобразени превантивните функции, възложени на КПКОНПИ със ЗПКОНПИ.

Със ЗПКОНПИ бе заложена важна роля на КПКОНПИ при осъществяване на превенцията на корупцията (Глава четвърта, чл. 30 – чл. 34 от закона). 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 на 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.

Дейността на НСАП 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, местна власт, 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 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.

Ще се осигури тясно взаимодействие между НСАП и Съвета за координация и сътрудничество по 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. (обн., ДВ, бр. 76 от 2019 г.).

Необходимо е да се запази и дейността на Гражданския съвет към НСАП, включващ представители на неправителствени организации и бизнеса. Гражданският съвет следва да продължи да осъществява гражданско наблюдение и контрол върху изпълнението на

антикорупционните политики, да дава становища и да прави предложения за повишаване на тяхната ефективност.

Посредством разработване на нов интернет сайт на НСАП ще се осигури 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. До формиране на постоянен секретариат към НСАП, Главният инспекторат към Министерския съвет (ГИМС) ще продължи да осигурява експертното и техническото подпомагане на работата на Съвета. Поради разширените функции и задължения на ГИМС и предвидените мерки в настоящата стратегия, които се възлагат за изпълнение на НСАП, Съветът следва да бъде обезпечен с допълнителни ресурси.

Мярка 2. Създаване на електронна платформа за обмен на информация относно упражняването на правомощията на органите по § 2 от ДР на ЗПКОНПИ по проверка на декларации за имущество и интереси и установяване на конфликт на интереси

Важна задача, която стои пред държавната политика за превенция на корупцията, и която следва да е във фокуса на вниманието на членовете на НСАП, е законосъобразното и ефективното прилагане на разпоредбите на § 2 от ДР на ЗПКОНПИ, относно декларирането на имущество и интереси и установяването на конфликт на интереси по отношение на лицата, посочени в § 2 от ДР на закона.

Слабост на нормативната уредба в областта на проверката на декларации за имущество и интереси и установяване конфликт на интереси на лицата по § 2 от ДР на ЗПКОНПИ, е 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 насоки по приложение на Наредбата за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване конфликт на интереси¹, 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 изпълнява от НСАП.

Ще се изгради електронна платформа, на която ще се събира и обобщава информация по различни статистически показатели от органите по избора или назначението във връзка с проверка на декларациите за имущество и интереси и установяване на конфликт на интереси. На вътрешната страница на платформата ще се поместват постановените актове от органите по избора или назначението, при съобразяване на изискванията на Закона за защита на личните данни, както и ще се обособи единна входяща точка за поставяне на въпроси във връзка с дейността по проверка на декларациите за имущество и интереси и установяване на конфликт на интереси. На външната страница на платформата ще се публикува периодично обобщена статистическа 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

¹ 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.

правоприлагането при проверка на декларациите и установяването на конфликт на интереси.

Създаването на интернет платформа във връзка с подаването на декларациите за имущество и интереси на лицата от обхвата на § 2 от ДР на ЗПКОНПИ ще осигури възможност на отговорните органи и всички заинтересовани лица да получат удобство и улеснение при намиране на обобщена статистическа информация относно декларациите за имущество и интереси; да получат възможност на едно място да се запознаят с всички нормативни и ненормативни документи (методики, указания и др.), които урегулират тази дейност; да обменят добри практики и идеи.

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.

Ще бъде изготвено предложение за нормативно уреждане на задължението на органите по избора или назначението да подават информация към единната платформа, поддържана от НСАП, във връзка с дейността си по проверката на декларации за имущество и интереси на лицата по § 2 от ДР на ЗПКОНПИ.

Мярка 3. Надграждане на капацитета на инспекторатите, като особено важни звена за противодействие на корупцията

Друга мярка по Приоритет 1 „Изграждане на ефективна система от антикорупционни органи и звена“ от Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2015 – 2020 г.), е засилване на независимостта, капацитета и правомощията на инспекторатите като важни административни инструменти за превенция на корупцията.

Стратегията предвиди инспекторатите да бъдат натоварени с функции по проверка на декларациите за имотно състояние на

служителите в администрацията, да се приеме нормативен акт, който да уреди единни правила и процедури за дейността на инспекторатите, в това число за работата по сигнали за корупция, публикуване на отчети за дейността им за по-кратки периоди, в това число работата им по сигнали на граждани, особени мерки за инспекторатите и контролните органи към ключови министерства, където корупцията засяга особено голям брой служители, и където рисковете от корупция и политически натиск са особено високи.

По отношение на ГИМС 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. Приемането на промените бе и в изпълнение на препоръките от Доклада на ЕК за напредъка на България по механизма за сътрудничество и оценка от м. януари 2017 г.

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 2018 г. беше приета Наредба за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи (обн., ДВ, бр. 48 от 2018 г.).

Понастоящем, към органите на държавна власт функционират общо 30 инспектората по Закона за администрацията, от които Главен инспекторат на пряко подчинение на министър-председателя; 17 инспектората на пряко подчинение на министри; 8 инспектората на пряко подчинение на председатели на държавни агенции, комисии и изпълнителни директори на агенции; 4 инспектората на пряко подчинение на ръководители на структури, отчитащи дейността си пред Народното събрание (КПКОНПИ, НОИ, НЗОК и КФН).

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

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

През следващия стратегически период следва да се работи в насока надграждане на капацитета на инспекторатите, като особено важни звена за противодействие на корупцията. Тази цел може да се постигне, на първо място, посредством подобряване на финансовата и ресурсна обезпеченост на инспекторатите – запълване на налични свободни щатни бройки за съответните длъжности; изготвяне на концепция за справедливо възнаграждение, съобразно правомощията и функциите на инспектората; приоритизиране на различните дейности, осъществявани от инспекторатите в годишния план, с акцент антикорупция.

На второ място, следва да продължи да се осъществява профилирано първоначално и текущо обучение на инспекторите в насока детайлно запознаване с нормативните изисквания за изпълнение на длъжността; запознаване с промените в законодателството, касаещи упражняване на функциите на инспекторатите; уеднаквяване на практиката по приложение на закона. Преминаването през съответно обучение от страна на инспекторите ще бъде проверено и удостоверено по съответния ред.

Мярка 4. Укрепване на капацитета на Инспектората към Висшия съдебен съвет за превенция и противодействие на корупцията сред заетите в съдебната власт

Една от мерките по Приоритет 4 „Превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт, МВР и контролните органи“ сред приоритетите на държавната политика за превенция и противодействие на корупцията, очертани в Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2015 – 2020 г.), е засилен контрол чрез анализ и проверки на декларациите за конфликт на интереси и имуществено състояние на магистратите (мярка 2).

С промените в Конституцията на Република България от 2015 г. и с промените в Закона за съдебната власт от 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.

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 ИВСС 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 проекта са проучени 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 имущество и интереси от магистратите. Идентифицирани са 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 Закона за съдебната власт (ЗСВ) и за промени във вътрешните актове на ИВСС.

През следващия стратегически период следва да бъде изготвен проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт. В проекта следва да бъдат инкорпорирани след обсъждане предложенията за промени от ИВСС относно проверките за интегритет, дисциплинарната отговорност на магистратите, създаване на система за деонтологична превенция, декларациите за имущество и интереси по Раздел Ia на глава девета „Статут на съдиите, прокурорите и следователите“ от ЗСВ, както и относно статута на Инспектората и на инспекторите в системата на съдебната власт – народните представители да предлагат кандидати за инспектори измежду лицата, които са издигнати от Пленумите на Върховен касационен съд (ВКС) и

Върховен административен съд (ВАС), от съсловните професионални организации или по примера на избора на членове на Висш съдебен съвет (ВСС) от професионалната квота – от Общите събрания на съдиите, прокурорите и следователите, относно бюджета на ИВСС.

След изготвяне и приемане на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, свързани с промените относно ИВСС, следва да се създаде работна група с представители на ИВСС, ВСС, Министерство на правосъдието (МП) и НСАП, които да обсъдят необходимостта от включване на други дейности за превенция на корупцията на заетите в съдебната власт, и в случай на необходимост – да се отправят предложения за актуализация на настоящата стратегия.

Мярка 5. Разработване на Кодекс за етично поведение на лица, заемащи висши публични длъжности в изпълнителната власт

През декември 1996 г. Генералната асамблея на ООН прие Международен кодекс за поведението на служителите, заемащи публични длъжности, който цели да унифицира стандартите за антикорупционни политики в областта. Кодексът включва препоръки за начина, по който да бъдат уредени обявяването на активи и собственост, приемането на подаръци или услуги, боравенето с поверителна информация и политическата дейност на лицата.

По време на своята 106-та сесия, проведена на 11 май 2000 г., Комитетът на министрите на държавите членки на Съвета на Европа прие Препоръка № (2000) 10 за кодекса за поведение на лицата, заемащи публични длъжности. Дефиницията, която е дадена за „лице, заемащо публична длъжност“ в примерния кодекс към Препоръката, е „лице, работещо за публична институция на власт“, като кодексът не би следвало да се прилага за представители на изборна длъжност, членове на правителство или магистрати. Препоръка № (2000) 10 е един от актовете, които са реферирани от страна на GRECO по отношение на Петия кръг на оценка.

На 26 януари 2017 г. Съветът на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD) прие Препоръка за почтеността в

публичния сектор. Отчитайки почтеността като „крайъгълен камък“ на доброто управление, устойчивото развитие и различните практики, които се прилагат спрямо нея в различни държави и институции, ОИСР отправя общи препоръки по отношение на тази материя.

Организацията препоръчва нейните държави членки, както и страни, които не членуват формално в организацията, да създадат цялостна система по отношение на уреждане на почтеността в публичния сектор.

Сред препоръките, които са отправени от страна на ОИСР, особено място заема създаването на високи стандарти за заемащите публични длъжности. Посочва се важността на включването на стандарти за почтеност в правната система и организационната структура на органите чрез кодекси за поведение или етични кодекси. Тези кодекси биха могли да служат като основа за дисциплинарна, административнонаказателна, гражданска или наказателна отговорност и прилагането на санкции според случая.

На 20 март 2017 г. Групата на държавите срещу корупцията (GRECO) стартира Петия кръг на оценка, който разглежда въпросите за предотвратяването на корупцията и поощряването на почтеността в централните власти и правоприлагащите органи. Обект на изследване в тази област са етичните принципи и правила за поведение, относими към лицата, заемащи висши публични длъжности. В подготовения и приет от пленарната сесия на GRECO въпросник се разисква дали сред държавите членки има приети специфични актове под формата на кодекси за поведение/етични кодекси, техният обхват и приложимост – на база на каква процедура са били приети, доколко те са повлияли на управленските решения, какъв е техният правен статус, има ли специфичен механизъм, който да гарантира приложението на техните норми, има ли задължение да се докладва за нарушение на кодекса.

Понастоящем в Република България липсва кодифициран акт, който да урежда етични правила по отношение на дейността на лицата, заемащи висши публични длъжности в изпълнителната власт, в т.ч. и членовете на политическите кабинети.

Изготвянето и приемането на Кодекс за етично поведение на лица, заемащи висши публични длъжности в изпълнителната власт през следващия стратегически период е особено необходимо, предвид

международните стандарти и завишените в последните години очаквания на гражданите към държавното управление и изискуемите стандарти на поведение.

Чрез изпълнението на тази мярка ще се допълни и доразвие регламентацията на специфичните нормативни изисквания към лицата, заемащи висши публични длъжности, залегнала в ЗПКОНПИ, и ще се създадат допълнителни ефективни правни гаранции за безкористно, честно и почтено упражняване на правомощията на тези лица по служба, които са от изключително важно значение за правилното функциониране на дейностите по държавно управление и ограничаване до минимум на риска от прояви на корупционни практики.

Мярка 6. Насърчаване на дейности по повишаване на прозрачността в дейността на органите на изпълнителната власт

Един от водещите принципи на държавната политика по превенция и противодействие на корупцията, заложен в Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2015 – 2020 г.), е утвърждаване на принципите на доброто управление, прозрачност и отчетност в работата на администрацията.

В Стратегията, действаща до 2020 г., изрично се подчертава необходимостта от повишаване на прозрачността и отчетността на институциите, като важен фактор за ефективния контрол по изпълнение на Стратегията. Подчертава се, че принципите на прозрачност и отчетност номинално присъстват в работата на институциите, които имат функции по противодействие и превенция на корупцията.

Ангажираността на органите на изпълнителната власт към затвърждаване на този принцип и през следващия стратегически период следва да бъде препотвърдена. Прозрачността в работата на институциите е от особено важно значение за ограничаване на възможни проявни форми на корупция, злоупотреба с власт и лоши практики.

През следващия стратегически период следва да се работи в насока насърчаване на дейности и мерки за повишаване на прозрачността в

работата на институциите, включително чрез въвеждане на практика за онлайн излъчване на заседанията на държавни институции – колективни органи и съвети, когато не се борави с чувствителна или класифицирана информация. Възможността да се проследяват в реално време заседанията на колективни органи и съвети ще е стъпка за гарантиране на гражданския мониторинг, прекия достъп до информация, познание за процеса, по който се вземат решенията и се изпълняват публичните политики. Така ще се редуцират критиките, базирани върху представата, че властовите органи не работят достатъчно прозрачно и публично.

Мярка 7. Засилване на взаимодействието между институциите, ангажирани в превенцията и противодействието на корупцията

От изключително важно значение за противодействие на корупцията, особено по високите етажи на властта, е осигуряването на добро и ефективно взаимодействие между антикорупционните звена.

С приемането на ЗПКОНПИ през 2018 г. се предвиди, за постигане на целта на закона, Комисията, органите на Комисията, Прокуратурата, Министерството на вътрешните работи, органите на Държавна агенция „Национална сигурност“, органите по 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 предвиди да 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 през предходния стратегически период са издадени редица инструкции.

В Доклада на Европейската комисия от 30 септември 2020 г. относно върховенството на закона за 2020 г., Ситуация в областта на върховенството на закона в България, е посочено, че през 2017 г. и 2018 г. България е провела цялостна реформа на своята правна и институционална уредба за борба с корупцията и тази реформа е довела до подобряване на сътрудничеството между съответните органи. През

първата половина на 2020 г. са започнати редица разследвания на високо равнище, като по редица от тях са повдигнати обвинения.

През следващия стратегически период следва да се работи за подобряване и задълбочаване на взаимодействието между институциите за разкриване на корупционни прояви, особено по високите етажи на властта, включително чрез подписване на споразумения за взаимодействие между органите, както и с неправителствени организации, и други мерки, осигуряващи необходимото взаимодействие и дефиниращи правата и задълженията на съответните антикорупционни звена. Взаимодействието между институциите може да се доразвие със създаване на законова възможност при определени условия да се осъществява оперативна свързаност по дигитален път за обмяна на информация в реално време.

Мярка 8. Укрепване и засилване на сътрудничеството на българските институции, ангажирани в превенцията и противодействието на корупцията с международни институции и организации

Корупцията „не е местно явление, а транснационален феномен, който засяга всички общества и икономики и прави жизнено необходимо международното сътрудничество за предотвратяването и контролирането ѝ.“²

В борба с корупцията са приети международни актове в рамките на ЕС, на ООН и на други международни организации – Съвета на Европа, ОИСР и др. Създадени са мрежи от антикорупционни органи за сътрудничество между държавите и националните антикорупционни органи.

През м. април 2012 г. Република България официално се присъединява към инициативата „Партньорството за открито управление“. Това е многостранна инициатива, която има за цел

² Вж. преамбюла на Конвенция на организацията на обединените нации срещу корупцията, ратифицирана със закон, приет от 40-то Народно събрание на 3.08.2006 г., обн., ДВ, бр. 66 от 15.11.2006 г., в сила за Република България от 20.10.2006 г.

осигуряване на конкретни ангажименти от страна на правителствата за насърчаване на прозрачността, овластяване на гражданите, борба с корупцията и използване на новите технологии за укрепване на управлението. Основният инструмент, който използват държавите-участнички в инициативата са националните планове за действие, които включват мерки от избрани от съответната държава тематични области.

България активно участва в инициативата, като до момента са разработени три национални планове за действие. Предстои разработването на четвърти национален план за действие. До момента и в трите национални плана са идентифицирани следните области: почтено управление и борба с корупцията; гражданско участие; прозрачност и достъп до информация и отворени данни. Инициативата е и работещ модел на взаимодействие между изпълнителната власт и гражданския сектор. Активното участие в тази инициатива ще допринесе и за повишаване на прозрачността в дейността на органите на изпълнителната власт – мярка 6.

България активно взаимодейства с европейските и международни институции, ангажирани с дейности по превенция и противодействие на корупцията; участва в Европейската прокуратура и в други наднационални антикорупционни органи и мрежи. През следващия стратегически период това сътрудничество следва да продължи и да се задълбочи.

Укрепването и засилването на сътрудничеството на българските институции, ангажирани в превенция и противодействие на корупцията с международни институции и организации ще допринесе за въвеждане на добри практики в сферата на превенцията и противодействие на корупцията и подобряването на резултатите в борбата с корупцията.

ПРИОРИТЕТ 2. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИОННИТЕ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ

Мярка 1. Усъвършенстване на наказателното законодателство в областта на корупционните престъпления

Във връзка с реализирания от Министерство на правосъдието проект „Нова концепция за наказателна политика“, финансиран по Оперативна програма „Добро управление“, през предходния стратегически период са разработени обстойни доклади с предмет „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“.

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 достоинства 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.“³ Като такива

³ Вж. доклад на тема „Оценка на изпълнението на Концепцията за наказателната политика 2010-2014 г. и анализ на прилагането на Наказателния кодекс“, изготвен от „Естат“

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 сектор⁴; 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 предимства⁵.

Констатираните от експертите слабости на наказателното законодателство следва да бъдат обсъдени от широка експертна група и при необходимост да бъдат предприети действия за законодателни инициативи в насока осъвременяване и усъвършенстване на наказателното законодателство в областта на противодействието на корупцията в публичния и в частния сектор.

ООД в рамките проект, възложен от Министерството на правосъдието, с предмет: „Анализ на прилагането на наказателния кодекс и оценка на изпълнението на Концепцията за наказателната политика 2010-2014г.“ по проект: „Нова концепция за наказателна политика“, съгласно договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ № BG05SFOP001-3.001-0006-C01/06.07.2017г. по Оперативна програма „Добро управление, с. 93.

⁴ В същия смисъл са и констатациите в Доклада за извършен анализ на делата за корупция, по които е работила Прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г. (https://www.mediapool.bg/files/208/Sykraten_doklad_ot_analiza_na_delata_za_korupca.pdf), както и Анализът на резултатите от гражданското наблюдение върху ефективността на прокуратурата да разследва корупционни престъпления, изготвен по проект „Гражданско наблюдение върху ефективността на Прокуратурата да разследва корупционни престъпления“, изпълняван с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009 – 2014 г. от Сдружение „Програма за развитие на съдебната система“ (ПРСС) в партньорство с Прокуратурата на Република България (вж. повече на <http://prss-bg.org/BG/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8>).

⁵ Сходни са и констатациите на експертите на Антикорупционния фонд, изготвили анализа на тема „Антикорупционни институции: тенденции и практики“. Съдържанието на доклада вж. на https://acf.bg/wp-content/uploads/2019/05/doklad_BG_web.pdf.

Мярка 2. Анализ на наказателнопроцесуалното законодателство и предприемане на законодателна инициатива за ограничаване на формализма в наказателния процес

В доклада на Европейската комисия за върховенството на закона за 2020 г. се отбелязва, че сложната и формалистична процедура на българското наказателно-процесуално право е пречка за ефективно разследване и наказателно преследване на корупцията, включително по високите етажи на властта.

В този контекст през следващия стратегически период следва да бъде сформирана широко представена работна група, която да извърши задълбочен анализ на наказателнопроцесуалното законодателство и при необходимост да бъдат предприети действия за законодателни инициативи в насока ограничаване на формализма в наказателния процес, с цел постигане на по-ефективно разследване и наказателно преследване на корупцията и повишаване на резултатността по отношение на ефективни осъдителни присъди⁶.

Мярка 3. Оценка на въздействието на измененията на Наказателно-процесуалния кодекс, касаещи промяната на подсъдността на делата за престъпления, извършени от лица, заемащи висши публични длъжности

Една от мерки по Приоритет 1 „Изграждане на ефективна система от антикорупционни органи и звена“ сред приоритетите на държавната политика за превенция и противодействие на корупцията, очертани в Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2015 – 2020 г.), е изграждане на специализирано междуведомствено звено между ПРБ, ДАНС и МВР за разследване на престъпления, извършени от лица, заемащи или заемали висши държавни длъжности (мярка 4).

⁶ Сходни са и констатациите на експертите на Антикорупционния фонд, изготвили анализа на тема „Антикорупционни институции: тенденции и практики“. Съдържанието на доклада вж. на https://acf.bg/wp-content/uploads/2019/05/doklad_BG_web.pdf.

С приемането на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (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 – специализираните прокуратури и съдилища.

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 ЗПКОНПИ (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).

Целите на промените в наказателнопроцесуалното законодателство, касаещи промяната на подсъдността на делата за престъпления, извършени от лица, заемащи висши публични длъжности (със ЗИДНПК, обн., ДВ, бр. 63 от 2017 г.) са по-ефективно

противодействие на корупционните престъпления, постигането на висока резултатност и осъдителни присъди по отношение на лица, заемащи висши публични длъжности и засилване на превенцията и отстояване на европейските ценности за върховенство на закона.

Резултатите от приложението на измененията на НПК следва да бъдат предмет на последваща оценка на въздействието в насока дали са постигнати целите на измененията за повишаване на ефективността и резултатността при разследване на корупционните престъпления, какви са последиците от прилагането им, както и дали се наблюдават странични ефекти. Въз основа на тази оценка следва да бъде проведено широко обсъждане на наказателнопроцесуалното законодателство, с оглед установяване на евентуални слабости в същото и набелязване на мерки за отстраняването им, като при необходимост се пристъпи към изготвяне на проект на закон за изменение и допълнение на НПК.

Мярка 4. Надграждане на професионалната квалификация и специализацията на разследващите полицаи и на магистратите, работещи по корупционни престъпления

Разследването на корупционни престъпления, извършени от лица, заемащи висши държавни длъжности изисква специализация на разследващите полицаи и на магистратите за работа по тази категория дела.

Поради това и през предходния стратегически период бяха проведени редица обучения на магистрати и полицейски органи по обучителни програми, разработвани от Националния институт на правосъдието, Прокуратурата на Република България и Министерството на вътрешните работи, с оглед повишаване на професионалната квалификация и специализация на работещи по корупционни престъпления.

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“⁷.

Изложеното обуславя необходимостта от предприемане на действия по надграждане на професионалната квалификация на магистратите, работещи по корупционни престъпления по въпросите на приложението на съставите на корупционните престъпления.

Необходимо е също така провеждане на текущо продължаващо обучение на разследващите полицаи, работещи по корупционни престъпления, с акцент запознаване с достиженията на теорията и практиката по отделните състави на корупционни престъпления и методиките за разследването им.

Мярка 5. Засилване на обучителния елемент за заетите в администрацията с цел укрепване капацитета на контролните звена за разпознаване на корупционни престъпления и подобряване на взаимодействието на прокуратурата и администрацията

Слабост в областта на превенцията и противодействието на корупционните правонарушения е, че не се осъзнава достатъчно ясно значението, което обосновават, добре обмислени и правилно насочени превантивни мерки биха имали за ограничаване разпространението на корупцията, подобряването на бизнес средата, укрепването на демократичното общество и повишаване доверието в институциите.

Като закономерна последица от това се наблюдава, от една страна, недостатъчен капацитет в администрацията да открива корупционен риск и да разкрива нарушения с корупционен произход, а от друга –

⁷ Вж. доклад на тема „Оценка на изпълнението на Концепцията за наказателната политика 2010-2014 г. и анализ на прилагането на Наказателния кодекс“, изготвен от „Естат“ ООД в рамките проект, възложен от Министерството на правосъдието, с предмет: „Анализ на прилагането на наказателния кодекс и оценка на изпълнението на Концепцията за наказателната политика 2010-2014г.“ по проект: „Нова концепция за наказателна политика“, съгласно договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ № BG05SFOP001-3.001-0006-C01/06.07.2017г. по Оперативна програма „Добро управление“.

липса на усилия за изграждане на капацитет в администрацията да различава случаите, в които е налице престъпление, от тези, в които се касае до дисциплинарно нарушение или организационна слабост. В резултат на това съществува риск администрацията да не открие, респ. – да не санкционира корупцията.

С оглед повишаване капацитета на администрацията по разпознаване на корупционните престъпления и практики, и своевременно и качествено сигнализиране на органите на досъдебното производство за престъпления с корупционен елемент, е необходимо да се предвидят и проведат обучения за заетите в администрацията, натоварени с контролни функции и функции по интегритета, за установяване на организационни слабости, създаващи риск от корупция, на случаи на нарушаване на интегритета и на правонарушения с корупционен произход, които не са престъпления, както и за разпознаване на корупционни престъпления и своевременно и качествено сезиране на Прокуратурата. Уместно е тези обучения да се провеждат от ИПА със съдействието на представители на Прокуратурата.

Мярка 6. Засилване на взаимодействието на Прокуратурата и администрацията и предвиждане на механизъм за „обратна връзка“ между тях

Друга слабост в областта на превенцията и противодействието на корупционните правонарушения е неефективното взаимодействие между Прокуратурата и администрацията, в т.ч. и контролните органи, натоварени с правомощия по упражняване на контрол за спазване на установените административни режими. Инстанционните прокуратури нямат практика да изследват организационни слабости в отделните административни звена, явяващи се подходяща почва за корупция или лоши практики и не сезират Върховната административна прокуратура за упражняване на общонадзорните ѝ правомощия; дори и да се направят препоръки по реда на надзора за законност, администрацията не дава обратна връзка за тяхното изпълнение.

В резултат на това е възможно въведени лоши практики в администрацията да продължат да генерират корупция; признаците на осъществени общественоопасни посегателства да не бъдат разкрити от контролните звена, респективно Прокуратурата да не бъде сезирана своевременно да упражни конституционните си правомощия.

Изложеното предпоставя необходимост от създаване на механизъм за проследяване на резултатите от мерките за ограничаване на корупционния риск, предприети в резултат на взаимодействието между Прокуратурата и отделните административни звена.

Прокуратурата отчита и слабости и по отношение на сročността и съдържанието на сигналите, с които е сезирана от отделни административни звена. За отстраняване на констатираните слабости, през следващия стратегически период следва да се предприеме инициатива за провеждане на съвместни инициативи, с цел повишаване качеството на сигналите, подавани от администрацията до Прокуратурата, особено за корупционни престъпления.

ПРИОРИТЕТ 3. УКРЕПВАНЕ НА КАПАЦИТЕТА И ПОДОБРЯВАНЕ НА РАБОТАТА НА ОРГАНИТЕ, НАТОВАРЕНИ С КОНТРОЛНИ И САНКЦИОННИ ПРАВОМОЩИЯ В АДМИНИСТРАЦИЯТА

Мярка 1. Подобряване на законодателството в областта на контролната и санкционна дейност на администрацията, с оглед ограничаване на възможностите за проявление на корупционни практики

Един от основните приоритети в Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015-2020 г., е превенцията и противодействието на корупцията в съдебната власт, МВР и контролните органи (Приоритет 4).

През м. октомври 2016 г. бившият Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (ЦППКОП) стартира изпълнението на работна задача на тема

„Идентифициране на съществуващи корупционни рискове и практики при осъществяване на контролната и санкционна дейност на администрацията. Модел на решение.“ В изпълнение на задачата е изготвен доклад, който набелязва редица слаби места при регламентацията и при осъществяване на държавната политика при осъществяването на санкционната и контролна дейност на администрацията.

За да бъдат премахнати съществуващи корупционни рискове и практики при осъществяване на контролната и санкционна дейност на администрацията се изисква, на първо място, да се направи задълбочен и всеобхватен анализ на административнонаказателните разпоредби, предвидени понастоящем в отделните специални закони (които са повече от 300), в резултат на което да бъде получена цялостна визия относно състоянието на действащото специално законодателство в областта на административното наказване, както и да бъдат набелязани конкретни мерки за отстраняване на констатирани празноти и слабости в уредбата.

Констатираните слабости в регламента на административните нарушения и наказания и на реда за установяване на административните нарушения и налагане на административните наказания води до затормозяване на работата на администрацията, до организационни слабости при осъществяване на правомощията и до демотивация на заетите в тази сфера. По този начин се създават условия за прояви на корупция, административен произвол и лоши практики, а пропуските за санкциониране на нарушителите и за събиране на суми в полза на фиска създават усещането, че е възможно да се избегне правосъдието.

Необходимо е да започне подготовката по приемане на изцяло нов съвременен единен регламент за административните нарушения и наказания, какъвто съществува в други държави – членки, в които да намерят място както общите правила за административните нарушения и наказания и производството по установяване на нарушенията и санкциониране на нарушителите, така и отделните състави на административни нарушения на специалните административни режими.

По този начин ще се способства за уеднаквяване на правната техника при очертаване на различните административни нарушения и преценка на справедливите санкции, които да се предвидят за отделните нарушения, при съобразяване на относителната им тежест едно спрямо друго.

Необходимо е, също така, да се проучат законодателствата на държавите – членки в областта на административното наказване и контрол, поради липса на единен регламент, общ за всички държави – членки в областта, в резултат на което да се изведат релевантните добри практики. По този начин бъдещото законодателство на страната ни ще е в съответствие с достиженията на европейските демокрации.

Мярка 2. Създаване и внедряване на единен регистър на административнонаказателните производства

В последните години дейността на администрацията в Република България по установяване на административни нарушения и налагане на санкции може да се определи като значителна по обхват и по обем.

Така, само за периода 2012 – 2017 г. в системата на централните и териториалните държавни органи на изпълнителната власт са извършени повече от 30 милиона проверки от контролните органи за спазване на нормативните актове; съставени са повече от 2 500 000 актове за установяване на административни нарушения; само в системата на МВР са изготвени повече от 1 725 000 електронни фишове за нарушения на Закона за движение по пътищата.

Изключително сериозният обем на работата на органите с правомощия по Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) изисква и сериозен ресурс за съхранение и обработка на резултатите от административнонаказателната дейност на съответните ведомства. Същевременно, единици са ведомствата, в които са създадени бази данни в електронен вид, но те са предназначени само и единствено за нуждите на съответното административно звено, без да е осигурена възможност за обмен на информация по електронен път с други ведомства. Продължават практиките административнонаказателните преписки да се съхраняват само на хартиен носител. Това положение сериозно затруднява

административнонаказателната дейност, включително отчетността за работата на администрацията, дори и в обобщен вид, и рефлектира негативно по отношение на проследимостта на работата на наказващите органи по преписките.

Понастоящем продължава да липсва централизирана информационна система за административнонаказателната дейност на администрацията. Това прави невъзможно да се проследи активността на администрацията като цяло или на отделно нейно звено по отношение на контролната ѝ дейност – брой извършвани проверки и резултат от проверките, респ. навременно и еднакво прилагане на закона при наличие на данни за административно нарушение. Липсата на регистър, отразяващ резултатите от контролната дейност на администрацията, затруднява контрола по отношение на еднаквото прилагане на закона от различните административни звена, респ. по отношение на различните правни субекти, при съставянето на актове за установяване на административно нарушение и при издаване на съответните санкционни актове от наказващия орган.

Констатираните слабости занижават качеството на административнонаказателната дейност и бързината на производството и ограничават възможността да се упражни граждански и по-ефективен вътрешноведомствен контрол върху работата на лицата с правомощия на актосъставители и на наказващи органи. Прозрачност и публичност в дейността на тези лица не е осигурена. Липсата на проследимост на контролната и санкционна дейност на администрацията като цяло или на отделно нейно звено може да се яви благоприятна почва за проява на корупционни практики, като например твърде дълги срокове за произнасяне на наказващи органи по преписки, непроизнасяне по преписки, произнасяне с незаконосъобразни санкционни актове или незаконосъобразно прекратяване на производството с резолюция.

Изложеното обуславя извода, че е необходимо да се предприемат сериозни усилия от страна на изпълнителната власт по осигуряване на механизъм за въвеждане, обработка, съхранение, удостоверяване на вписани обстоятелства и обобщаване на резултатите от дейността на органите, натоварени с контролни и санкционни правомощия.

Безспорно най-ефективната мярка в тази насока е създаването 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.

За изпълнение на мярката ще бъде изготвена Концепция за единен регистър на административнонаказателните производства, която да отразява виждането на изпълнителната власт относно съдържанието и функционалностите на регистъра и достъпът до информацията, съдържаща се в същия.

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 административно-наказателната дейност и обмена на информация между ведомствата по електронен път.

Регистърът следва да се предвиди да функционира като единна електронна база данни чрез интегрирана информационна система, която го поддържа, позволяваща въвеждането, обработката, съхранението, удостоверяване на вписани обстоятелства и обобщаването на резултатите от дейността на органите, натоварени с контролни и санкционни правомощия.

Регистърът следва да позволява навременно сигнализиране на администрацията при изтичащи инструктивни, преклузивни и давностни срокове. Това допълнително ще дисциплинира администрацията и ще позволи да се упражнява ефективен контрол върху органите, натоварени с контролни и санкционни правомощия.

Регистърът следва да позволи съхранението в структуриран вид и дигитализирането на дейностите по издаване на окончателните актове на наказващия орган и на актовете за установяване на административни нарушения. Тази функция е възможно да се внедри поетапно: на първия етап е необходимо да се обезпечи възможността наказващите органи да издават и подписват окончателните си актове в електронна форма; на втория етап – и актовете за установяване на административни нарушения да се съставят и подписват електронно, посредством функционалностите на системата, поддържаща регистъра.

Технологичното разработване на информационната система, обслужваща регистъра, е необходимо да бъде съпроводено с адаптиране на нормативната уредба, чрез осъвременяването на ЗАНН в насока уредба на функционалностите и съдържанието на регистъра и законова регламентация на възможността за съставяне на актове за установяване на административни нарушения и издаване на правоохранителни актове от наказващите органи в електронна среда и подписването им с квалифициран електронен подпис. На законово ниво следва бъде уредена работата на регистъра, включително функционалните параметри на поддържащата го система, подлежащите на вписване обстоятелства, редът за вписването им и контролът върху вписванията, контролът върху информацията и санкциите при нарушаване на установените правила за водене на регистъра или за достъп до информацията в същия. Необходимо е да се предвидят и правила за предоставяне на информация от регистъра. Техническите параметри на регистъра следва да бъдат уредени в подзаконов нормативен акт.

Създаването на подобен регистър би имало като резултат, в дългосрочен план, подобряване работата на контролните органи, повишаването на ефективността на органите със санкционни правомощия и повишаване бързината на производството.

Своевременното установяване на извършените административни нарушения и налагането на административни наказания за тях, би допринесло за повишаване на доверието на гражданите в институциите, за възвръщане на чувството за справедливост и за дисциплиниране на правните субекти към спазване на установените административни режими. Така ще бъдат затворени „вратичките“ за административен произвол или корупционни практики.

Мярката е съобразена с мярка 44 „(Данъци и мита) Административнонаказателна дейност“ към Специфична цел 1.3. „Осигуряване на цифрови решения, информационни системи и споделени ресурси на електронното управление“ от Актуализираната пътна карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2019-2023 г., която е свързана с изграждане, поддържане и развитие на централизиран регистър на административнонаказателните производства и следва да бъде изпълнена до 2023 г.

С т. 5 от Решение № 546 от 18 септември 2019 г. на МС е одобрена Концепция за регистрова реформа като приложение към Актуализираната стратегия за развитие на електронното управление в Република България (2019-2023). Съгласно концепцията, в единен регистър се вписват обстоятелства за общ обект от дадена предметна област, като всеки първичен администратор на данни може да го разширява с информация в обхвата на неговата подобласт. Всички регистри в една и съща предметна област трябва да бъдат обединени.

С изпълнение на мярката едновременно ще се постигне развитие на електронното управление в страната, и превенция на корупцията при осъществяване на контролната и санкционна дейност на администрацията.

Мярка 3. Въвеждане на действаща система за проверка на интегритета за служители в администрацията, заемащи длъжности с висок корупционен риск

Една от мерки по Приоритет 4 „Превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт, МВР и контролните органи“ сред приоритетите на държавната политика за превенция и противодействие на корупцията, очертани в Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2015 – 2020 г.), е създаването на 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.

В изпълнение на тази мярка, в ЗПКОНПИ се 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 да включват проверка на обстоятелствата, които се декларират по реда на закона. 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.

Инспекторатите по Закона за администрацията 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, за въвеждане на 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.

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 заетите в администрациите – че съществува системен подход към гарантирането на интегритета на работещите в публичната администрация.

Въвеждането на система за проверка на интегритета следва да е предхождано от оценка за дейностите и длъжностите, за които следва да се въведе и от изграждане на институционален капацитет за извършване на този вид проверки, както и от изготвяне на ефективни методологии за оценка на риска от корупционно поведение. Задължителното преминаване през подобна оценка и правните последици от непреминаването ѝ ще се регламентират нормативно, чрез изменение в съответния законов регламент.

ПРИОРИТЕТ 4. ПОВИШАВАНЕ ПРОЗРАЧНОСТТА И ОТЧЕТНОСТТА НА МЕСТНАТА ВЛАСТ

Резултатите от сравнителни проучвания относно тенденциите в регионалното развитие и доброто управление в органите на местната власт и местното самоуправление, проведени в периода 2015 – 2019 г. от неправителствени организации с експертиза в тази сфера⁸, открояват дефицити в няколко насоки: неефективен обществен и вътрешноинституционален контрол относно управлението на общинската собственост, изразходването на публични средства чрез обществени поръчки и планирането/изпълнението на общинските

⁸ Вж. изследванията „Индекс на местната система за почтеност“ на Асоциация „Прозрачност без граници“, „Регионални профили“ на Института за пазарна икономика и „Рейтинг на активната прозрачност на органите на местното самоуправление“ на Програма „Достъп до информация“.

бюджети; формализъм при провеждането на обществени консултации със заинтересуваните местни общности; липса на прозрачност във взаимоотношенията между местни власти и местен бизнес, съпътствана от съмнения за лобизъм при определяне на специфични правила, регулиращи дейността на местните икономически субекти; липса на ефективно работещи системи за сигнали за неетично поведение, нередности и корупция, които гарантират обратна връзка относно резултата от предприетите действия и защита на служителите в администрациите, подаващи сигнали и налагане на санкции за неетично поведение от общински съветници; липса на минимални стандарти/обща насоки за публичност на интернет страниците на общините; ограничени възможности за подаване на документи по електронен път, включително и възможности за онлайн достъп до деловодните системи на общините за проследяване на движението на преписките.

В тази връзка общините следва да бъдат насърчени да приложат мерки за повишаване на прозрачността и отчетността на органите на местна власт и местно самоуправление.

Мярка 1. Въвеждане на съвременни електронни инструменти за открита и прозрачна община

За постигане на най-добрите стандарти за прозрачност, отчетност и ефективна комуникация с гражданите, които да служат като основа за изграждане на обществено доверие в институциите на местната власт, както и за предоставяне на бърз и улеснен достъп до услуги за гражданите и бизнеса, е необходимо да бъдат предприети действия, включително изменение и допълнение на относимата правна уредба, в следните насоки: прилагане на минимални стандарти/обща насоки за структуриране на съдържанието на интернет сайтовете на общините, аналогични на подхода, възприет от областните администрации (при запазване на специфични компоненти и добри модели, разработени в някои общини); разширяване на онлайн услугите за гражданите и бизнеса, при включване на всички етапи и процедури от процеса по

предоставяне на онлайн услуги; осигуряване на възможности за онлайн достъп до деловодните системи на общините, гарантиращо обратна връзка на потребителите за движението по преписки, подадени, искани документи и т.н.

Мярка 2. Повишаване на ефективността, прозрачността и отчетността при управление на публичните ресурси

За реализирането на тази мярка е необходимо да бъдат предприети действия в следните насоки: представяне и популяризиране по подходящ начин пред обществеността на програмите за управление на общините по чл. 44, ал. 5 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) и тяхното изпълнение; представяне и популяризиране по подходящ начин пред обществеността на годишния бюджет на общините и отчета за изпълнението му; прилагане на съвременни електронни системи за отчетност относно управлението на общинска собственост.

В следващия стратегически период следва да се работи в насока изследване на добри европейски практики, които биха могли да допринесат за повишаване на ефективността, прозрачността и отчетността при управление на публичните ресурси и проучване на възможностите за тяхната адаптация към особеностите на българския модел на местно самоуправление.

Мярка 3. Обществени консултации, отчитащи интересите на местните общности

Липсата на регламентация на рамката по представителство на интереси е пряко свързана с проблема за нерегламентираната лобистка дейност и представлява съществен дефицит както на национално, така и на местно ниво. Това води до съществени проблеми в управлението на местно ниво в две насоки: negliжиране на интересите на местните общности и формализъм при провеждането на обществени консултации;

непрозрачни взаимоотношения с местния бизнес, водещи до лобистки решения при определянето на нормативната рамка на икономическата дейност на местно ниво, осигуряването на достъп до обществени ресурси и тяхното разпределение.

Ето защо през следващия стратегически период следва да бъдат предприети инициативи по усъвършенстване на правната уредба на предвидените в законодателството обществени консултации и публични обсъждания на местно ниво при залагане на възможности за модифициране на общите правила съобразно особеностите на общините и техните местни общности.

Мярката следва да гарантира прилагане на механизъм за обществени консултации/публични обсъждания и други, който надхвърля формалистичния подход и създава гаранции за включване на предложенията на местните общности във финалните варианти на обсъжданите документи и взетите решения. Подобен механизъм следва да гарантира осигуряване на прозрачност относно резултатите от проведените обществените обсъждания, с възможност за проследимост за съответствие между формулираните предложения на местните общности и възприетите решения, включително и прозрачност относно длъжностните лица, които са отговорни за финалното изработване на решенията/документите от проведените обществени обсъждания.

Необходимо е, също така, да бъдат създадени примерни формати за публично взаимодействие между политика и бизнес на местно ниво, насочени към установяване на безпристрастни правила за икономическата дейност и гарантиращи честна и лоялна конкуренция.

Мярка 4. Повишаване на ефективността на системите за разглеждане на сигнали и за налагане на санкции

За реализирането на тази мярка са необходими действия, включително изменение и допълнение на относимата правна уредба, в съответствие с изискванията 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, в следните насоки: изграждане на поверителни канали за подаване на вътрешни сигнали за нередности и корупция в съответствие с изискванията 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; изграждане на механизми за проверка на подадените сигнали, за защита на подалия сигнала и осигуряване на обратна информация за резултатите от извършените проверки по сигнали в съответствие с изискванията 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; осигуряване на публичност относно резултатите във връзка с подадени сигнали от граждани в съответствие с изискванията 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; осигуряване на публичност на резултатите от дейността на етични комисии, които разглеждат сигнали за неетично поведение, конфликт на интереси и други сигнали за корупционно поведение на общински съветници.

Мярка 5. Повишаване на ролята на областните обществени съвети за противодействие на корупцията

Областните обществени съвети за противодействие на корупцията се създават още с Програмата за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията 2004 – 2005 г. Те са обществени органи към областните управители за организиране, координация и контрол по изпълнението на стратегиите за противодействие на корупцията. Конкретни дейности в тези рамки се възлагат от съответния областен управител.

В рамките на съветите работят заедно органите на държавната власт и местната администрация, представителите на местния бизнес, неправителствените организации и медиите.

За повишаване на ролята на съветите следва да се предвиди изрично, като унифицирана тяхна компетентност, чрез изменение на Устройствения правилник на областните администрации, възможността им да консултират и разглеждат антикорупционни планове и мерки на органите, действащи на местно ниво.

ПРИОРИТЕТ 5. ОСВОБОЖДАВАНЕ НА ГРАЖДАНИТЕ ОТ „ДРЕБНАТА“ КОРУПЦИЯ

Мярка 1. Усъвършенстване на правилата и процедурите за проверка на декларации за имущество и интереси, чрез укрепване на капацитета на органите, натоварени с функции по проверка на декларациите за имущество и интереси на лицата по § 2 от ДР на ЗПКОНПИ и предоставяне на инструментариум за ефективна и пълноценна проверка на декларациите за имущество и интереси на лицата по § 2 от ДР на ЗПКОНПИ

Една от мерките, залегнали по Приоритет 5 „Освобождане на гражданите от „дребната“ корупция“ от Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2015 – 2020 г.), е 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 е посочено, 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).

През предходния отчетен период се изгради системата от органи, натоварени с правомощия по проверка на декларациите за имущество и интереси.

Понастоящем, проверката на декларациите за имущество и интереси на лицата по чл. 6, ал. 1 от ЗПКОНПИ се извършва по реда на чл. 43 – 46

ЗПКОНПИ. В изпълнение на § 67, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗПКОНПИ, с Постановление № 209 на Министерския съвет от 2018 г. е приета Наредба за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване конфликт на интереси (обн., ДВ, бр. 81 от 2018 г.).

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

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 (относно вида на подадените декларации, реда и начина за подаване, обработване и съхраняване на декларациите, вида на информацията, публикувана на интернет страниците и др.). Част от администрациите не разполагат с необходимия капацитет, за да формират проверяващ орган по § 2 от ДР на ЗПКОНПИ, членовете на който да имат необходимите образователни и професионални умения за извършване на тази дейност.^{9 10}

В този контекст 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

⁹ В същия смисъл са и констатациите в изготвения през м. май 2019 г. доклад на тема „Последваща оценка на въздействието на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество“ от Национален център за парламентарни изследвания⁹. В доклада се сочи, че децентрализираният модел на проверка на декларациите 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

¹⁰ Изготвянето на последващата оценка на ЗПКОНПИ е възложена на НЦПИ от Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика на 44-то Народно събрание, на основание чл. 28, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Текстът на доклада е достъпен на портала за обществени консултации www.strategy.bg.

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 § 2 от ДР на ЗПКОНПИ са уредени чрез препращане към съответните глави на закона въпросите за декларациите, конфликта на интереси и административнонаказателната отговорност на определена категория лица.

Макар тези лица да са задължени да подават пред органа по избора или назначението декларации, идентични с тези, подавани от заемащите висши публични длъжности, правомощията на проверяващите органи не са и не следва да бъдат еднакви. Проверката на декларациите, както и производството по установяване на конфликт на интереси по отношение на категорията лица, посочени в § 2 от ДР на ЗПКОНПИ, се извършват от съответния инспекторат или от комисия от служители, изрично овластени от органа по избора или назначението да осъществяват и тези функции, а за кметовете на кметства – от постоянна комисия на съответния общински съвет.

Особеност на въведения децентрализиран модел на проверка на декларациите за имущество и интереси, е липсата на единен инструментариум за проверка на подадените декларации от органите по избора или назначението – по отношение на лицата, посочени в § 2 от ДР на ЗПКОНПИ. В ЗПКОНПИ не е предвидена възможност за компетентните по Наредбата за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване конфликт на интереси (приета с ПМС № 209 от 2018 г., обн., ДВ, бр. 81 от 2018 г.) длъжностни лица да искат 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. Те нямат и по силата на закона не могат да имат достъп до банкова информация (в т.ч. наличности и движения по банкови сметки, кредитни задължения, ползване на публични сейфове); нямат и не могат

да имат достъп до декларираните от задълженото и свързаните с него лица доходи пред НАП, нито до платените и/или дължими от тях осигурителни вноски.

В тази насока в следващия стратегически период, след извършване на детайлен анализ на правоприлагането до момента, следва да бъде предприета съответна законодателна инициатива в насока изменение и допълнение на ЗПКОНПИ и специфичното законодателство, с оглед уредба на възможността органите по избора и назначението, по смисъла на § 2 от ДР на ЗПКОНПИ, да придобият достъп до банкова, данъчна, осигурителна и застрахователна информация за проверяваните лица при наличие на допълнителни и доказани предпоставки – завишен корупционен риск, установено несъответствие между декларирано и притежавано имущество и др.

Отчетената към 31.01.2020 г. информация за дейността на инспекторатите сочи сериозно нарастване на обема на извършените проверки за изпълнение на законовите разпоредби. Само за сравнение следва да се посочи, че ако през 2018 г. проверките са били 171, през 2019 г. те са вече 2 039. Значителен е броят и на проверените декларации за несъвместимост и интереси.

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 изготви концепция за разработване на специализиран софтуер, който да позволява 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, и да се пристъпи към внедряване на такъв софтуер.

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.

С влизане в сила на ЗПКОНПИ се създаде система от санкции за нарушение на закона – в глава петнадесета „Административнонаказателни разпоредби“.

Анализът на разпоредбите на ЗПКОНПИ показва слабости и по отношение на кръга лица, компетентни да съставят актове за установяване на административни нарушения и да издават наказателни постановления за нарушения във връзка с режима на подаване на декларации за имущество и интереси, доколкото създава двойствен режим по отношение на лицата, овластени да следят за правилното прилагане на закона и тези, овластени да налагат санкции за неизпълнението му.

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 констатирана 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 направи преглед на разпоредбите на ЗПКОНПИ по отношение на кръга лица, компетентни да съставят актове за установяване на административни нарушения и да издават наказателни постановления за нарушения във връзка с режима на подаване на декларации за имущество и интереси и при констатирана необходимост да се пристъпи към усъвършенстване и допълване на разпоредбите на ЗПКОНПИ по отношение на кръга лица, компетентни да съставят актове за установяване на административни нарушения и да издават наказателни постановления за нарушения във връзка с режима на подаване на декларации за имущество и интереси.

Мярка 2. Ограничаване на намесата на човешкия фактор при предоставяне на административни услуги чрез продължаващо развитие на електронни административни услуги

Една от мерките, залегнали в Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015-2020 г. по Приоритет 5 „Освобождаване на гражданите от „дребната“ корупция“, е ограничаване на намесата на човешкия фактор при предоставянето на административни услуги и осъществяване на контролни функции.

Стратегическите цели на електронното управление, определени в Стратегията за развитие на електронното управление в Република България 2014-2020 г., както и действащата нормативна рамка, са насочени към развитие на електронни административни услуги от ниво 3 и ниво 4, което води до минималното участие на човешкия фактор при предоставянето им. Работи се за премахването на удостоверителни документи на хартиен носител.

В изпълнение на посочената мярка, с решение на Министерския съвет по Протокол № 28 от 28 юни 2017 г. е възложено на всички административни органи да извършат детайлен преглед на предоставяните от тях услуги и регулаторни режими и да идентифицират възможности за намаляване на административната и регулаторната тежест. С решение на Министерския съвет по Протокол от 7 ноември 2017 г. е възложено на министрите в срок до 15 януари 2018 г. да представят обобщен финален доклад, който да съдържа отчет за изпълнение на поетите ангажменти за намаляване на административната и регулаторна тежест към 31 декември 2017 г.; информация за изпълнени други мерки за намаляване на административната и регулаторна тежест; информация относно напредъка на законодателната процедура по внесените за разглеждане законопроекта от компетентността на съответния министър.

И понастоящем съществува необходимост от продължаване на усилията на администрацията в насока ограничаване намесата на човешкия фактор при предоставяне на административни услуги, с оглед подобряване на бизнес климата и ограничаване на рисковете за проява

на корупционни практики. Изпълнението на тази мярка следва да продължи и през следващия стратегически период.

Акцент при изпълнението на подобна мярка следва да се постави върху услугите, които засягат широк кръг лица и се предоставят както от централните, така и от местните власти. Необходимо е да се извърши преглед на предоставяните от държавната и общински администрации услуги и регулаторни режими и идентифициране на възможности за намаляване на административната и регулаторната тежест; да се осъвремени правната рамка на установените регулаторни режими в насока намаляване на административната и регулаторната тежест и да се предприемат действия по електронизация на административни услуги, включително и тези, предоставяни от Дирекция за национален строителен контрол (ДНСК) и органите на местно самоуправление при упражняване на правомощията им по Закона за устройство на територията (ЗУТ). Мярката е съобразена с предвиденото в Пътната карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за развитие на електронното управление в Република България (2019 – 2023 г.) изграждане на Единна информационна система за устройствено планиране, инвестиционно проектиране и разрешаване на строителство. Тази мярка е свързана със създаването на възможност режимите в инвестиционния процес да бъдат администрирани изцяло по електронен път, като се очаква да има и много силен антикорупционен ефект.

Мярка 3. Надграждане на капацитета на институциите, свързани с превенция на корупцията в областта на обществени поръчки

Една от мерките, залегнали в Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020 г. по Приоритет 1 „Изграждане на ефективна система от антикорупционни органи и звена“, е увеличаване на капацитета на институциите за предварителен контрол на обществени поръчки, с отговорна институция Агенцията по обществени поръчки.

В изпълнение на посочената мярка, в началото на 2016 г. Народното събрание прие Закон за обществените поръчки, което е отчетено от ЕК в доклада по МСП 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 тържните процедури, извършван от Агенцията по обществени поръчки (АОП). Със Закона за обществените поръчки (ЗОП), в сила от 15 април 2016 г., е регламентиран разширен обхват на извършвания от АОП контрол.

И понастоящем се запазва необходимостта от надграждане на капацитета на институциите за предварителен, текущ и последващ контрол на обществени поръчки.

В контекста на 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, следва да се постави акцент върху осигуряване на механизъм да се съобщава за случаи на корупция или конфликт на интереси по различни канали и оповестяване на предприетите действия по постъпилите сигнали в посочените в директивата области, сред които попадат и обществените поръчки.

В тази връзка е необходимо да бъдат създадени различни канали за съобщаване на случаи на корупция или конфликт на интереси (в т.ч. във връзка с обществени поръчки) и да бъдат обобщавани и оповестявани предприетите действия по постъпилите сигнали. Освен това, в изготвяния периодично доклад за резултатите от мониторинга на обществените поръчки, следва да се съдържа и предоставена от КПКОНПИ и АФКОС информация относно: броя на получените сигнали за измами, корупция или конфликт на интереси при възлагането и/или изпълнението на обществени поръчки; броя на извършените проверки/образуваните производства по твърдения за осъществен конфликт на интереси във връзка с обществени поръчки.

През следващия стратегически период е необходимо да се предприемат действия по повишаване на професионалната квалификация на заетите в администрацията, работещи в областта на обществените поръчки, по въпросите на конфликта на интереси и

корупцията, чрез включване на допълнителни теми, свързани с конфликта на интереси и/или корупцията, в организирани обучения относно обществените поръчки.

Необходимо е да продължи развитието на електронните обществени поръчки, чрез внедряване на нови функционалности в Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“.

Следва да бъде насърчено разработването на усъвършенствани методически указания и образци на документи по ключови аспекти, свързани с обществените поръчки (например, пазарни консултации и проучвания, контрол на изпълнението на договорите, изменение на договори за обществени поръчки и рамкови споразумения и др.).

Мярка 4. Надграждане на дейността по ротация на служителите, работещи на рискови за корупция места

Въвеждането на ротация на служителите, работещи на рискови за корупция места, е предвидено като мярка 4 по Приоритет 4: „Превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт, МВР и контролните органи“ от Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020 г.

В изпълнение на мярката, в министерства и второстепенни разпоредители с бюджет 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.

През следващия стратегически период дейността по ротация на служителите, работещи на рискови за корупция места, следва да продължи, в т.ч. и чрез автоматизирано разпределение на служители, в сектори, които позволяват това. Ръководителите на съответните административни звена периодично следва да извършват преглед на изпълнението на мярката и оценка на резултатите от изпълнението ѝ.

Мярка 5. Надграждане на дейността по изготвяне на антикорупционни планове и изготвяне на методика за оценка на ефективността от изпълнение на антикорупционните планове

Разработването и прилагането на планове за превенция и противодействие на корупцията на съответните контролни органи е предвидено като мярка 7 по Приоритет 4: „Превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт, МВР и контролните органи“ от Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020 г.

В края на юли 2017 г. НСАП взе решение да се извърши анализ на всички антикорупционни 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 02.02.2018 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.

През следващия стратегически период дейността на институциите 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.

Мярка 6. Въвеждане на инструменти за противодействие на корупцията и насърчаване на почтеността в работата на публичните предприятия

На заседанието на Съвета на ОИСР на ниво министри на 22 май 2019 г. бяха приети Насоки за борба с корупцията и почтеност в държавни предприятия (по-долу „Насоките“), като придружаващ документ към Насоките за корпоративно управление на публичните предприятия и още една мярка към инструментариума на ОИСР за борба с корупцията и насърчаване на почтеността. Те допълват съществуващите глобални стандарти, включително насоките за държавното управление, принципите за корпоративно управление на G-20/ОИСР, Конвенцията на ОИСР за борба с подкупа на чуждестранни държавни служители в международни бизнес транзакции и препоръка на Съвета на ОИСР относно обществения интегритет. Като такива, Насоките също допринасят за прилагането на стратегическия подход на ОИСР за борба с корупцията и насърчаване на почтеността.

С оглед изпълнение на заложените в Насоките принципи и цели, които са особено важни за предотвратяване на възможни корупционни практики в областта на управлението на публичните предприятия, през следващия стратегически период следва да бъде разработен Кодекс за етично поведение на лицата, заети в публични предприятия.

В кодекса следва да бъдат дефинирани стандартите за почтеност, прозрачност и поведение, включително избягване на конфликт на интереси, които да бъдат съблюдавани от тези лицата, да им се окаже съдействие в изпълнение на тези стандарти и да се информира обществеността за поведението, което тя трябва да очаква от тези лица. Моделът за кодекс следва да установи, че лицата на публични длъжности трябва да изпълняват своите задължения в съответствие със закона, при спазване на политическа неутралност, добросъвестност, честност и безпристрастност, като не позволяват частен интерес да

повлияе на изпълнението на техните задължения. Изпълнението на този модел предполага да се въведат системи за управление на корупционния риск като част от общите системи за управление на качеството.

През този стратегически период следва да се работи в насока насърчаване на дейности и мерки за повишаване на прозрачността в работата на публичните предприятия, които съчетават търговска дейност и реализация на публични политики и ангажиране на подизпълнители, консултанти, доставчици, дъщерни дружества и др.; повишаване на прозрачността при избор на ръководни длъжностни лица в публичните предприятия и създаване на механизми за избягване на политическо влияние и конфликт на интереси; повишаване на прозрачността и отчетността при получаване на държавна финансова подкрепа и при разходване на публични средства посредством възлагане на обществени поръчки от публичните предприятия; създаване на специфични системи за отчетност на мерките за превенция на корупцията и конфликта на интереси; развиване на капацитет за оценка и контрол на корупционния риск; обучение на служители в областта на превенцията и противодействието на корупцията и конфликта на интереси и въвеждане на фигурата на служител по интегритета; насърчаване подаването на сигнали за нарушения от служителите; насърчаване на механизми за периодичен независим финансов одит на публичните предприятия на годишна база; насърчаване на сътрудничество със синдикати, представители на частния сектор, организации на граждани и медии и други подобни. Тези мерки следва да бъдат обединени в единна система, разработена на принципите на бизнес интегритета, така както е подробно посочено в Приоритет 6, Мярка 2 от Стратегията, и да функционират именно като система от взаимно допълващи се фактори и елементи.

Мярка 7. Проучване на добри практики, както и събиране и обобщаване на предложения от заинтересовани лица и институции за предприемане на конкретни мерки за противодействие на корупцията и гарантиране прилагането на принципите на лоялна конкуренция, публичност и прозрачност при разходването на обществени средства по отношение на финансирането на лечебните заведения

В сферата на здравеопазването се наблюдава темп на растеж на отделения публичен ресурс. Това поставя въпроса за създаване на ефективни механизми за засилен контрол, публичност и отчетност върху разходването на ресурсите на лечебните заведения, при спазване на принципите на публичност и лоялна конкуренция.

В тази връзка е целесъобразно през следващия стратегически период да се работи активно в насока събиране на добри европейски практики в областта на повишаване на контрола, публичността и отчетността върху разходване на ресурсите на лечебните заведения.

Следва да бъдат предприети действия за събиране и обобщаване на идеи, мнения и препоръки от представители на гражданското общество, заинтересовани лица и институции в насока конкретни действия и мерки, с цел повишаване на контрола, публичността и отчетността върху разходване на ресурсите на лечебните заведения.

В този контекст следва да бъдат разгледани предложения за формулиране на конкретни мерки, като например изричното овластяване на специализирана външна институция с контролни правомощия да контролира разходването на държавните средства в лечебните заведения, независимо от формата им на собственост; въвеждане на единни етични стандарти или стандарти за почтеност на заетите в лечебните заведения; засилване функциите на националния омбудсман, чрез създаване на специализиран отдел за въпроси във връзка с предоставяните здравни услуги или въвеждане на фигурата на омбудсмана в лечебните заведения, която да бъде свързана и с въвеждането на вътрешни механизми за приемане и разглеждане на жалби и сигнали от пациентите; осъвременяване на политиките на

лечебните заведения за предоставяне на информация и комуникацията с пациентите и др.

Това следва да бъде извършено, като се съберат и обобщят предложения от заинтересовани лица и институции за предприемане на конкретни мерки за контрола, публичността и отчетността върху разходване на ресурсите на лечебните заведения.

ПРИОРИТЕТ 6. СЪЗДАВАНЕ НА СРЕДА ЗА ОБЩЕСТВЕНА НЕТЪРПИМОСТ КЪМ КОРУПЦИЯТА

Мярка 1. Усъвършенстване на регламента за подаване на сигнали

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.

Анализи на различни неправителствени организации поставят въпроси за някои слабости в регламента на подаването на сигнали и защита на сигналоподателите, които налагат създаване на унифицирани правила, насочени към потребителите (сигналоподателите), като поддържане на специални канали за подаване на сигнали, достъпни както за външни лица, така и за служители; подобряване на гаранциите за защита от евентуални вреди, които лицето може да претърпи вследствие на подаването на сигнал; предвиждане на ефективни санкции и персонална отговорност на лицата, които са причинили вреди на подалия сигнал, вследствие на този акт; осигуряване на конфиденциални механизми за правна консултация и помощ на лицата; популяризиране на достъпните механизми за подаване на сигнали и правото на защита и др.

Всички тези въпроси следва да се анализират в контекста 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 и да се предприемат необходимите законодателни и организационни мерки при транспонирането ѝ. Държавите членки следва да въведат 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.

В следващия стратегически период следва да бъде извършен анализ на съответствието на националното законодателство с разпоредбите на Директива (ЕС) 2019/1937 за защита на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза и 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 в потенциалните разобличители.

Мярка 2. Приобщаване на бизнеса за създаване на нетолерантна към корупцията среда чрез почтено поведение (интегритет)

Изследванията в глобален и национален план показват, че проблемът корупция може да бъде овладян само с участието на всички заинтересувани страни – публичен сектор, частен сектор и гражданско общество.

Един от способите за превенция е свързан с доброто, коректното поведение и неговото насърчаване. В този смисъл трябва да бъде търсено и мястото на бизнеса, основан на почтеност, разбираана от световния бизнес и международните икономически организации и формати като бизнес основан на „интегритет“. За такъв тип бизнес призовават и промотират например G20 и OECD, които задават стратегическите хоризонти.

За насърчаване на културата на бизнес интегритет са необходими мерки от нормативен, организационен и икономически характер като: изследване на добри практики и тяхната адаптация към особеностите на българската среда на бизнес и развитие на отраслови модели на бизнес етика, включително с активното участие на национално представените работодателски организации; популяризиране на бизнес, основан на разбирането за интегритет, като средство за позициониране в обществено-икономическата и социална структура, и основа на бизнес отношения с глобален и локален бизнес, изповядващ тези принципи, включително с активното участие на национално представителните работодателски организации; мерки за подкрепа – създаване на експертен потенциал на разположение на българския бизнес; материална подкрепа и/или икономически стимули за въвеждане на интегрирани инфраструктури, осигуряващи прилагането на управление, основано на принципите на бизнес етиката; стимулиране на трансфера на ноу-хау от създадения експертен пул към реалния сектор; нормативни стимули при въвеждане на стандарти за управление на рисковете, свързани с доброто управление.

Мярка 3. Организиране на информационни и образователни антикорупционни кампании

Ефективното противодействие на корупцията изисква както сериозни мерки за разкриване, разследване и своевременно санкциониране на корупционните прояви, така и комплекс от мерки с дългосрочно значение за ранна превенция на прокорупционното поведение. От най-голямо значение в този контекст е повишаване правната култура на гражданите, включително обучение и разпространение на информация относно същността на явлението корупция, негативните последици от корупцията за държавата и отделните граждани, начините, по които служителите в публичните институции и останалите граждани могат да противодействат на корупцията, защитата на лицата, подали сигнали за корупция и други.

Съответна на това разбиране е идеята, че ефективната превантивна антикорупционна кампания следва да включва дейности по информираност на гражданите по въпроси на антикорупционната политика и обучение в насока нетърпимост към корупционни практики.

Осъществяването на информационни антикорупционни кампании залегна като мярка в Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2015 – 2020 г.) по Приоритет 6 „Създаване на среда на обществена нетърпимост към корупцията“. Изпълнението на тази мярка следва да бъде засилено и да продължи и през следващия отчетен период, като се разшири представянето на дейността на КПКОНПИ.

Отделно от това, като основно предизвикателство 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 организации¹¹.

Другото основно направление при осъществяване на антикорупционна комуникационна кампания, е разширяването на обхвата на антикорупционното образование в училищата, чрез включване в учебните програми на по-подробното изучаване на понятието за корупция и антикорупционните мерки на всички нива.

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 в гражданите нетърпимост към корупционните практики и уважение към антикорупционните действия, провеждани от държавните органи и в частност от съдебните и правоохранителните органи. В тази

¹¹ Вж. доклад на Асоциация „Прозрачност без граници“ на тема „Противодействие на корупцията - 2018: обществени очаквания и постигнати резултати“, поместен на интернет адрес http://transparency.bg/wp-content/files/Protivodeistvie_na_korupciata_TI-BG_FFE.pdf.

връзка държавите – участнички 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.

В този контекст е необходимо в учебните програми на всички нива 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 до включи и учениците между IV-ти и VII-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.

Мярка 4. Проучване на добрите практики, разработване и обсъждане на концепция и предлагане на законодателни мерки за уреждане на лобистките дейности в Република България в контекста на общественото вземане на решения

На 22 март 2017 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие Препоръка към държавите членки за правна регулация на лобистките дейности в контекста на публичното вземане на решения. С цел търсене на повече прозрачност и почтеност при лобистките практики и отчитайки техния принос към процеса по вземане на решения и приемане на актове, Комитетът на министрите предлага държавите членки да приемат цялостна правна рамка за регулация на лобизма в съответствие с тяхната собствена национална обществена среда.

Препоръката дава дефиниция на понятието за „лобизъм“: подкрепа/промотиране/поощряване на специфични интереси в комуникация с лица, които заемат публична длъжност, като част от структурирано и организирано действие, насочено към повлияване на процеса по вземане на решения от страна на институциите.

Комитетът на министрите препоръчва информацията за лобистките дейности в процеса на вземане на решения от публичните институции да бъде публично оповестявана. Трябва да се поддържа регистър на лобистите с информация от декларативен характер, който да бъде дигитален и отворен за обществено ползване.

При формулиране на препоръката, Комитетът на министрите се основава на Наказателноправната конвенция за корупцията (ETS № 173), Гражданската конвенция за корупцията (ETS № 174), Препоръка Rec (2000) 10 на Комитета на министрите към държавите-членки относно кодекси за поведение на държавни служители и работата на Групата на държавите срещу корупцията (GRECO) и Препоръка 1908 (2010) на Парламентарната асамблея относно „Лобирането в демократично общество (Европейски кодекс за добро поведение при лобиране)“, повторено с Резолюция 1744 (2010) относно „Извън институционалните участници в демократичната система“ и Препоръка

2019 (2013) относно „Корупцията като заплаха за върховенството на закона“, в която Асамблеята препоръчва Комитетът на министрите на Съвета на Европа да изготви европейски кодекс за добро поведение относно лобирането.

Лобизмът намира място в Петия кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO), стартирал на 20 март 2017 г. В рамките на одобрения от 73-тата пленарна сесия на организацията въпросник за провеждане на оценката се цели проследяване на процесите защо и как лицата, които заемат висши публични длъжности, контактуват с лица – трети страни, които могат да се опитат да повлияят на процеса по вземане на решения и как това бива оповестявано. Такива трети лица включват лобисти, групи по интереси, профсъюзи и неправителствени организации. GRECO проследява как се регулират отношенията на лицата на висши публични длъжности с лобистите, например под формата на кодекс за поведение, как се прилагат правилата за регулация и какъв надзор се осъществява над тяхното приложение.

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) също приоритизира въпроса за лобизма. През 2016 г. Съветът на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие приема Препоръка за принципите на прозрачност и почтеност в лобизма по предложение на Комитета по публично управление. Като мотив за нейното приемане са посочени загрижеността относно лобистките практики, възможността за неправомерно влияние и прокарване на политики, които да са в ущърб на обществения интерес. Отчетена е и природата на лобирането като дейност, която може да предостави на вземащите решения лица ценна информация, данни и предложения за ефективни публични политики.

Въпросът за лобизма стои и на вниманието на Европейския съюз. На 19 септември 2014 г. е сключено споразумение между Европейския парламент и Европейската комисия относно регистъра за прозрачност на организациите и самонаетите лица, ангажирани в разработването и прилагането на политики на ЕС. Споразумението цели създаване на регистър, в който да бъдат обявявани обстоятелства относно лица и

организации, извършващи дейности по оказване на пряко или непряко влияние върху формулирането или прилагането на политики и процесите на вземане на решения от институциите на ЕС, независимо от това къде се провеждат и от използваните канали или средства за комуникация, например чрез наемане на външни изпълнители, медии, договори с професионални посредници, мозъчни тръстове, платформи, форуми, кампании и инициативи на местно равнище.

Тъй като лобистките дейности могат да увеличат риска от корупция и „обсебване“ на регулаторните органи от частни интереси, е желателно да се въведат механизми за регулиране на тези дейности, било то чрез законодателство, или чрез доброволно регистриране на лобистите.

В Доклада на Европейската комисия от 30 септември 2020 г. относно върховенството на закона за 2020 г., Ситуация в областта на върховенството на закона в Република България, е посочено, че макар да съществува правна рамка, уреждаща конфликта на интереси, въпреки това съществуват притеснения по отношение на лобирането, което все още не е уредено от закона, и относно прозрачността и предвидимостта на законодателния процес в страната. Заинтересовани страни изразяват загриженост, че практиката да се внасят промени в други актове чрез изменения, включително в преходните и заключителните разпоредби на акта за изменение, влияе негативно върху прозрачността на законодателния процес в страната, а в някои случаи би могла да бъде и знак за неправомерно лобиране.

През 2016 г. с промяна в Закона за нормативните актове бяха създадени правила за прозрачност на законодателния процес. През следващия стратегически период следва да се обсъди и работи в насока завишаване на стандартите за прозрачността на законодателния процес – задължение за всеки вносител да представи информация за контакти със заинтересовани страни в хода на процеса по изготвяне на проекта на закон и кой е участвал в изготвянето му, включително и за предложения, внесени между първо и второ четене и въвеждането на допълнителна предварителна оценка на въздействие за тези предложения.

През следващия стратегически период усилията следва да бъдат насочени към проучване на добрите практики, разработване и обсъждане на концепция и предлагане на законодателни мерки за уреждане на лобистките дейности в Република България по отношение на националните и местни органи, в законодателната и изпълнителната власт.

Мярка 5. Проучване на добри практики, както и събиране и обобщаване на предложения от членовете и Гражданския съвет към НСАП, заинтересовани лица и институции за предприемане на конкретни мерки за повишаване на ефективността на дейностите по превенцията и противодействието на „изборната корупция“ и повишаване на обществената нетърпимост към този вид корупция

Дейността на политическите субекти, тяхното финансиране, механизми за отчетност, контрол и надзор са предмет на множество европейски и международни стандарти, приети от Европейския парламент, Съвета на ЕС, органите на Съвета на Европа и Организацията на обединените нации. Тяхното разработване и приложение има за цел да укрепи ценностите на демокрацията, да насърчи гражданското участие в политическия живот, да повиши изборителната активност, да създаде предпоставки за пълноценен дебат по важни за обществото теми. За укрепването на демократичната устойчивост е важно насърчаването на свободни и честни избори и силно демократично участие.

Осъществяването на политическия живот въз основа на принципите на прозрачност, отговорност и зачитане на върховенството на правото са дефинирани като ключови в рамките на Кодекса на добрите практики в полето на политическите партии, приет от Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия).

Политическите партии следва активно да участват при дефинирането на мерки срещу „изборната корупция“. Политическите партии са доброволни сдружения на граждани с изборителни права и

съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите чрез избори или по други демократични начини.

През следващия стратегически период следва да се работи активно в насока събиране на добри европейски практики в областта на превенцията и противодействието на „изборната корупция“ и понижаване на обществения толеранс към този вид корупция.

Следва да бъдат предприети действия за събиране и обобщаване на идеи, мнения и препоръки от представители на гражданското общество, заинтересовани лица и институции в насока конкретни действия и мерки с цел ограничаване до минимум нивата на „изборната корупция“.

В този контекст следва да бъдат разгледани предложения за формулиране на конкретни мерки за прилагане на международни стандарти за финансиране на политическите партии, за ограничаване на възможността за организационни нередности, превантивни и текущи действия от страна на институциите, които имат правомощия по разследване, санкциониране, правоприлагане на съществуващата правна рамка по отношение на престъпленията против политическите права на гражданите, превенция и противодействие на злоупотребата с публични ресурси при провеждане на предизборни кампании (разширяването, прецизирането и конкретизирането на ограниченията за използване на публични ресурси в предизборни кампании); предвиждане на правна забрана за служители, назначени по служебно правоотношение и за лица, заети в органите за местно самоуправление и в общинската администрация да ползват публичен административен ресурс по време на предизборна кампания; укрепване на институционалния капацитет и завишаване стандартите за независим финансов одит и заверка на годишните отчети на политическите партии чрез законодателни изменения, подобряване на институционалното сътрудничеството и обученията в професионалната общност на одиторите; създаване и поддържане на публичен регистър на трансферите на безплатни медийни пакети; повишаване на прозрачността относно постъпилите сигнали от граждани във връзка с използване на публични ресурси за политически цели, по отношение на финансирането на партии и

кампании, чрез предоставянето на данни от публичните регистри в електронен машинно четим формат (отворени данни) каквито са и изискванията на Закона за електронното управление; усъвършенстване на парламентарните правила и практики при избора на независимите регулатори, които имат отношение към превенцията и противодействието на злоупотребата с публичен ресурс за предизборни и електорални цели и контрола върху тяхната дейност и др.

Това следва да бъде извършено, като се съберат и обобщят предложения от членовете и Гражданския съвет към НСАП, заинтересовани лица и институции за предприемане на конкретни мерки за повишаване на ефективността на дейностите по превенцията и противодействието на „изборната корупция“ и повишаване на обществената нетърпимост този вид корупция.

Секретарят на НСАП следва да обобщи предложенията и да ги предостави на вниманието на парламентарно представените политически партии, парламентарната комисия за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика и заинтересованите институции за предприемане на действия – обсъждания и предложения за законодателни промени.

ПРИОРИТЕТ 7. СВОЕВРЕМЕНЕН ОТГОВОР НА НЕОБХОДИМОСТТА ОТ АКТУАЛИЗАЦИЯ НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ МЕРКИ, ЗАЛОЖЕНИ В НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА, ВКЛЮЧИТЕЛНО В ОТГОВОР НА ПРЕПОРЪКИ, ОТПРАВЕНИ ОТ МЕЖДУНАРОДНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

Мярка 1. Мониторинг за изпълнение на антикорупционните политики

От съществено значение за предприемане на адекватни, необходими и съответни на обществените изисквания мерки за

превенция и противодействие на корупцията, е периодичният анализ на изпълнението на предвидените през съответния стратегически период антикорупционни мерки, състоянието на антикорупционното законодателство и изпълнението на заложените антикорупционни политики.

За целта е необходимо 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.

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 сред 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.

От значение е и нагласата на гражданите и бизнеса към корупционното явление като такова и позиционирането му в ценностната система. За ефективното противодействие на корупцията е от значение и склонността на гражданите и бизнеса да съдействат за преодоляването му и като интензитет и като форми на участие.

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.

Мярка 2. Актуализация на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията

Стратегическото планиране на мерките за превенция и противодействие корупцията е от особена важност за правилното формулиране и насочване на съответните мерки. Същевременно, изпълнението на мерки, които са загубили значението си – поради промяна в обществените отношения, нагласи или очаквания, поради промяна в институционалната среда или правната рамка за превенция и противодействие на корупцията, поради промяна в приоритетите на наднационалните институции или други фактори, би било самоцел и не би допринесло реално за реализация на антикорупционната политика на държавата.

Изводима от горното е необходимостта да се предвиди механизъм за периодичен, на интервали не по-малки от две години, анализ и проследяване изпълнението на мерките (оценка на напредъка) 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 периодичния мониторинг на антикорупционните политики, както и извършването на съответните социологически проучвания.

В рамките на този механизъм за съответните институции ще се отправят препоръки 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 общоевропейския механизъм за върховенство на закона и други) в областта на превенцията и противодействието на корупцията, да сезират НСАП с оглед предприемане на дължимите действия по актуализация на Стратегията.

В заключение, следва да се отбележи, че изпълнението на Стратегията е необходимо да бъде колективното усилие за справяне с корупцията, която в крайна сметка е предизвикателство за всички описани групи – всички органи, администрация, съдебна власт, бизнес и гражданско общество. Успехът зависи от координирани институционални и междусекторни усилия и гарантира изпълнение на заложените в Стратегията цели.